

*dr Agata Szydlik-Leszczynska*<sup>1</sup>

Instytut Ekonomii i Administracji  
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

*dr hab. Marek Leszczyński, prof. UJK*<sup>2</sup>

Instytut Ekonomii i Administracji  
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

## **Aktywna polityka społeczna w rozwiązywaniu kwestii społecznych**

### WPROWADZENIE

Po kryzysie energetycznym lat 70. następował stopniowy odwrót od dominującej koncepcji keynesizmu w polityce ekonomicznej, której założenia opierały się na dość silnie akcentowanym pobudzaniu popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego gospodarstw domowych oraz aktywnej roli państwa w gospodarce. Cały okres powojenny, zwłaszcza w Europie charakteryzował się budowaniem państwa dobrobytu, wysoką redystrybucyjnością dóbr oraz skupianiem uwagi na coraz większym dostępie szerokich kręgów społeczeństwa do zasobów i dóbr publicznych. Początek obecnego stulecia przynosi nowe wyzwania dla polityki publicznej, związane jest to ze stałą ewolucją systemu rynkowego, w tym zmienną rolą państwa i instytucji publicznych w tym systemie. Dyskusja wokół państwa opiekuńczego w Europie toczy się już od co najmniej dwu dekad w związku z postępującym procesem globalizacji, ale także ostatnim kryzysem (początkowo finansowym, a później również gospodarczym). Imperatyw neoliberalny przyświecał procesowi demontażu funkcji społecznych państwa, a co za tym idzie – doszło do radykalnego cięcia wydatków socjalnych w państwach dotkniętych kryzysem – Grecja, Hiszpania, Portugalia. Skutkowało to eskalacją napięć społecznych i konfliktów, a także pewną radykalizacją postaw zwłaszcza wśród

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: Instytut Ekonomii i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, ul. Świętokrzyska 21 A, 25-406 Kielce, e-mail: a\_szydlik-leszczynska@o2.pl.

<sup>2</sup> Adres korespondencyjny: Instytut Ekonomii i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, ul. Świętokrzyska 21 A, 25-406 Kielce, e-mail: marekle@wp.pl

młodej populacji. Konieczność ustabilizowania rozchwianych finansów publicznych nie może prowadzić do działań nieprzemysłanych i doraźnych. Ostatni kryzys jest także okazją do tworzenia nowych rozwiązań i koncepcji zarówno w obszarze polityki gospodarczej jak i polityki społecznej (a te dwie polityki są przecież ze sobą nierozzerwalnie powiązane). Celem opracowania jest prezentacja koncepcji aktywnej polityki społecznej, która stanowi odpowiedź na zachodzące procesy globalizacyjne, zmiany w postrzeganiu funkcji społecznych państwa, a jednocześnie stanowi próbę rozwiązania istotnych kwestii społecznych.

### UBÓSTWO I WYKLUCZENIE JAKO GŁÓWNA KWESTIA SPOŁECZNA

Jak pisze E. Trafiałek [2014, s. 21], według różnych szacunków Banku Światowego i Światowej Organizacji Zdrowia, w XXI wieku w skrajnym ubóstwie (dochód poniżej 1,25 \$ dziennie) żyje obecnie na świecie od 850 mln do 1,2 mld ludzi (około 17% populacji) w tym ¼ dzieci. Z głodu umiera codziennie ponad 100 tys. osób, w ciągu roku zaś 40 mln, w tym 7 mln dzieci, to jest więcej niż rocznie ginie na skutek katastrof naturalnych i wojen. Jak słusznie zauważa dalej autorka, „ubóstwo to najczęściej tak skutek, jak i źródło większości pozostałych kwestii społecznych XXI wieku, nadal oczekujących na satysfakcjonujące rozwiązania, zasługujące na rangę priorytetu w ogólnospołecznym dyskursie” [Trafiałek, 2014, s. 21]. Tymczasem kwestia ubóstwa jest często traktowana marginalnie, tak jakby był to problem samych ubogich, a nie miał konotacji o charakterze systemowym. Ubóstwo zawsze pozostaje w ścisłym związku z nierównościami w produkcji i dystrybucji dóbr, w tym zwłaszcza dóbr publicznych. „Czyste dobra publiczne wykazują dwie właściwości: ich konsumpcja jest całkowicie nierywalizacyjna i z konsumpcji tej nikogo nie da się wykluczyć. (...) Gdyby źródłem zaopatrzenia w dobra publiczne był sektor prywatny, skutkiem byłaby niewystarczająca (mniejsza od optymalnej) konsumpcja i/albo niedostateczna podaż” [Stiglitz, 2004, s. 154]. Akceptacja ubóstwa na masową skalę jest swoistym zaprzeczeniem istoty sprawiedliwości społecznej. Procesy globalizacyjne wywarły istotny wpływ na ewolucję państwa dobrobytu, w istocie nastąpiło istotne ograniczenie funkcji socjalnych państwa, na skutek presji lobby biznesowego przy biernej akceptacji „płynnych” elit politycznych.

