

Dr Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski
www.ips.uw.edu.pl/rszarf
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej

(wersja z 2.12.2006)

Polityka jako politykowanie i rządzenie

Wyrażenie „polityka społeczna” składa się z dwóch słów – rzeczownika „polityka” oraz przymiotnika „społeczna”. Wynika z tego, że mamy do czynienia z pewnym rodzajem polityki, który można odróżnić od innych jej rodzajów. Rozumienie podziału polityki na społeczną i niespołeczną, albo na bardziej społeczną i mniej społeczną da nam podstawę do wyjaśnienia pojęcia polityki społecznej.

Odpowiedzmy najpierw na pytanie, czym jest sama polityka, czyli co oznacza to pojęcie. Jest ono złożone i wieloznaczne, ale dla celów dydaktycznych wystarczy nam uproszczony obraz. Polityka to walka o zdobycie władzy nad państwem, jej utrzymanie, utrwalanie i powiększanie. Państwo rozumiemy tutaj jako szczególnego rodzaju organizację o charakterze terytorialnym, tzn. obejmuje ona wszystkich, którzy mieszkają na danym obszarze. Pełna władza nad państwem oznacza możliwość dowolnego kształtowania tej organizacji, czyli m.in. jej ustroju, a w tym jej celów, zasad członkostwa, wewnętrznej organizacji itd. Ponadto władza nad państwem to również władza nad jego członkami, czyli obywatelami.

Takie ujęcie polityki sprawia, że nie nazwiemy w ten sposób działań, których celem nie jest zdobycie lub utrzymanie władzy nad państwem, chociaż są z nią związane. Znika nam wtedy z pola widzenia wielki obszar działalności, w której władza tego rodzaju ma jedynie instrumentalny charakter, tzn. jej posiadacz wykorzystuje ją do czegoś innego niż ona sama, jej utrwalanie lub powiększanie, np. do zmieniania ustroju państwa, do realizacji jego celów i zadań. W obu przypadkach władza nad państwem odgrywa zasadniczą rolę i jeżeli ją właśnie uznamy za centralny element polityki, to ma ona dwa wyraźnie odrębne aspekty. Pierwszy, w którym władza jest celem nazwiemy „politykowaniem”, a drugi, w którym jest ona środkiem lub instrumentem do realizacji innych celów nazwiemy „rządzeniem”¹.

Oba te aspekty są konstytutywne dla sensu pojęcia polityka. Skuteczne politykowanie daje nam władzę nad państwem, a skuteczne rządzenie to osiągnięcie za jej pomocą czegoś innego. Wiemy do czego służy politykowanie, a jaki jest cel rządzenia? Czy jest nim dobro wszystkich obywateli (dobro wspólne), a może dobro tylko niektórych z nich, np. tych, którzy mają władzę? Jeżeli jest to dobro, niezależnie od tego czyje, to jak rozumiane? Ogólne i szczegółowe cele rządzenia mogą być więc bardzo rozmaite. Cechą charakterystyczną rządzenia nie jest jego cel, ale instrument, czyli władza nad państwem. Wszystko, co za pomocą tego instrumentu ludzie zechcą osiągnąć będzie tym samym celem rządzenia. Jak wiemy z historii władza nad państwem służyła zarówno do osiągnięcia złych, jak i dobrych celów, co stało się z czasem uzasadnieniem dla wbudowania w ustroje państw różnych

¹ Rozróżnienie to nawiązuje do pary angielskich słów *politics* (władza polityczna jako cel) i *policy* (władza polityczna jako instrument).

mechanizmów ograniczających swobodę jej sprawowania (np. trójpodział władzy, demokratyczny system polityczny z cyklicznymi wyborami, zasada państwa prawa i sądy konstytucyjne, prawa obywatelskie).

Rządzenie we współczesnych państwach można w dużym uproszczeniu przedstawić jako proces rozwiązywania problemów publicznych, składający się z kilku faz. Pierwszą z nich jest skierowanie uwagi rządzących na pewne zjawiska lub procesy uznawane za problematyczne (problemy lub kwestie społeczne). Dokładniejsze określenie problemu i jego możliwych rozwiązań to faza druga. Następnie mamy do czynienia z wyborem jednego z alternatywnych rozwiązań i przygotowaniem do jego realizacji (np. uchwalanie ustaw, ogłaszanie programów rządowych). Faza kolejna to realizacja ustaw lub programów rządowych nazywana implementacją. Ocena wpływu implementacji na problem i na inne aspekty życia zbiorowego to ostatni akt tego procesu. Od niego może się też zacząć kolejny cykl.

Problematyka politykowania i problematyka rządzenia mają swoje wspólne i rozłączne obszary. W takiej sytuacji teoretycy i badacze polityki podzielili się na dwa obozy, jedni spoglądają na politykę z perspektywy politykowania, a inni skoncentrują uwagę na rządzeniu. Czytelnik tej książki szybko zorientuje się, że jej autorzy należą do tego drugiego obozu. W dalszej części tego rozdziału słowo „polityka” oznacza przede wszystkim „rządzenie”.

Działy i sprawy polityki

Samo stwierdzenie, że polityka społeczna dotyczy rządzenia, a nie politykowania, nie jest jeszcze dostatecznie precyzyjną jej charakterystyką, szczególnie gdy uświadomimy sobie wielką różnorodność spraw, które są przedmiotem rządzenia we współczesnych państwach. Osiągnęła ona już taki poziom, że zdecydowano się na jej oficjalne uporządkowanie w ustawie o działach administracji rządowej². Wyróżniono tam 32 działy, a w każdym jeszcze od kilku do kilkunastu odrębnych spraw. Zakładając, że średnia liczba spraw na dział wynosi 7 otrzymujemy liczbę 224 spraw, którymi zajmuje się (rządzi) polska administracja rządowa.

Zajmowanie się wszystkimi tymi sprawami przez rząd i jego administrację można nazwać polityką rządu lub polityką rządową. Gdyby wyliczyć sprawy, którymi zajmuje się administracja samorządowa mielibyśmy też podstawę do wyróżniania polityki samorządowej. W ten sposób otrzymujemy jeden z ważnych obecnie podziałów polityki, który nie miał znaczenia w ustroju PRL, gdy zlikwidowano odrębność samorządu (jednolita administracja państwowa). Politykę rządową i samorządową łącznie nazywać można „polityką publiczną”, tak jak administrację rządową i samorządową nazywa się „administracją publiczną”.

