

Ryszard Szarfenberg

1. Pojęcie polityki społecznej

Spis treści

Definicje polityki społecznej	25
Polityczny i społeczny charakter polityki społecznej	27
Dobro społeczeństwa w doktrynach polityczno-prawnych	28
Różne ujęcia aspektu politycznego polityki społecznej	30
Wartość społeczna i polityczna polityki społecznej	32
Polityka społeczna w działach administracji rządowej	34
Więcej niż zabezpieczenie społeczne – polityka społeczna i państwo dobrobytu	35
Nauka i polityka społeczna	38
Polityka społeczna jako zawód	40
Podsumowanie	42
Zadania i problemy do dyskusji	43
Zalecana literatura	44

Definicje polityki społecznej

Termin „polityka społeczna” został zastosowany w polskiej literaturze już w drugiej połowie XIX wieku⁴. W okresie międzywojennym polscy autorzy wydawali już książki z tym terminem w tytule. Autorem jednej z pierwszych był Antoni Szymański z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (1925), a kolejną napisała Zofia Daszyńska-Golińska (1933) na podstawie wieloletnich wykładów na Wydziale Nauk Społecznych i Politycznych Wolnej Wszechnicy Polskiej. Autorce tej zawdzięczamy również pojęcie polityki populacyjno-społecznej, które wprowadziła w książce *Zagadnienia polityki populacyjnej* z 1928 roku.

⁴ Przykładowo w 1877 roku ukazała się praca Franciszka Kasparka – profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego – pod tytułem *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką o państwie*. Autor użył określenia „polityka społeczna”, przedstawiając koncepcję Roberta von Mohla (dziewiętnastowiecznego niemieckiego naukowca i polityka).

W 1918 roku Rada Regencyjna wydała dekret, który ustanawiał organizację ówczesnego rządu. Wśród ministrów przewidziano wówczas Ministra Opieki Społecznej i Ochrony Pracy. Do jego kompetencji zaliczono sprawy dobroczynności publicznej, opieki państwowej nad ofiarami wojny, sprawy stosunków robotniczych, opieki nad emigracją robotniczą, sprawy inspekcji fabrycznej oraz przygotowanie prawodawstwa ochrony pracy i ubezpieczeń społecznych⁵. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w 1928 roku wydało publikację *10 lat polityki społecznej państwa polskiego*. W ramach obchodów stulecia odzyskania niepodległości w 2018 roku ukazuje się publikacja *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*. Została ona przygotowana wspólnie przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej (powstałe w 1924 roku, reaktywowane w latach 90. XX wieku).

Z powyższego wynika, że polska polityka społeczna od dawna poddawana jest refleksji naukowej i jest częścią praktyki, za którą odpowiada jedno z ministerstw. W ciągu tych stu lat zaproponowano już wiele definicji polityki społecznej w polskiej i zagranicznej literaturze akademickiej⁶.

W środowisku Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego ważną rolę odegrała definicja Antoniego Rajkiewicza. **Polityka społeczna to według tej definicji „sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)”⁷.**

Wspólne dla tej i wielu innych definicji polityki społecznej jest określanie jej jako działalności, która po pierwsze, ma charakter publiczny, a po drugie, nie dotyczy całości spraw publicznych, ale części z nich, w szczególności praw i obowiązków pracodawców i pracowników; zabezpieczenia dochodu dla tych, którzy nie mogą pracować; zapewnienia dostępu do mieszkania, edukacji i opieki zdrowotnej dla wszystkich obywateli.

Jak każda działalność publiczna, polityka społeczna może być scharakteryzowana poprzez: 1) cele, czyli to, co ma dzięki niej zostać osiągnięte, 2) podmioty i sposoby osiągania tych celów, 3) nakłady pieniężne i inne konieczne do realizacji celów, 4) proces przekształcania nakładów w świadczenia i usługi dla ludności, 5) wpływ świadczeń i usług na tych, którzy z nich korzystają oraz na rodziny, społeczności i całe społeczeństwo.