Politycy społeczni starają się diagnozować kwestie społeczne w układzie cech społeczno-demograficznych i przestrzennych, które w szczególności sposobem warunkują wykluczenie społeczne [Danecki, 1998, s. 117]. Posługując się typologią J. Daneckiego można wyodrębnić pewne grupy ludzi mających największe problemy z osiągnięciem stanu zaspokojenia potrzeb społecznych. Ze względu na *pozycję zawodową i społeczną* grupą najbardziej podatną na zagrożenia społeczne są osoby, które utraciły pracę bądź nie mają możliwości jej podjęcia. Bezrobocie nie tylko wpływa destrukcyjnie na nie, ale wywołuje destrukcyjne

zjawiska w środowisku lokalnym, zatrudnione w przedsiębiorstwach, które z różnych przyczyn przeznaczone są do likwidacji, część osób utrzymujących się z pracy w sferze budżetowej, osoby utrzymujące się z pracy na roli w niewielkich gospodarstwach, które nie są w stanie wykorzystać dobrodziejstw Wspólnej Polityki Rolnej UE. Biorąc pod uwagę *kryterium społeczno-demograficzne* najmniej odporne na zagrożenia społeczne są: rodziny wielodzietne oraz rodziny niepełne z przewagą matek samotnie wychowujących dzieci, osoby upośledzone fizycznie i umysłowo, dzieci i młodzież wychowujące się w rodzinach patologicznych, dysfunkcyjnych, osoby starsze, utrzymujące się z emerytur i rent poniżej minimum socjalnego, osoby z różnych przyczyn „wypaczone” społecznie, narażone na bezdomność, alkoholizm, narkomanię, prostytucję. Wreszcie z uwagi na warunki życia, a przede wszystkim uwarunkowania lokalne, prawdopodobieństwo znalezienia się w bardzo trudnej sytuacji życiowej występuje wśród mieszkańców regionów, najuboższych ekonomicznie o niskim potencjale rozwojowym, o najwyższym bezrobociu, dotkniętych klęskami naturalnymi, ekologicznymi (powódzie, pożary, inne).

Zjawisko zagrożeń społecznych nie odnosi się do pojedynczych osób, a do zbiorowości na poziomie lokalnym, regionalnym czy krajowym. Przy czym negatywne zjawisko występuje z pewnym natężeniem lub następuje kumulacja oddziaływania kilku czynników. Określa się, że osoby, które funkcjonują w takich warunkach znalazły się w krytycznych sytuacjach życiowych. W dynamicznej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej trudno z życia człowieka, wyeliminować krytyczne sytuacje życiowe, niebezpieczne jest natomiast kumulowanie się różnego rodzaju trudności w życiu jednostki, zwłaszcza w sytuacji, gdy przestaje ona panować nad zachodzącymi, zjawiskami czy procesami. Kryzysy dotyczące znacznych zbiorowości społecznych, powodują na szeroką skalę skrajnie trudne sytuacje w życiu jednostek i rodzin oraz niszczą więzi społeczne w stopniu zagrożającym stabilności społeczeństwa – wówczas krytyczne sytuacje życiowe przekształcają się w tzw. kwestie społeczne [Skrabacz, 2012, s. 92–93]. Kwestia społeczna to stan lub proces społeczny polegający na niezaspokojeniu na szeroką skalę podstawowych potrzeb ludzkich lub problem społeczny szczególnie dokuczliwy dla danej społeczności, który należy rozwiązać, ponieważ stanowi dolegliwość o wysokim stopniu natężenia dla normalnego funkcjonowania społeczeństwa [Danecki, 1998, s. 78]. „W rzeczywistości społecznej funkcjonuje wiele rodzajów kwestii społecznych, a ich identyfikacja i klasyfikacja zależy od przyjętych, kryteriów. Biorąc pod uwagę problem zaspokojenia potrzeb, można wyróżnić m.in. kwestię ubóstwa, bezrobocia, bezdomności, oświaty i kultury, patologii społecznych, kryzysu zdrowia, ekologii itp.” [Skrabacz, 2012, s. 93].