Podział spraw, którymi zajmuje się rząd i samorząd na działy można wykorzystać do podziału polityki publicznej na rodzaje, np. rządzenie w sprawach zaliczonych do działu oświata i wychowanie to publiczna polityka oświatowa i wychowawcza, rządzenie w sprawach transportu to publiczna polityka transportowa itd. Który z tak określonych rodzajów polityki będzie polityką społeczną?

Sam przegląd nazw działów z wyżej wspomnianej ustawy daje nam w tym względzie pewną wskazówkę, gdyż przymiotnik „społeczny” występuje tylko w jednej – „zabezpieczenie społeczne”. Za ten dział odpowiedzialny jest minister pracy i polityki społecznej, a praca jest odrębnym działem administracji rządowej. Wynika stąd, że publiczną polityką społeczną w świetle ustawy o działach i nazwy jednego z ministerstw jest rządzenie w sprawach zabezpieczenia społecznego. Trzeba jednak pamiętać, że przed 1999 r. (od 1987)

² Ujednolicona wersja ustawy z dnia 2 września 2003 (Dz. U. Nr 159, poz. 1548). Wszystkie teksty ustaw można znaleźć na stronach Sejmu - www.sejm.gov.pl.

w nazwie tego ministerstwa była „polityka socjalna”, a nie społeczna³. Oba określenia były i są jeszcze niekiedy uznawane za synonimy, ale w teorii polityki społecznej przyjęto, że polityka socjalna ma węższy zakres, tzn. dotyczy tylko części spraw, które obejmuje polityka społeczna (patrz następny punkt).

W teorii i historii polityki społecznej zabezpieczenie społeczne odgrywa istotną rolę, np. za początek polityki społecznej w ogóle lub nowoczesnej polityki społecznej uznaje się trzy ustawy wprowadzające obowiązkowe ubezpieczenia chorobowe, wypadkowe oraz emerytalno-rentowe dla robotników (nazywane łącznie ubezpieczeniem społecznym) uchwalone w latach 1880. w Niemczech. Sprowadzenie zakresu polityki społecznej wyłącznie do tego rodzaju spraw jest jednak kontrowersyjne.

Zakres przedmiotowy polityki społecznej

Kontrowersje co do tego, jakie sprawy poza zabezpieczeniem społecznym powinny znaleźć się w zakresie interesującej nas polityki doprowadziły do próby odróżnienia szeroko i wąsko rozumianej polityki społecznej (polityka socjalna). W pierwszym przypadku do zakresu tego pojęcia włącza się więcej spraw niż w drugim, np. poza zabezpieczeniem społecznym również sprawy pracy, zdrowia, oświaty i wychowania oraz mieszkalnictwa.⁴

Wąsko rozumianą politykę społeczną utożsamia się niekiedy z problematyką świadczeń pieniężnych (np. emerytury, renty, zasiłki), nazywanych też transferami socjalnymi. Główną ich funkcją jest wspomaganie obywateli w utrzymaniu się, gdy m.in. czasowo lub trwale nie są zdolni do pracy, nie mogą jej znaleźć lub zajmują się ważnymi społecznie obowiązkami, np. opiekują się członkami rodziny. Ogólniejsze cele przypisywane systemowi transferów socjalnych to łagodzenie nierówności i ubóstwa w poziomie życia (konsumpcji).

W tym kontekście należy odróżniać sprawy socjalne, które są podzbiorem spraw społecznych, a te z kolei są podzbiorem wszystkich spraw publicznych, którymi zajmują się podmioty rządzenia. Inaczej mówiąc, część spraw społecznych nie ma charakteru socjalnego, a część spraw publicznych nie ma charakteru społecznego.

Rozszerzanie zakresu polityki społecznej poza sprawy socjalne wymaga uzasadnienia. Pragmatycznie rzecz ujmując, już sam dział zabezpieczenie społeczne obejmuje bardzo rozległy kompleks zagadnień, które też nie są jednolite np. ubezpieczenie społeczne i pomoc społeczna traktowane są jako dwie odrębne sfery polityki. Dodanie do tego jeszcze innych spraw i działów można krytykować, jako ujęcie zbyt szerokie i eklektyczne (mechaniczne zebranie wielu różnych elementów, które niewiele poza polityką ze sobą łączy).

Historycznie rzecz ujmując genezę współczesnej polityki społecznej wiąże się z kwestią robotniczą (konflikty między robotnikami i właścicielami fabryk, złe warunki pracy i życia robotników), a więc była to przede wszystkim polityka związana ze sprawami pracy najemnej, np. zakaz pracy dzieci, skracanie czasu pracy, uznanie prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, wprowadzenie państwowej inspekcji pracy i ubezpieczeń robotniczych. Polscy teoretycy z okresu międzywojennego wyraźnie to podkreślali. Na tym tle doszło zresztą do kontrowersji, czy tradycyjna polityka zindywidualizowanej pomocy dla ubogich, o wiele starsza od ubezpieczeń robotniczych, w ogóle należy do zakresu nowoczesnej polityki społecznej⁵.

³ We wcześniejszych nazwach ministerstw odpowiedzialnych za ten dział były wyrażenia „sprawy socjalne” (od 1972 r.) i „opieka społeczna” (przede wszystkim w okresie międzywojennym).

⁴ Podział na politykę społeczną i socjalną syntetycznie został ujęty w artykule R. Szarfenberga „Definicje polityki społecznej”, w: B. Szatr-Jaworska i B. Rysz-Kowalczyk red. „Wokół teorii polityki społecznej”, Aspra-Jr, Warszawa 2003.

⁵ Wyrażał taką wątpliwość S. Rychliński.

W okresie międzywojennym pojawiały się też analizy „polityki populacyjnej”⁶. W tym przypadku przedmiotem rządzenia były sprawy takie, jak liczba ludności (urodzenia, zgony, małżeństwa), przemieszczanie się jej wewnątrz i przez granice państwa (migracje wewnętrzne i zewnętrzne), kwestia kobieca, ale również w ramach „polityki rasy” i higieny społecznej - nędza, alkoholizm i prostytutka. Zasugerowano też wówczas połączenie spraw pracowniczych ze sprawami populacyjnymi pod nazwą „polityka społeczno-populacyjna”. Był to już bardzo wyraźny krok ku wyjściu poza granice zakresu polityki społecznej wyznaczone przez kwestię robotniczą.