⁵ Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, artykuł 29, <http://dziennikustaw.gov.pl/du/1918/s/1/1> (dostęp 15 czerwca 2018).

⁶ Przegląd zob. w: R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2008.

⁷ A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, w: *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz, J. Sipińska, M. Książkowski (red.), Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998, s. 27.

Zasadnicza różnica między polityką społeczną a prywatną produkcją dóbr i usług na sprzedaż polega na tym, że wszystkie powyższe elementy mają charakter publiczny. Cele publiczne formułowane są w stosunku do całego społeczeństwa i dużych jego grup, między innymi jako poprawianie warunków pracy i życia pracowników, coraz lepsze zaspokajanie potrzeb zbiorowych. Podmioty i sposoby osiągania tych celów określone są przede wszystkim w aktach prawnych, mają więc również charakter publiczny. Nie znaczy to jednak, że zawsze w polityce społecznej mamy do czynienia z podmiotami sektora publicznego. Nakłady pieniężne i inne pochodzą z podatków lub obowiązkowych składek. Świadczenia i usługi oraz uprawnione do nich grupy są zdefiniowane w prawie i przez to stają się przedmiotem uprawnień obywatelskich (prawa podmiotowe) – obywatele mogą się domagać ich dostarczenia od władz publicznych.

Polityczny i społeczny charakter polityki społecznej

Polityka społeczna, jak każda inna polityka, rozumiana może być jako zjawisko jednocześnie polityczne, jak i społeczne. Jest to więc polityka w sensie walki, rywalizacji, konkurencji między podmiotami politycznymi (partie, stronnictwa, politycy), jak i rządzenia, czyli sprawowania władzy publicznej przez tych, którzy tę walkę wygrali.

Aspekt społeczny polityki silnie wiąże się z tym, co rozumiane jest jako dobro społeczeństwa (całej ludności, dużych grup społecznych). Politycy rywalizując o władzę obiecują, że gdy ją zdobędą, to dzięki ich działaniom ludziom i poszczególnym grupom będzie żyło się lepiej. Gdy władzę już mają i ją sprawują, przekonują, że działania, które podejmują, przyczyniają się do zwiększenia ogólnego dobra społeczeństwa i jego poszczególnych składowych.

Rozważmy przykład konkretnej polityki społecznej – Program 500 plus. Partia Prawo i Sprawiedliwość przed wyborami parlamentarnymi w 2015 roku ogłosiła projekt ustawy wprowadzającej nowe świadczenie pieniężne w wysokości 500 zł na jedyne i pierwsze dziecko przy kryterium dochodowym i na każde kolejne dziecko bez kryterium dochodowego. Po wygranych wyborach zostało ono wprowadzone w życie. Uzasadnieniem dla tej propozycji było to, że dzięki niej zwiększy się liczba urodzeń, poprawi się kapitał ludzki dzieci, a także zmniejszy się ubóstwo rodzin.

Pierwszy aspekt polityczny Programu 500 plus polega na tym, że został umieszczony w programie wyborczym, który służył do rywalizacji o głosy wyborców. Drugi aspekt polityczny dotyczy tego, że został on wprowadzony do obowiązującego prawa i jest realizowany przez samorządy, a więc stał się częścią polityki państwa. Jako taki wymaga finansowania z budżetu publicznego, zorganizowania wypłat i rozwiązywania bieżących problemów z realizacją.

Z kolei społeczny charakter tego programu polega na tym, że ma on poprawić dobro społeczeństwa. Wymaga to kilku założeń: zbyt niski poziom urodzeń wpływa negatywnie na to dobro, podobnie negatywny wpływ ma niski kapitał ludzki i ubóstwo dzieci. Uzasadnienie może odwoływać się do szybkiego starzenia się polskiego społeczeństwa, znaczenia kapitału ludzkiego dla wydajności pracy oraz do negatywnego wpływu ubóstwa w dzieciństwie na dorosłe funkcjonowanie w rolach ważnych dla dobra publicznego (pracowników, rodziców, obywateli itp.).