Zdefiniowanie pojęcia wykluczenie społeczne nie jest łatwe, wynika to z ewolucji uwarunkowań ekonomicznych, zmian w czasie wielkości ekonomicznych takich jak: płaca minimalna, minimalny dochód do dyspozycji, minimum biologiczne, a także punktów odniesienia takich jak zakres oferowanych usług spo-

lecznych: służba zdrowia, edukacja, kultura czy wreszcie jakość zamieszkania. Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski definiuje wykluczenie społeczne jako: brak lub ograniczone możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a szczególnie dla osób ubogich. Jest to sytuacja uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie zgodne z prawem pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób. Wykluczenie społeczne rozpatrywać można z punktu widzenia jednostki bądź wspólnoty takiej jak rodzina, grupa zawodowa, mieszkańcy określonego terytorium. Wykluczenie społeczne dotyczy zwłaszcza osób, rodzin i grup dotkniętych [Frąckiewicz, 2005, s. 11–12]:

- ubóstwem materialnym,
- niekorzystnymi procesami społecznymi,
- brakiem wykształcenia umożliwiającym im: osiągnięcie normalnej pozycji społecznej, odpowiedni poziom kwalifikacji, wejście na rynek pracy,
- dyskryminacją, zarówno wskutek niedorozwoju odpowiedniego ustawodawstwa, jak i kulturowych uprzedzeń oraz stereotypów utrudniających normalne funkcjonowanie w społeczeństwie.

Wykluczenie społeczne można również rozpatrywać jako wykluczenie: strukturalne, fizyczne i normatywne.

Na wykluczenie strukturalne wpływa miejsce zamieszkania, a także posiadanie dochodów poniżej granicy ubóstwa. Wykluczenie fizyczne jest związane z wiekiem, niepełnosprawnością, poziomem wykształcenia rodziców. Wykluczenie normatywne to konflikty z prawem, zjawiska patologii, brak odpowiedniej legislacji w odniesieniu do migrantów, postawy wobec sytuacji po odbyciu kar (opieka penitencjalna). Według danych z Diagnozy Społecznej najwyższy odsetek ludności kraju jest zagrożony wykluczeniem fizycznym – 14,4%, następnie strukturalnym – 11,8% i normatywnym – 3,3%. Wśród zagrożonych przeważają mężczyźni, osoby o niskim statusie wykształcenia, mieszkańcy miast do 10 tys. mieszkańców, samotne matki bądź ojcowie, rodziny wielodzietne, niepełnosprawni [Diagnoza społeczna, 2009]. Warto także wspomnieć, że szczególnie trudna sytuacja społeczna i materialna dotyka w Polsce dzieci i młodzież do 17. roku życia, według danych Komisji Europejskiej za lata 2012 i 2013 biedą dotkniętych jest ok. 2 mln dzieci i młodzieży, z kolei według danych OECD w Polsce mamy do czynienia z największym spośród 21 krajów europejskich wykluczeniem w grupie wiekowej do 17. roku życia. Dane te budzą najwyższy niepokój, jeżeli skonfrontujemy je z relatywnie dobrymi wskaźnikami ekonomicznymi dla Polski. Wypada postawić pytanie o celowość i zasadność systemu transferu dochodów, a także o szanse rozwoju młodego pokolenia i to jakie postawy będą dominować wśród młodzieży. Czy nie grozi nam kumulacja frustracji, beznadziei w grupach dotkniętych marginalizacją, nasilenie patologii,

a także erozja wartości? Wykluczenie społeczne niesie za sobą zagrożenie związane z powielaniem modelu i dziedziczeniem biedy, dziedziczeniem pewnych cech warunkujących pokoleniowy charakter wykluczenia. Jednocześnie możliwe jest podjęcie licznych działań zarówno w skali makro, jak również na szczeblu regionalnym i lokalnym, które przeciwdziałać będą wykluczeniu społecznemu. Do działań tych możemy zaliczyć [Frąckiewicz, 2005, s. 14]:

- zwiększenie uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym,
- radykalne ograniczenie ubóstwa skrajnego,
- rekompensowanie deficytów rozwoju intelektualnego i sprawnościowego dzieci,
- ograniczenie tendencji do wzrostu różnic dochodowych,
- ograniczenie długookresowego bezrobocia,
- zmniejszenie bezrobocia młodzieży,
- zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych,
- upowszechnienie kształcenia ustawicznego,
- wydłużenie przeciętnego dalszego trwania życia w sprawności,
- powszechne ubezpieczenie zdrowotne,
- wzrost dostępności tanich mieszkań,
- dostęp do pracowników socjalnych,
- rozwój pomocy środowiskowej,
- zaangażowanie obywateli w działalność społeczną,
- dostęp do informacji obywatelskiej i poradnictwa.

### PAŃSTWO AKTYWIZUJĄCE

#### – W KIERUNKU AKTYWNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Koncepcja „państwa aktywizującego” opiera się na programie restrukturyzacji polityki społecznej państwa, idącej w kierunku aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego i obywatelskich postaw, wzmocnienia samodzielności jednostki, decentralizacji i modernizacji administracji, a także uzależnienia świadczeń socjalnych od aktywnego współdziałania beneficjenta [Leszczyński, 2013, s. 73–74]. Elementy tej koncepcji odnajdziemy w polskich programach, w tym zwłaszcza w ustawach: o działalności pożytku publicznego i wolontariacie [Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873] oraz o zatrudnieniu socjalnym [Dz.U. 2003, nr 122, poz. 1143]. Według N. Gillberta [Leszczyński, 2005, s. 202], efektywne działanie państwa aktywizującego zależy od dobrze skonstruowanej polityki społecznej, która ma nakłaniać ludzi do aktywnego włączania się do rozwiązywania własnych problemów. Istotne przy tym jest przesunięcie polityki społecznej w stronę sektora prywatnego, a także poszerzenie odpowiedzialności poszczególnych uczestników życia społecznego za jej efekty. Elementami dobrze skonstruowanej polityki społecznej są zatem: wybór konsumenta, prywatna oferta

usług, pośredni transfer zasiłków, pomoc skierowana na wzmocnienie rodziny, kreowanie kapitału ludzkiego, akumulacja oszczędności i bodźce, aby podjąć pracę. Państwo aktywizujące jako główne przesłania swojego działania przyjęło hasło „popierać i wymagać”. W ramach realizacji tej idei z jednej strony konieczna jest modernizacja instytucji realizujących politykę społeczną, a z drugiej bezpośrednio oddziaływanie na zachowania i aktywność jednostek korzystających ze świadczeń publicznych.

Państwo aktywizujące odwołuje się do samodzielności obywateli i wspólnot, pełni względem nich rolę wspomagającą, nadając wzajemnym stosunkom prymat odpowiedzialności i wzajemnego zaufania. Służy temu zasada subsidiarności, która przyjmuje określoną hierarchię w kompetencjach władzy. Ogólnie rzecz biorąc polega ona na tym, że wyższy szczebel władzy przyjmuje na siebie tylko te kompetencje, które ze swej natury wykraczają poza właściwości władz niższych szczebli. W przypadku polityki społecznej oznacza to, że problemy lokalne pozostają przede wszystkim sprawą danego samorządu, a inne organy ingerują w tę dziedzinę tylko pomocniczo, biorąc pod uwagę skalę całego regionu czy kraju. Jest to naczelną zasadą budowania Unii Europejskiej, która wpisana została także do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a jako źródło tej zasady można wskazać społeczną naukę Kościoła katolickiego. Państwo aktywizujące promuje także partnerstwo między samorządem a instytucjami prywatnymi i trzecim sektorem w zakresie rozwiązywania istotnych kwestii społecznych. Wspierana jest samopomoc we wspólnotach rozumianych jako wspólnoty lokalne, zawodowe, rodziny – pomóż sam sobie, a inni (w tym instytucje publiczne) ci pomogą. Wymaga to samodzielności i jasnej wizji dotyczącej swojego miejsca w społeczeństwie i wspólnocie. Samodzielność kształtowana powinna być jako postawa w rodzinie, a także w systemie edukacyjnym, ponieważ osoba samodzielna, a jednocześnie silnie zintegrowana ze wspólnotą będzie gotowa do niesienia pomocy sobie i innym w sytuacjach nadzwyczajnych, a także codziennym kształtowaniu relacji międzyludzkich. Aktywna polityka społeczna wyraża się m.in. w częściowym urynkowaniu usług społecznych, wprowadzając bądź częściową współpłatność za usługę, bądź przekazując dostarczanie usług podmiotom zewnętrznym przy zachowaniu kontroli ze strony sektora publicznego nad procesem.