Dodatkowe impulsy do tego rodzaju podejść pojawiły się po II Wojnie Światowej, gdy powszechnie zaczęto akceptować odpowiedzialność państwa za coraz szerzej rozumiany dobrobyt wszystkich obywateli, a nie tylko za łagodzenie konfliktu przemysłowego, sytuację pracowników najemnych i ich rodzin czy sprawy liczby i jakości populacji. W społeczeństwach przemysłowych udział zatrudnienia najemnego w całej gospodarce stał się przy tym masowy, a więc większość obywateli była pracownikami.

W związku z tym w kolejnych dziesięcioleciach coraz bardziej popularne staje się angielskie pojęcie *welfare state*, które współcześnie tłumaczy się na język polski w sposób niejednolity, np. „państwo dobrobytu”, „państwo o orientacji społecznej”, „państwo społeczne” czy „państwo opiekuńcze”⁷. Jednym z przejawów akceptacji dla tej idei w społeczności międzynarodowej jest uznanie praw społecznych (prawa pracownicze, prawa do minimalnego poziomu życia, prawa do edukacji i tożsamości kulturowej) za prawa człowieka zarówno w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, jak i w późniejszych aktach, takich jak Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych czy Europejska Karta Społeczna i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Polityka społeczna a polityka gospodarcza

Jeżeli współczesna polityka społeczna ma realizować ideę państwa, które jest odpowiedzialne za dobrobyt obywateli, to zbliża ją to do polityki gospodarczej. W encyklopedycznych ujęciach dobrobyt w znaczeniu ekonomicznym to wysoki poziom zaspokojenia potrzeb obywateli, a jego przeciwieństwem jest niedostatek (ubóstwo). Ponadto pojęcie potrzeb uznaje się za centralne dla zrozumienia problematyki polityki społecznej. Gdzie więc przeprowadzić granicę między tymi dwoma rodzajami polityki?

Niezależnie od koncepcji potrzeb i ich rodzajów, warunkiem ich zaspokojenia jest istnienie tego, co je zaspokaja, np. potrzeby energetyczne człowieka trudno zaspokoić bez istnienia żywności, potrzebę przynależności do grupy bez istnienia grup. Przynajmniej część z tego, co różne ludzkie potrzeby zaspokaja jest świadomie wytwarzana przez ludzi poprzez mniej lub bardziej zorganizowaną pracę (produkcja) przy wykorzystaniu różnego rodzaju zasobów. Następnie wyprodukowane dobra lub usługi stają się przedmiotem wymiany na rynku (handel). Trwały sukces gospodarczy polegałby więc co najmniej na tym, aby wytworzony w procesie pracy produkt wciąż zrównywał się z całkowitymi potrzebami obywateli (o których w ekonomii przyjmuje się założenie, że są nieograniczone).

Czy trwały sukces gospodarczy wystarczy dla zapewnienia dobrobytu wszystkim obywatelom? Byłoby tak pod warunkiem, że gospodarka produkuje wszystko to, co jest im

⁶ Z. Daszyńska-Golińska „Zagadnienia polityki populacyjnej”, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1927.

⁷ Jest to tłumaczenie najbardziej kontrowersyjne, szczególnie, jeżeli opiekę będziemy rozumieli analogicznie do tego, jak troskliwi rodzice traktują swoje dzieci lub pielęgniarki traktują osoby ciężko chore i niesprawne. Przyjęcie, że państwo ma zajmować się w ten sposób obywatelem jest oczywiście karykaturą. Podkreśla się to zresztą w bardziej dosadnym określeniu angielskim *nanny state*, czyli „państwo niańczące”, mówiło się też w Polsce o „państwie nadopiecznym”. W naszej tradycji „opieka społeczna” dotyczyła głównie tego, co obecnie nazywa się pomocą społeczną, a to również prowadzi do zbyt wąskiego rozumienia wyrażenia *welfare state*.

potrzebne, a podział wytworów produkcji między nich był równomierny. Nie wszystko jednak da się wyprodukować, nawet jeżeli włączymy tu udzielanie usług, a poza tym wiele z tego, co jednak wyprodukować można z różnych względów nie staje się przedmiotem handlu, np. uczucia, głosy wyborcze, sami ludzie, a w tym dzieci, państwa, obywatelstwo. Zaspokajanie potrzeb ma więc również pozagospodarczy wymiar. Ponadto, nawet gdyby wszystko było produktem i towarem, to i tak nie byłoby gwarancji, że przy całkowitym produkcie równym całkowitym potrzebom wszyscy mieliby zaspokojone potrzeby w stopniu wystarczającym dla zachowania zdrowia i możliwości prowadzenia udanego życia w społeczeństwie.

Zatrzymajmy się chwilę nad tym drugim faktem. Ogólnie i upraszczając, w skali całego społeczeństwa praca tworzy produkt (dobra i usługi), który jest jednocześnie jej wynagrodzeniem, tzn. dochody z pracy można wymienić na to, co nam potrzebne (sam pieniądz jest tylko pośrednikiem). W związku z tym głównym źródłem zaspokojenia potrzeb (utrzymania) obywateli jest praca, to od jej ilości, jakości i miejsca zależy zwykle wielkość udziału w wytworzonym przez pracę produkcie.

Problemy z utrzymaniem ma więc przynajmniej część tych, którzy nie pracują lub pracują mało, a w przypadku niskiego wynagrodzenia za pracę, kłopoty z zaspokajaniem potrzeb mogą mieć również ci obywatele, którzy pracują dużo. Nie pracują zaś ci, którzy nie mogą m.in. ze względu na stan zdrowia, niepełnosprawność lub niemożność znalezienia pracy lub ci, którzy są zdolni do pracy i mogą ją znaleźć, ale wolą lub muszą robić coś innego. Powody dla których ludzie nie wybierają pracy mogą być różne, np. odziedziczyli lub zarobili fortunę (żyją z własności), preferują wykonywanie innych obowiązków, których za pracę nie uważa się i nikt wywiązywania się z nich nie wynagradza udziałem w produkcie. Mogą też po prostu wybierać więcej czasu wolnego (praca przymusowa jest zakazana, co jest jednym z elementów polityki społecznej). Poza tym, nawet gdyby praca dawała udział w produkcie wystarczający do zaspokojenia potrzeb, to ze względu na nieracjonalne zachowania (pomijanie własnych potrzeb wynikające z braku informacji, błędne postrzeganie własnych potrzeb powodowane m.in. reklamą i manipulacjami sprzedawców, krótkowzroczność) nie daje to gwarancji ich zaspokojenia.