Polityka społeczna nie rozgrywa się w próżni. Podmioty polityczne dostosowują swoją wyobrażoną i realizowaną politykę do warunków, w których przyszło im działać. Do kluczowych należą ich własna pozycja w politycznej rywalizacji (w rządzie, w opozycji) oraz warunki zewnętrzne wobec polityki, np. sytuacja gospodarcza (kryzys i recesja, szybki wzrost gospodarczy), demograficzna (narastająca emigracja, szybki napływ imigrantów), kulturowa i ideologiczna (co ceni społeczeństwo, jak zmieniają się poglądy społeczne), międzynarodowa (uczestnictwo państwa w organizacjach międzynarodowych i wynikające stąd obowiązki). Ważną rolę odgrywają też trudne do przewidzenia wydarzenia, np. skandale, katastrofy, ataki terrorystyczne. W kolejnych trzech punktach omówione zostaną bliżej zagadnienia dotyczące politycznych i społecznych aspektów polityki społecznej.

Dobro społeczeństwa w doktrynach polityczno-prawnych

Ludzie mają różne opinie o tym, na czym polega dobro społeczeństwa, a także komu i jak można i należy je zwiększać. Wystarczy zapytać, na czym polega dobro Polski, Polaków, jakie są ich największe problemy i jak należy je rozwiązywać, a otrzymamy wiele odpowiedzi, w których będą wskazywane różne grupy obywateli, różne ich problemy oraz proponowane odmienne sposoby ich rozwiązywania.

Różnice te można wyjaśniać występowaniem w społeczeństwie podziałów światopoglądowych i ideologicznych. Są one porządkowane w kilku wymiarach:

- obyczajowym (np. za lub przeciw małżeństwom homoseksualnym, za lub przeciw przyjmowaniu uchodźców);
- ekonomicznym (np. za lub przeciw większej obecności państwa i sektora publicznego w gospodarce, za lub przeciw wyższym zasiłkom dla bezrobotnych);
- politycznym (np. za lub przeciw silnemu rządowi centralnemu, za lub przeciw wyborom większościowym).

Różne układy poglądów w tych i innych wymiarach uzyskują ogólną nazwę doktryn polityczno-prawnych, do których zalicza się m.in.: komunizm, socjalizm,

socjaldemokrację, liberalizm, chrześcijańską demokrację, konserwatyzm, nacjonalizm, faszyzm. Całość tego spektrum poglądów dzielona jest na lewicę, centrum i prawicę ze skrajnościami, co oczywiście nie może oddać całej różnorodności poglądów na różne zagadnienia związane z państwem i społeczeństwem (np. możliwość jednoczesnego wyznawania poglądów lewicowych ekonomicznie i prawicowych obyczajowo).

Doktryny te w odmienny sposób rozkładają akcenty między różnymi wartościami cenionymi w społeczeństwie. W liberalizmie ważniejsza może być wolność jednostki, w socjaldemokracji – interesy pracowników i sprawiedliwość społeczna, a w chrześcijańskiej demokracji – rodziny, religia i solidaryzm społeczny.

Sens każdej z tych doktryn polityczno-prawnych wyznacza pewna teoria społeczeństwa i jego dobra (filozofia polityczna). Różnice zdań zaczynają się już na poziomie tego, czy w ogóle istnieje i czym jest społeczeństwo, a następnie – na czym polega jego dobro ogólnie i w różnych wymiarach.

Definicja polityki społecznej Rajkiewicza z lat 90. nie odnosi się do żadnej konkretnej teorii społeczeństwa i koncepcji jego dobra. W niektórych innych definicjach ich autorzy nawiązywali do konkretnych wartości. Rozważmy dwa przykłady. Polityka społeczna „[...] w najbardziej ogólnym sensie jest procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanym często «sprawiedliwością społeczną»)”⁸. Drugi cytat: „Każda polityka społeczna wiąże się z redystrybucją dochodów. Taki jest bowiem finansowy sens (aspekt, wymiar) solidaryzmu społecznego, wynikającego z przyjętych założeń sprawiedliwości społecznej, do której ta polityka się odwołuje”⁹.