Wprowadzając elementy urynkowania to nadal państwo pozostaje głównym architektem ładu społecznego w obrębie polityki społecznej, jednak dopuszcza się podmioty komercyjne, organizacje non profit oraz samorządy do świadczenia usług, które są kontraktowane przez państwo stosownie do możliwości i potrzeb społecznych. Niewątpliwą zaletą komercjalizacji usług jest pojawienie się konkurencji, poprawa jakości, lepsze zdiagnozowanie potrzeb rynkowych, tworzenie nowych, wyższych standardów w zakresie świadczenia usług. „Idealem byłoby współistnienie usług publicznych i prywatnych polegające na stałej wzajemnej inspiracji placówek publicznych i komercyjnych. Ustanowienie niezbędnych standardów jakości usług, np. leczniczych, opiekuńczych, edukacyjnych,

mieszkaniowych – należy do instytucji publicznych, opierających się przy tym na badaniach naukowych i zobowiązaniach międzynarodowych. Jednocześnie – w rozwijającym się obok sektorze prywatnym – dokonuje się wprowadzenie nowatorskich pomysłów i sposobów świadczenia usług na tyle atrakcyjnych, że przyciągających nabywców. Sprzężenie zwrotne między oboma typami placówek prowadziłyby do poprawy świadczeń w obu segmentach tego mieszanego systemu (*welfare mix*)” [Krencik, Supińska, 2008, s. 393]. Komerccjalizacja usług społecznych może przybierać różne formy:

- usługi społeczne pozostają nieodpłatne, a instytucja publiczna (państwo) kontraktuje je w oparciu o procedurę przetargową. Dzięki temu stosując kryterium najniższej ceny łącznie z kryterium potencjału i doświadczenia państwo „kupi” usługę na wolnym rynku oszczędzając w związku z neutrzymywaniem infrastruktury (obiektów i personelu),

- instytucja publiczna (państwo) może wprowadzić współodpłatność za usługę dla obywateli, stawki mogą być uzależnione od dochodów obywateli. Rozwiązanie to zasila fundusz społeczny,

- instytucja publiczna może dopuszczać komercyjne wykorzystanie posiadanej infrastruktury na świadczenie usług w pełni odpłatnych. Dzięki temu lepiej wykorzystane są zasoby publiczne, ale pojawia się kwestia nierówności w dostępie do usług ze względu na różnice dochodów klientów.

Jak zauważa M. Grewiński, przyszłością państwa opiekuńczego może być model mieszanych usług społecznych [Grewiński, 2014, s. 90–91]. Autor ten określa, iż „to taki model nowoczesnego *welfare state*, w którym dominuje rozwinięty system mieszanych i spluralizowanych instytucjonalnie usług społecznych i socjalnych (a nie system redystrybucji transferów finansowych), który jest organizowany przez sektor publiczny, ale za produkcję i dostarczanie usług społecznych odpowiedzialni są różni interesariusze, w tym sektora publicznego, pozarządowego, rynkowego i nieformalnego” [Grewiński, 2014, s. 91]. W podejściu tym chodzi zatem o przemodelowanie dotychczasowego pasywnego dystrybuowania środków w oparciu o transfery socjalne pojmowane zwykle jako koszt społeczny w kierunku profesjonalnego świadczenia usług w oparciu o rzeczywistą diagnozę potrzeb. Wymaga to zmiany postrzegania kategorii wydatków socjalnych pojmowanych przez większość ekonomistów jako „wydatki stracone” w kierunku postrzegania wydatków na usługi społeczne jako inwestycje w poprawę ogólnej kondycji społeczeństwa i poprawę zdolności gospodarki do konkurowania w warunkach gospodarki wiedzy i dominacji sfery usług w strukturze produkcji i konsumpcji społecznej. Usługi społeczne różnie są przedstawiane w literaturze, część autorów utożsamia je z „produkcją” kapitału ludzkiego, czyli działaniami stymulującymi poprawę ogólnego poziomu wykształcenia, zdrowotności, mobilności społecznej. B. Szatur-Jaworska do katalogu usług społecznych zalicza: edukację, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, resocjalizację, rekreację i wypoczynek oraz budownictwo socjalne [Grewiński, 2014, s. 96]. Z kolei R. Szar-