Są to bardzo ogólne argumenty przemawiające za tym, że polityka nastawiona wyłącznie na trwały sukces gospodarczy rozumiany jako zapewnienie ciągłego wzrostu produktu zrównującego się z potrzebami obywateli nie wystarczy dla zapewnienia wszystkim obywatelom wszechstronnego dobrobytu na odpowiednim poziomie. Jest tak m.in. dlatego, że część potrzeb ma pozagospodarczy charakter, a także dlatego, że podział produktu według pracy nie daje gwarancji dobrobytu dla wszystkich. I tu właśnie odkrywamy granicę między polityką gospodarczą a polityką społeczną. Ta druga wyrosła ze świadomości ograniczeń tej pierwszej w osiągnięciu ideału państwa wszechstronnego dobrobytu dla wszystkich.

W związku z tym polityką społeczną jest polityka w obszarze potrzeb pozagospodarczych (m.in. dobra publiczne), a także polityka mająca na celu dobrobyt obywateli, którzy mają problemy z zaspokojeniem swoich potrzeb poprzez pracę, czyli korygowanie podziału produktu według pracy oraz wprowadzanie podziału według potrzeb. Ponieważ praca jest głównym źródłem utrzymania, polityka społeczna ma także na celu maksymalizację liczby pracujących obywateli. W przypadku polityki gospodarczej samo zwiększanie liczby pracujących jest istotne tylko o tyle, o ile przyczyni się to do zwiększenia wielkości produktu, a zatrudnianie osób mało wydajnych może być nawet sprzeczne z celami gospodarczymi (wydajność pracy jest ważniejsza niż liczba pracujących).

Praca jest oczywiście ważna dla wielkości produktu, ale pomijanie jej innych aspektów prowadzi do licznych problemów, które w końcu mają też negatywne skutki gospodarcze. Ludzie wiele czasu spędzają w pracy, jej warunki są więc ważne dla ich zdrowia i życia, a ilość czasu poświęcanego na nią ma znaczenie dla możliwości wypełniania innych

ważnych ról społecznych. Zaniedbania w tym względzie prowadzą m.in. do zwiększenia poziomu niepełnosprawności wśród obywateli i zaniedbywania obowiązków rodzinnych i obywatelskich. Nadużycia władzy w pracy oraz wyzysk pracy prowadzą do stresów i konfliktów, które są kosztowne nie tylko dla ludzi, ale też dla wielkości i jakości produkcji. Ponadto wyzysk prowadzi do trudności w utrzymaniu się i zwiększania ilości pracy kosztem innych ważnych obowiązków.

Politykę gospodarczą często uznaje się za ważniejszą od polityki społecznej w kontekście dobrobytu, gdyż wielkość produktu jest warunkiem koniecznym zaspokojenia wszystkich potrzeb wszystkich obywateli, zarówno pracujących, jak i niepracujących. Jest tak dlatego, że samo państwo utrzymuje się z części całkowitego produktu. Zaspokojenie potrzeb pozagospodarczych, powiększanie liczby pracujących, ochrona pracowników oraz korygowanie podziału produktu według pracy i podział według potrzeb mają oczywiście wieloraki wpływ na samą pracę i jej wydajność i w konsekwencji na wielkość produktu. Wynika stąd, że polityka społeczna ma również ważne funkcje gospodarcze. Niemniej jej celem nie jest zwiększanie wielkości produktu, ale powszechne zaspokojenie potrzeb obywateli. Biorąc powyższe pod uwagę w polityce powszechnego dobrobytu ważna jest zarówno polityka gospodarcza, jak i polityka społeczna.

Polityka społeczna a rynek

Jedną z podstawowych strategii polityki gospodarczej (przynajmniej od czasu upadku ustrojów z gospodarką centralnie planowaną) polega na tworzeniu i ochronie warunków do tego, aby działał mechanizm automatycznego dostosowywania wielkości produktu (podaż) do potrzeb (popyt) poprzez ceny, co jest fundamentem działania rynku. Wymaga to m.in. systemu ochrony praw własności i rozstrzygania sporów na tle stosunków umownych, a także istnienia wielu niezależnych producentów, dobrze poinformowanych konsumentów, swobodnego kształtowania cen, swobody wejścia i wyjścia z danego rynku. Należy pamiętać, że strategię czysto rynkową wymagają o wiele więcej od państwa niż to zakładają liberalni ekonomiści (dla nich wystarczy jeżeli państwa będzie jak najmniej), np. ochrona wolnej konkurencji w warunkach, gdy produkcją i handlem zajmują się wielkie międzynarodowe firmy jest poważnym wyzwaniem.

W polityce społecznej strategia czysto rynkowa rzadko jest wystarczająca. Po pierwsze, w przypadku niektórych rodzajów dóbr i usług bardzo trudno jest stworzyć warunki dla działania rynku lub nie jest to właściwe ze względów moralnych (np. potrzeby pozagospodarcze zaspokajane przez dobra publiczne, potrzeby emocjonalne zaspokajane przez związki między ludźmi). Po drugie, rynek dzieli produkt głównie według miejsca i wydajności pracy, a nie według potrzeb. Po trzecie, zachowania konsumentów mogą być związane z ignorowaniem ważnych potrzeb swoich oraz osób będących na ich utrzymaniu. Są to źródła napięć między polityką gospodarczą a polityką społeczną, szczególnie gdy przyjmiemy się niezbyt rozsądne założenie, że czysta strategia rynkowa zawsze i wszędzie jest lepsza dla gospodarki i dobrobytu niż strategię korygowanego rynku lub nierynkowe.