Przyjmując za układ odniesienia definicję Rajkiewicza, można założyć, że polityka społeczna może być podporządkowana różnym doktrynom polityczno-prawnym. Stąd też należy oczekiwać różnic między polityką społeczną rozumianą i realizowaną zgodnie z liberalną, socjaldemokratyczną, chrześcijańsko-demokratyczną czy inną filozofią polityczną. Polityka społeczna w swoim społecznym aspekcie nie jest wolna od wartości i od ideologii.

⁸ E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 62.

⁹ T. Szumlicz, *O modelach polityki społecznej i pożądaney redystrybucji dochodów*, w: *Wokół polityki społecznej*, K. Głębicka, M. Grewiński (red.), Politechnika Radomska, Warszawa–Radom 2008, s. 85.

Różne ujęcia aspektu politycznego polityki społecznej

Polityka społeczna w swoim politycznym aspekcie może być rozumiana tak jak każda inna polityka. Może być ona ujmowana jako¹⁰:

1. racjonalna decyzja podjęta na podstawie wszechstronnej analizy dużych zbiorów danych;
2. kompromis między różnymi grupami interesów;
3. idee, które są tworzone i do których ludzie wzajemnie się przekonują w dyskusji;
4. połączenie problemów, rozwiązań i wydarzeń politycznych w odpowiednim momencie;
5. odtwarzanie tego, co już wcześniej zostało przyjęte, według ustalonych reguł, norm.

Pierwsze podejście było charakterystyczne dla pierwotnego rozumienia pojęcia **polityki publicznej**. Modelowy proces polityki społecznej w takim ujęciu przedstawiany jest jako sekwencja siedmiu etapów:

1. analiza i ustalenie, u kogo, w jakich grupach i w jakim zakresie dobrobyt społeczny może być zwiększony (diagnoza problemów i zasobów społecznych);
2. propozycja, w jaki sposób można zwiększyć ów dobrobyt w ustalonych grupach i obszarach (proponowanie rozwiązań);
3. dyskusja i ocena proponowanych rozwiązań i wybór najlepszych z nich (podjęcie decyzji);
4. doprecyzowanie treści decyzji jako aktu prawnego i jego uchwalenie (legislacja);
5. wdrożenie i realizacja działań, do których zobowiązuje lub zachęca przyjęty akt prawny (implementacja);
6. ocena, czy wpływ uzyskany dzięki podjętym działaniom realizacyjnym jest zgodny z zamierzeniami (**ewaluacja**¹¹);
7. korekty wprowadzane do aktów prawnych pod wpływem wniosków z ewaluacji, stwierdzających możliwość zwiększenia sprawności działania.

Takiej koncepcji polityki społecznej, jako racjonalnego zwiększania dobra społeczeństwa, zarzucano niedemokratyczność i **technokratyczność** – zbyt dużą

¹⁰ *Public Policy Analysis. New Developments*, W.A.H. Thissen, W.E. Walker (red.), Springer, New York 2013, s. 15–18, punkt 2.3.

¹¹ Jest to ewaluacja przeprowadzana po wprowadzeniu w życie konkretnych rozwiązań. Ewaluacją nazywa się jednak również oceny propozycji rozwiązań przed ich wprowadzeniem w życie, a także prowadzone w trakcie realizacji, zob. rozdz. 8, dotyczący ewaluacji polityki społecznej.

rolę ekspertów i analityków w polityce społecznej kosztem reprezentantów społeczeństwa i jego poszczególnych grup.