fenberg omawia dwa podejścia do kwestii usług społecznych. Podejście szerokie definiuje jako „wszystkie działania administracji, które zajmują się społecznymi potrzebami obywateli, czyli transfery pieniężne, usługi opieki zdrowotnej, edukacja, osobiste usługi społeczne, usługi opiekuńcze, usługi mieszkaniowe, usługi zatrudnieniowe i wyspecjalizowane usługi dla różnych grup docelowych (dzieci, nadużywający substancji psychoaktywnych, ludzie z problemami psychospołecznymi etc.)” [Szarfenberg, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf>], zaś ujęcie wąskie jako: „opisują świadczenia w naturze (in kind) w przeciwieństwie do świadczeń pieniężnych i zasadniczo odnoszą się do opieki nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi oraz do wyspecjalizowanych usług związanych z profesją pracy socjalnej” [Szarfenberg, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf>]. Komisja Europejska za filary działań na rzecz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego uznała trzy elementy: zdobywanie pracy lub szkoleń zawodowych, wsparcie dochodu na poziomie wystarczającym do godnego życia, lepszy dostęp do usług, które wspierają powroty do zatrudnienia (np. poprzez doradztwo, opiekę zdrowotną, opiekę nad dziećmi, uczenie się przez całe życie, zdobywanie umiejętności w korzystaniu z nowych technologii oraz bardziej elastycznych uregulowań w pracy, poprzez rehabilitację psychologiczną i społeczną). Bardziej zasadne jest analizowanie usług społecznych w ujęciu szerokim, tzn. takim, który obejmuje katalog wymieniony przez wspomnianą B. Szatur-Jaworską, ponieważ wymienione tam aktywności dają się powiązać z ogólnymi celami polityki ekonomicznej, można także poszukiwać zależności między wydatkami na usługi społeczne a tempem wzrostu gospodarczego, czy szerzej kierunkami rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Istotne jest analizowanie wydatków na usługi społeczne (w tym wydatki socjalne pojmowane bardziej wąsko i sprowadzające się w istocie do transferów socjalnych) w zestawieniu z innymi wydatkami sztywnymi, w tym zwłaszcza wydatkami na funkcjonowanie administracji publicznej. Analizując dane dotyczące kosztów funkcjonowania administracji to w przypadku Polski były one zwykle (licząc jako % PKB) wyższe od państw strefy euro. Wyjątkiem był rok 2009 [<http://szczesniak.pl/2039>]. Jeśli zaś porównać wydatki socjalne, to przez wszystkie ostatnie lata były one niższe (jako % PKB) – o 2,5% do 6,5% PKB niż w budżetach strefy euro. I co znamienne, w czasie kryzysu 2009 roku różnica ta zwiększyła się do 6,5%. Unia Europejska zwiększała transfery socjalne, Polska sukcesywnie zmniejszała tę grupę wydatków.

## LITERATURA

- Bauman Z., 2001, *Ponowoczesność jako źródło cierpień*, wyd. Sic!, Warszawa.  
Beck U., 2005, *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.