W polityce społecznej używa się więc wielu instrumentów służących do korygowania lub uzupełniania rynku takich, jak: regulacja ilości i jakości produktu (np. zakaz produkcji, kwoty produkcyjne, normy i standardy jakości produktów), regulacja cen (np. ceny zerowe, ceny minimalne, ceny maksymalne), subsydiowanie produkcji, subsydiowanie zatrudnienia, transfery zwiększające siłę nabywczą pewnych grup obywateli, transfery w naturze, zakazy i przymus konsumpcji określonych dóbr i usług. Wszystkie one są formą regulacji ludzkich zachowań w rolach producentów, organizatorów ich pracy oraz konsumentów.

Celem regulacji ilości i jakości produktu jest otrzymanie takiej jego ilości i jakości, która odbiega od tej, którą dostarczałby całkowicie wolny rynek. Regulacja ilości może

polegać na ustalaniu ilości zerowej, tzn. zakazu produkcji (np. w przypadku dóbr i usług uznanych za wyjątkowo szkodliwe), a także ilości stałej oraz jej minimalnych i maksymalnych wartości. Regulacja jakości dotyczy bardzo wielu dóbr i usług, a szczególnie tych, które zaspokajają istotne potrzeby, np. regulacja jakości żywności i wody pitnej, leków i usług medycznych, materiałów i usług architektonicznych i budowlanych. Specyficzna regulacja jakości dotyczy usług polegających na organizacji pracy, np. ustalenie norm bezpieczeństwa i higieny pracy i uczynienie organizatorów pracy odpowiedzialnych za ich przestrzeganie. Jednym z charakterystycznych celów regulacji jakości jest zwiększenie bezpieczeństwa pracy i konsumpcji.

Regulacja cen polega na ustaleniu cen zerowych, czyli uczynienie pewnych dóbr i usług bezpłatnymi dla wszystkich obywateli lub niektórych ich kategorii, np. usługi edukacyjne na poziomie podstawowym i średnim, czy podstawowe usługi medyczne. Bezpłatność dla konsumenta oznacza oczywiście, że produkcja i dostarczanie tych dóbr zostaną sfinansowane z innych źródeł niż dochody z ich sprzedaży. Cena zerowa powoduje również, że mechanizm rynkowy zostaje całkowicie wyłączony i dostosowanie produktu do potrzeb musi przybrać postać planowania. Wynika stąd, że niezależni uczestnicy rynku nastawieni na osiągnięcie zysku ze sprzedaży swoich produktów nie będą zainteresowani taką działalnością, co jest uzasadnieniem dla tworzenia zależnych od państwa producentów lub polegania na niezależnych producentach nie nastawionych na zysk. Mniej drastyczną regulacją cen jest ustalenie ceny minimalnej, np. najniższe wynagrodzenie jest rodzajem ceny minimalnej za usługę polegającą na świadczeniu pracy. Ceny maksymalne stosuje się zaś po to, aby pewne dobra i usługi były bardziej dostępne dla uboższych konsumentów, np. ogranicza się w ten sposób wysokość cen za wynajem mieszkań (regulacja czynszów). Cena zerowa, której towarzyszy tworzenie producenta państwowego (publicznego) oraz zakaz produkcji danego dobra przez innych producentów to najgłębsza ingerencja w dany rynek lub strategia zupełnie go wyłączająca i zastępująca planowaniem.

Korygowanie rynku następuje również za pomocą subsydiowania produkcji. Jeżeli jednym z celów polityki społecznej jest zwiększenie konsumpcji jakiegoś dobra lub usługi, to można dopłacać jego producentom do produkcji, co sprawi, że będą produkować więcej w porównaniu z sytuacją bez tych dopłat. Może być to również związane z wpływaniem na ceny.

Kolejny instrument korygowania rynku to subsydiowanie konsumpcji, np. transfer socjalny do jakiejś grupy obywateli sprawi, że będą oni mogli zwiększyć swój udział w produkcji ponad udział, który wynika z ich pracy, według własnych preferencji. Podobne cele można osiągać przy pomocy subsydiowania zatrudnienia, tzn. dopłacania „pracodawcom” do zatrudnienia wybranych kategorii obywateli, np. osób niepełnosprawnych. Instrument ten przynosi jednak nie tylko ewentualne zwiększenie udziału w produkcji poprzez wynagrodzenie za pracę, ale może dać również inne korzyści wynikające z pracy, np. poszerzenie kontaktów społecznych, poczucie bycia potrzebnym itd.

Przymus konsumpcji pewnych dóbr i usług stosuje się by zwiększyć zaspokojenie pewnych potrzeb ponad to, co wynika z podziału według pracy i preferencji prywatnych obywateli, np. ubezpieczenie emerytalne jest obowiązkowe, co oznacza, że nie można bezkarnie z niego zrezygnować, obowiązek szkolny polega na tym, że rodzice nie mogą bezkarnie zrezygnować z posyłania dzieci do szkoły. Transfer socjalny, czyli świadczenie pieniężne może być wydane na co tylko jego odbiorca zechce, chociaż i tutaj są ograniczenia, np. w ustawie o pomocy społecznej uwzględnia się możliwość uznania bliżej nieokreślonych form konsumpcji za marnotrawne i zawieszania z tego powodu świadczenia. Formą zwiększania konsumpcji są też bony, czyli forma pieniądza, którą można wymienić wyłącznie na jeden rodzaj dóbr lub usług, często tylko u wyraźnie określonych producentów lub sprzedawców.

Instrumentarium polityki społecznej mniej lub bardziej wykracza poza strategię czysto rynkowe ze względu na to, że jej celem jest wszechstronny dobrobyt wszystkich obywateli.

Społeczeństwo obywatelskie w polityce społecznej

Czasem można spotkać postulat uspołecznienia polityki społecznej, a w kilku polskich definicjach uznano, że organizacje społeczne mogą być jej podmiotami. Jak to rozumieć w świetle wyżej przyjętych założeń, z których wynika, że polityka społeczna jest rodzajem polityki publicznej, a jej podmiotami są sprawujący władzę?