- Czech S., 2012, *O legitymizacji państwa dobrobytu* [w:] *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Teoretyczne ujęcie dobrobytu*, red. U. Zagóra-Jonszta, wyd. UE w Katowicach, Katowice.
- Danecki J., 1998, *Kwestie społeczne, istota, źródło, zarys diagnozy* [w:] *Polityka społeczna* red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, Wydawnictwo Śląsk, Katowice.
- Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, 2009, red. J. Czapiński, Warszawa.
- Frąckiewicz L., 2005, *Wykluczenie społeczne w skali makro i mikroregionalnej* [w:] *Wykluczenie społeczne*, red. L. Frąckiewicz, wyd. UE w Katowicach, Katowice.
- Fromm E., 1996, *Zdrowe społeczeństwo*, PiW, Warszawa.  
<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf> (dostęp: 20.07.2014 r.).
- Grewiński M., 2014, *Social Services Mix State jako nowatorski i przyszłościowy model polityki społecznej?* [w:] *Innowacje w polityce społecznej*, red. E. Trafiałek, wyd. Śląsk, Katowice.
- Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, 2005, red. S. Wronkowska, M. Zmierzczak, PWN, Warszawa.
- Krencik A., Supińska J., 2008, *Reformy wprowadzające mechanizmy rynkowe do polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, PWN, Warszawa.
- Leszczyński M., 2005, *Kształtowanie kapitału ludzkiego a walka z marginalizacją na rynku pracy* [w:] *Wykluczenie społeczne* red. L. Frąckiewicz, wyd. UE w Katowicach, Katowice.
- Leszczyński M., 2013, *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, „Colloquium” nr 3, AMW w Gdyni.
- Polakowska-Kujawa J., 2006, *Zachowania konsumenckie społeczeństw europejskich i ich uwarunkowania kulturowe* [w:] *Współczesna Europa w Procesie zmian*, red. J. Polakowska-Kujawa, Difin, Warszawa.
- Skrabacz A., 2012, *Bezpieczeństwo społeczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne*, Elipsa, Warszawa
- Stiglitz J.E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Szydlik-Leszczczyńska A., Leszczyński M., 2014, *Zmierzch państwa dobrobytu? O urynkowaniu polityki społecznej*, Wyd. UG, Gdańsk.
- Trafiałek E., 2014, *Ubóstwo jako globalna i ponadczasowa kwestia społeczna* [w:] *Ubóstwo jako globalna kwestia społeczna. Związki z przemocą, bezdomnością i wykluczeniem społecznym*, red. E. Trafiałek, G. Pisarczyk, MOPR w Kielcach, UJK, Kielce.

### Streszczenie

Po kryzysie energetycznym lat 70. następował stopniowy odwrót od dominującej koncepcji keynesizmu w polityce ekonomicznej, której założenia opierały się na dość silnie akcentowanym pobudzeniu popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego gospodarstw domowych oraz aktywnej roli państwa w gospodarce. Cały okres powojenny, zwłaszcza w Europie charakteryzował się budowaniem państwa dobrobytu, wysoką redystrybucyjnością dóbr oraz skupianiem uwagi na coraz więk-

szym dostępie szerokich kręgów społeczeństwa do zasobów i dóbr publicznych. Początek obecnego stulecia przynosi nowe wyzwania dla polityki publicznej, związane jest to ze stałą ewolucją systemu rynkowego, w tym zmienną rolą państwa i instytucji publicznych w tym systemie. Dyskusja wokół państwa opiekuńczego w Europie toczy się już od co najmniej dwu dekad w związku z postępującym procesem globalizacji, ale także ostatnim kryzysem (początkowo finansowym, a później również gospodarczym). Ostatni kryzys jest także okazją do tworzenia nowych rozwiązań i koncepcji zarówno w obszarze polityki gospodarczej jak i polityki społecznej (a te dwie polityki są przecież ze sobą nierozzerwalnie powiązane). Istotnym dopełnieniem skutecznej polityki gospodarczej jest efektywna polityka społeczna nakierowana na osiągnięcie celów mająca za zadanie włączanie szerokich grup społecznych w tworzenie PKB, a także aktywizację grup szczególnie zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem. Współcześnie następuje odejście od pasywnej dystrybucji pomocy w kierunku aktywnego oddziaływania – to właśnie cechuje aktywną politykę społeczną.

*Słowa kluczowe:* aktywna polityka społeczna, państwo dobrobytu

## **Active Social Policy in Solving Social Issues**

### *Summary*

After the energy crisis of the 70s gradual retreat of the dominant conception of Keynesian economic policy, whose principles were based on quite heavily accented stimulate investment and consumption demand of households and the active role of the state in the economy. The entire post-war period, especially in Europe was characterized by the building of the welfare state, high redystrybucyjnością goods and primary focus attention on increasing the general public access to resources and public goods. The beginning of this century brings new challenges for public policy, it is connected with the constant evolution of the market system, including the variable role of the state and public institutions in the system. Talk about the welfare state in Europe has been going on for at least two decades in connection with the ongoing process of globalization, but also the recent crisis (financial initially, and later economic). The recent crisis is also an opportunity to create new solutions and concepts both in the area of economic policy and social policy (and these two policies are still inextricably linked). An important contribution to effective economic policy is effective social policy aimed at achieving the goals mandated to enable large social groups to GDP, as well as the activation of groups at particular risk of marginalization and exclusion. Today takes a departure from the passive distribution of aid towards active interaction – it is characterized by active social policy.

*Keywords:* active social policy, welfare state

JEL: H53