Polityka prowadzona jest głównie w państwie, którego członkami są obywatele, stąd społeczeństwo w państwie nazywa się społeczeństwem obywatelskim. Przejawem jego istnienia jest dobrowolna, zorganizowana i niezależna od administracji publicznej działalność obywateli, której celem nie jest ekonomicznie rozumiany zysk (wzbogacenie właścicieli organizacji)⁸. Są to więc organizacje pozarządowe działające nie dla zysku (non-profit). Ich cele mogą pokrywać się z celami państwa, chociaż nie muszą.

W kontekście gospodarczym (produkcja dóbr i usług) nazywa się ten obszar trzecim sektorem (sektor społeczny), obok sektora publicznego (organizacje rządowe i samorządowe) oraz sektora rynkowego (organizacje pozarządowe, ale nastawione na przynoszenie zysku dla właścicieli). W przypadku danego rodzaju dobra lub usługi jednocześnie możemy mieć producentów lub dostawców publicznych, społecznych oraz komercyjnych. Przykładowo, usługi medyczne mogą być udzielane przez organizacje należące do wszystkich sektorów, przez publiczną służbę zdrowia, przez organizację społeczną lub przez firmę medyczną. W każdym z tych przypadków usługodawcą jest lekarz (lub inny profesjonalista w sprawach leczenia) i pod tym względem nie ma żadnej różnicy. W każdym z nich lekarz może otrzymywać wynagrodzenie za swoją usługę o ile nie jest wolontariuszem, ale może nim być niezależnie od rodzaju sektora (np. szczególnie interesujący są wolontariusze dla organizacji nastawionych na zysk dla właścicieli, gdyż nic lub prawie nic ich nie kosztują). Różnica pojawia się dopiero na poziomie rodzaju właściciela organizacji oraz odpłatności za usługę.

Właścicielem organizacji publicznych jest państwo (reprezentowane przez instytucję publiczną, np. Skarb Państwa), a społecznych i rynkowych - prywatne osoby. Druga istotna różnica – w odróżnieniu od sektora rynkowego sektor publiczny i społeczny dostarczają usług obywatelom po cenie zerowej lub mniejszej od rynkowej. Kolejna różnica wynika z poprzedniej, jeżeli cena nie pokrywa kosztu, ktoś musi dopłacać. W przypadku organizacji publicznych są to podatnicy, czyli obywatele zobowiązani do zrzeczenia się części swojego udziału w produkcji (części dochodu z pracy), a w przypadku organizacji społecznych są to darczyńcy, czyli obywatele dobrowolnie oddający część swojego dochodu.

Niezależność od państwa, dobrowolne finansowanie, wolontariat i charakter non-profit oraz szlachetne cele (dobro publiczne) sprawiają, że organizacje społeczne są niekiedy preferowane przez tych, którym państwo kojarzy się głównie z nadużyciami władzy, przymusem, schematyzmem i marnotrawstwem, a biznes z wyzyskiem i egoizmem. Poza ideologicznym podejściem tego rodzaju (niedostrzeżenie słabości trzeciego sektora i przecenianie ich w przypadku pozostałych sektorów) dostrzeżono, że organizacje obywatelskie mogą odgrywać istotną rolę w realizacji idei państwa wszechstronnego dobrobytu dla wszystkich. Po pierwsze, zaspokajają one wiele potrzeb (w tym pozagospodarczych) wielu grup obywateli zarówno tych, którzy należą do tych organizacji, jaki i innych (np. organizacje charytatywne). Po drugie, mogą one być grupą nacisku na sprawujących władzę polityków, na administratorów różnych organizacji publicznych oraz właścicieli i zarządy firm for-profit, która występuje w imieniu tych obywateli, których

⁸ Uznanie, że firmy czy przedsiębiorstwa nie są częścią społeczeństwa obywatelskiego jest czasem kwestionowane. Logicznie rzecz biorąc, są to również organizacje pozarządowe.

pozycja przetargowa jest niewielka lub żadna, co przyczynia się do zapobiegania ich wyzyskowi, marginalizacji i ubóstwu.

Użyteczność organizacji obywatelskich dla celów polityki społecznej sprawia, że powstały strategie wzmacniania tego sektora przy pomocy środków publicznych oraz kontraktowania usług, które dostarcza sektor publiczny również w tych organizacjach, np. organizacja społeczna udziela porad prawnych ubogim obywatelom za pieniądze z podatków. Właśnie taki trend można uznać za uspołecznienie polityki społecznej, gdyż część jej funkcji wykonują podmioty z sektora społecznego. Niekiedy jest to jednak przyczyną obaw ze strony reprezentantów jego interesów o zbyt dużą dominację państwa, która może zagrozić niezależności organizacji społecznych. Z drugiej strony administracja może mieć problemy z rozliczaniem niezależnych organizacji z tego, jak się wywiązały z powierzonych im zadań publicznych.

Charakterystyka polityki społecznej

Powyższe uwagi powinny nas przygotować do podsumowania, w którym dokonamy syntetycznego scharakteryzowania polityki społecznej. Trzy wątki są tu zasadnicze – związki polityki społecznej z państwem, polityką gospodarczą i strategiami rynkowymi.

Związki polityki społecznej z państwem podkreśla się często w jej definicjach, przyjmując, że jest ono głównym podmiotem polityki społecznej. Należy pamiętać, że państwo to specyficzna organizacja, która dzieli jednak wiele cech z innymi organizacjami, np. ma swoje organy, przez które działa i realizuje swoje cele. Polityka społeczna jest działaniem państwa, a to działa za pośrednictwem władz i administracji, które oczywiście składają się z wybranych lub zatrudnionych obywateli. To są właściwe podmioty każdej polityki publicznej, w tym polityki społecznej, przy czym w ramach władzy i administracji dochodzi do podziałów na poziomy (centralny, regionalny i lokalny) i specjalizacji w różnych rodzajach spraw publicznych. Zakres podmiotowy polityki społecznej tworzą te części władzy i administracji, które podejmują i realizują decyzje dotyczące polityki społecznej. Oczywiście różne organizacje pozarządowe oraz indywidualni obywatele mogą mieć wpływ na te decyzje, ale ich podejmowaniem zajmuje się władza. Do realizacji celów polityki społecznej państwa mogą być włączone organizacje z innych niż publiczny sektorów, ale odpowiedzialność za to ponoszą rządzący i administracja.

Polityka społeczna wiąże się z tymi sprawami publicznymi, które wyznacza problematyka powszechnego i wszechstronnego dobrobytu obywateli. Taki zakres przedmiotowy polityki społecznej jest jednak za szeroki i obejmuje również sprawy należące do polityki gospodarczej. Problem ten rozwiązaliśmy wyżej uznając, że przedmiotem polityki gospodarczej jest wpływanie na wielkość produktu, a polityki społecznej – zaspokajanie potrzeb pozagospodarczych, zwiększanie zatrudnienia, ochrona pracowników oraz wpływanie na podział produktu między obywateli (zarówno podział według pracy, jak i podział według potrzeb).

Trzecią istotną cechą polityki społecznej jest stosowanie przez nią instrumentów modyfikujących lub wyłączających działanie rynku. Jeżeli przyjmiemy do tego, że w polityce gospodarczej stosuje się przede wszystkim strategie rynkowe, tj. tworzenie i ochronę warunków działania rynku, to polityka społeczna będzie wszędzie tam, gdzie dochodzi do zasadnej ingerencji w jego mechanizm lub gdzie go w ogóle nie ma, ponieważ go zakazano lub nie da się go stworzyć. Biorąc pod uwagę szczególny nacisk, jaki przykładają się do zaspokojenia potrzeb w polityce społecznej można też uznać za bardziej dla niej charakterystyczne instrumenty wpływania na ogólny poziom konsumpcji oraz poziom konsumpcji szczególnych dóbr i usług, np. transfery dochodowe, zakazy lub nakazy konsumpcji, ale również ceny wyższe lub niższe od rynkowych czy państwowa produkcja.

Nauka i polityka społeczna

Wraz ze wzrostem znaczenia polityki społecznej po II Wojnie Światowej stawała się ona coraz częściej przedmiotem systematycznych dociekań o charakterze teoretycznym i empirycznym, które nazywano również polityką społeczną, albo „nauką o polityce społecznej”.

Dociekania te prowadzono w ramach różnych założeń filozoficznych i metodologicznych, charakterystycznych dla poszczególnych dyscyplin naukowych, np. ekonomiści badają politykę społeczną w kontekście założeń o racjonalnym wyborze, teorii zachowań ekonomicznych oraz mechanizmów rządzących gospodarką, socjologowie analizują ją w kontekście porządku społecznego, struktury społecznej, kultury i teorii życia zbiorowego, prawnicy analizują jej treść zawartą w prawie i decyzjach sądów, historycy badają jej zmienność w czasie, filozofowie zastanawiają się nad tym, czym ona jest i jak się ją poznaje.

W ramach ogólniejszych dyscyplin naukowych pojawiają się grupy naukowców, którzy systematycznie analizują politykę społeczną posługując się założeniami, teoriami i metodami swojej dyscypliny, co prowadzi do powstania subdyscyplin takich, jak m.in. ekonomia lub ekonomika polityki społecznej⁹, socjologia polityki społecznej¹⁰, filozofia polityki społecznej. Czasem nazwy subdyscyplin nazywają się tak, jak wyniki prowadzonych w ich ramach badań, np. historia polityki społecznej to zarówno aktywność badawcza historyków, jak i wyniki ich pracy (opisy i wyjaśnienia historii polityki społecznej), prawo polityki społecznej¹¹ to zarówno aktywność badawcza prawników, jak i wyniki ich pracy (opisy treści i interpretacji prawa z zakresu polityki społecznej).

Zatrzymajmy się nieco dłużej nad dyscypliną, którą nazywa się w Polsce „politologią” lub „naukami politycznymi” w nawiązaniu do tradycji jeszcze sprzed I Wojny Światowej, albo „studiami politycznymi” w związku z próbą odcięcia się od sposobu uprawiania nauk politycznych w PRL. Wnioskując już z samej nazwy, przedmiotem badań jest tu bezpośrednio polityka, a więc można oczekiwać ukształtowania subdyscypliny w postaci politologii polityki społecznej¹². Politologowie zajmują się tradycyjnie państwem i stosunkami między państwami, organizacjami międzynarodowymi oraz działalnością polityczną w sensie politykowania, a w tym m.in. ustrojami politycznymi, partiami politycznymi, systemami wyborczymi, kulturą polityczną, decyzjami politycznymi. Mniej interesowali się oni procesem tworzenia, treścią oraz realizacją polityki w sensie rządzenia oraz „politykami szczegółowymi”. Zmieniło się to m.in. pod wpływem koncepcji *policy sciences* H. Lasswella z USA, wciąż rozszerzającego się zakresu spraw obywateli, za które czyniono odpowiedzialnym państwo oraz rosnącej wiedzy specjalistycznej o poszczególnych rodzajach polityki publicznej, w tym o wąsko rozumianej polityce społecznej (polityka zatrudnienia i rynku pracy, polityka ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej).

Są i tacy naukowcy, którzy próbują usystematyzować wiedzę, która została zgromadzona w ramach różnych subdyscyplin o polityce społecznej oraz wyciągnąć na tej podstawie ogólne wnioski, które mogą dotyczyć m.in. luk w tej wiedzy, jakości uzasadnienia poszczególnych hipotez oraz większych teorii.

⁹ Patrz m.in.: N. Barr „Ekonomika polityki społecznej”, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1993.

¹⁰ Patrz m.in.: K.W. Frieske i P. Poławski „Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych”, Wydawnictwo Interart, Warszawa 1996 i Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 1998.

¹¹ Patrz m.in.: W. Muszalski „Prawo socjalne”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – kilka wydań, ostatnie z 2006.

¹² Patrz m.in.: L. Dziewięcka-Bokun „Systemowe determinanty polityki społecznej”, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.

Odrębnym tematem badań jest też to, jak wiedza naukowa o polityce społecznej wpływa na to, co jest przedmiotem jej badań, a więc na samą politykę społeczną. Jest to temat tak stary jak refleksja nad państwem i polityką, w której formułowano bezpośrednio pewne wskazówki, jak i całościowe projekty dotyczące tego, jak powinno być zorganizowane państwo, jakie powinny być jego cele, jak powinno być rządzone itd. Nowe wątki w tym względzie pojawiły się wraz z nowożytną koncepcją nauki i wiarą w to, że odkrywane przez nią prawdy o człowieku i społeczeństwie (fakty, prawa naukowe), wykorzystane zostaną dla jego dobra przez rządzących, co przyczyni się do wszechstronnego postępu ludzkości i powszechnego dobrobytu. Wiara ta mocno została zachwiana okropnościami XX wieku, gdy władza wykorzystywała filozofię polityczną, naukę i płynące z niej techniczne wynalazki w celach bezwzględego zdominowania i podporządkowania własnych obywateli woli niewielkiej grupy rządzących, a także eksterminacji całych narodów i grup etnicznych. Niemniej badanie i wiedza o tym, jakie były przyczyny tych okropności sprzyja, chociaż nie gwarantuje, poprzez odpowiednie zaprojektowanie państwa i stosunków między państwami, że to się więcej nie powtórzy przynajmniej na tak wielką skalę.

Trafność, użyteczność, skuteczność, efektywność, wykonalność czy skutki uboczne każdej polityki, w tym polityki społecznej można badać za pomocą coraz bardziej zaawansowanych metodologii i narzędzi, ale nie gwarantuje to, że otrzymamy rozwiązania doskonale pod każdym względem. Ponadto, demokratyczny proces polityczny nie daje żadnej gwarancji, że wiedza płynąca z najlepszej jakości badań zostanie wykorzystana w pracach nad kształtowaniem treści polityki społecznej. Politycy są na ogół laikami w tych sprawach, wymagają one bowiem rozległej wiedzy specjalistycznej, a ponadto wykorzystują oni politykę społeczną do walki o władzę, wpływy i poparcie, a więc do politykowania. Profesjoniści zatrudnieni w różnych instytucjach polityki społecznej wiedzą o jej praktyce o wiele więcej, ale oni z kolei mają własne interesy, których muszą bronić. Obowiązkowe włączanie w proces demokratyczny ekspertów od polityki społecznej, a także przedstawicieli obywateli, których dobro ma ona na celu może te problemy nieco złagodzić, ale ich całkowicie nie rozwiązuje.

Polityka społeczna jako zawód

W klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy¹³ znajduje się wpis „specjalista polityki społecznej” (kod 244205). Zawód ten znalazł się w grupie specjalistów, w dziale specjaliści nauk społecznych i pokrewnych, w punkcie filozofowie, historycy, politolodzy.

Do grupy specjalistów należą „zawody wymagające posiadania wysokiego poziomu wiedzy zawodowej, umiejętności oraz doświadczenia” w zakresie różnych nauk. Za główne zadania tej grupy autorzy klasyfikacji uznali „wdrażanie do praktyki koncepcji i teorii naukowych..., powiększanie dotychczasowego stanu wiedzy poprzez badania i twórczość oraz systematyczne nauczanie w tym zakresie”. Są to więc zawody, które wiążą się z tworzeniem, przekazywaniem i praktycznym zastosowaniem wiedzy naukowej. Ich znaczenie w społeczeństwie, które ma być oparte na wiedzy powinno być więc zasadnicze.

Według opisu towarzyszącego klasyfikacji celem wykonywania zawodu specjalista polityki społecznej jest tworzenie podstaw teoretycznych polityki społecznej, wskazywanie jej celów, kierunków i instrumentów oraz badanie i analiza warunków życia społeczeństwa. Ponadto wyróżniono rodzaje zadań zawodowych, które wykonują tego rodzaju specjaliści. Znajdujemy tam m.in. rozwijanie teorii i metod badawczych, prowadzenie badań, ocenianie i interpretowanie ich wyników, a także wyciąganie z nich wniosków dla polityki społecznej i

¹³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. (Dz. U. Nr 265, poz. 2644). Dostępna też na stronach Portalu Publicznych Służb Zatrudnienia www.psz.praca.gov.pl.

gospodarczej. Do tych zadań zaliczono również prowadzenie działalności eksperckiej, dydaktycznej i popularyzatorskiej.

Wykonywanie zawodu specjalisty polityki społecznej polega więc na działalności o charakterze naukowo-ekspercko-dydaktycznym. Ze względu na jego specyfikę, głównym miejscem pracy specjalistów polityki społecznej powinny być instytucje tworzące, gromadzące, przekazujące i stosujące wiedzę o polityce społecznej, a więc instytuty badawcze, centra analiz, uniwersytety, szkoły wyższe oraz media, jak również administracja rządowa i samorządowa, a także organizacje społeczne i firmy prywatne aktywne w obszarze polityki społecznej.

Z różnych względów popyt na specjalistów polityki społecznej nie jest obecnie duży. Jest to zawód nowy (pojawił się w klasyfikacji zawodów i specjalności pod inną nazwą w latach 1990.), a rozwój kształcenia do zawodu został przerwany likwidacją kierunku polityka społeczna w 1992 (został on przywrócony dopiero w 2006 r.). W Polsce często nie docenia się rangi polityki społecznej i traktuje się ją jakby była obciążeniem dla gospodarki. Do zadań zawodowych specjalistów polityki społecznej należy więc również pobudzanie zapotrzebowania na nasze usługi, m.in. poprzez ukazywanie znaczenia wiedzy o polityce społecznej w dzisiejszych społeczeństwach oraz rozwiewanie mitów, które z tą wiedzą niewiele mają wspólnego.

Większy popyt jest natomiast na zawody należące do kategorii specjaliści do spraw społecznych, np. specjalista pracy socjalnej, kurator sądowy, mediator, a także na zawody w grupie technicy i średni personel biurowy, które ściśle związane są z niektórymi rodzajami polityki społecznej, np. pracownicy do spraw zatrudnienia i pośrednictwa pracy, pracownicy socjalni. Popyt na te zawody związany jest z rozwojem polityki społecznej, za którym będzie podążał również popyt na specjalistów polityki społecznej. Dodatkowym bodźcem do większego wykorzystania pracowników wiedzy w polityce społecznej jest też stosowanie na coraz szerszą skalę ewaluacji programów i projektów społecznych realizowanych za publiczne pieniądze oraz ocen skutków regulacji (przy projektach aktów prawnych), czyli dociekań wymagających profesjonalnego przygotowania metodologicznego i merytorycznego w zakresie badania, analizowania, oceniania i projektowania polityki społecznej w różnych jej działach i dziedzinach.