Polityczność może być rozumiana także w inny sposób – jako **gra polityczna**, w której biorą udział różne **grupy interesów**. Ich celem nie jest dobro społeczeństwa (w szczególności ubogich), ale ich własne partykularne dobro, np. chcą uniknąć obciążeń nakładanych na wszystkich lub zdobyć specjalne przywileje tylko dla siebie. Zamiast racjonalnego procesu zwiększania dobra społeczeństwa mamy chaotyczne zmiany prawa będące wynikiem zmiennego układu sił między grupami interesu¹². Niektóre grupy interesu mogą być bardziej wpływowe niż inne w dłuższym czasie (np. właściciele dużych przedsiębiorstw, dużych obszarów ziemi). Prowadzić to może do osłabienia wpływu polityki społecznej na dobro społeczne. Grupy interesów chronią swoich przedstawicieli przed podatkami i innymi daninami publicznymi, co zmniejsza pulę na zwiększanie dobra innych grup, szczególnie ubogich. Mają one mniejsze możliwości wpływu na politykę społeczną innymi kanałami niż głosowanie na partie, które obiecują im, że poprawią ich sytuację. Główna krytyka tego podejścia opiera się na tym, że przesadnie eksponuje oligarchiczność polityki (poszukiwanie wąskiej elity trzymającej władzę) i nie docenia wpływu procesów demokratycznych. Elity są nieliczne i nie lubiane przez większość, więc zawsze może ona wybrać partie antyelitarne.

Kolejny sposób rozumienia polityki, który ma też znaczenie dla myślenia o polityce społecznej, traktuje ją jako **dyskurs**. W dyskusji o dobru społeczeństwa i tym, jak je zwiększać, jest wiele **idei i argumentów** wysuwanych przez różne strony. Przedstawmy uproszczony przykład takiej dyskusji z dwoma stanowiskami:

- jedna strona twierdzi, że należy obniżyć podatki, gdyż ludzie lepiej wiedzą, jak poprawić swój dobrobyt, co będzie dobre dla całej gospodarki;
- druga strona twierdzi, że trzeba podatki zwiększać, aby państwo działało sprawniej, dobrobyt jednostek na tym nie ucierpi i będzie to nawet lepsze dla gospodarki.

W dyskusjach tego rodzaju biorą udział kształtujące się i ukształtowane już **koalicje dyskursywne** (stali zwolennicy określonych stanowisk w dyskusji), które chcą przekonać inne koalicje i społeczeństwo do swoich racji. W dyskusjach dochodzi do wymiany znaczeń i argumentów, wzajemnego uczenia się stron i kolejnych, wzbogaconych o tę wiedzę etapów dyskusji. W tym ujęciu nie docenia się tego, że dyskusja nie jest jedynym sposobem przekonywania do swoich racji. Poza tym w demokracji nie wygrywają koniecznie ci, którzy

¹² J. Męcina, *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III RP*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 60.

mają najlepiej uargumentowane stanowiska. Większość może głosować zgodnie z własnymi przekonaniem, a nie tym, co uważane jest za najlepiej uzasadnione stanowisko w kwestii tego, jak zwiększać dobro społeczeństwa.

Następna perspektywa rozumienia polityki w polityce społecznej wyróżnia co najmniej **trzy odrębne nurty**: 1) **problemów społecznych (np. nagłaśniany przez media w zimie problem bezdomności)**, 2) **rozwiązań z zakresu polityki społecznej (np. opinie, że we Francji funkcjonuje prorodzinny system podatkowy)**, 3) **układ sił politycznych (np. wygrana w wyborach partii, która ma w programie pomoc przedsiębiorcom)**. Gdy te nurty się ze sobą spotkają, powstaje konkretna polityka społeczna. Przykładowo Program 500 plus pojawił się, gdy bardzo nagłośniony był problem demograficzny (hasło „katastrofa demograficzna”), przyjmowano rozwiązania zachęcające do zwiększenia liczby urodzeń w innych krajach, a wybory wygrała partia, która w programie miała politykę prorodziną. Dużą rolę w tym ujęciu mają jednostki nazywane **przedsiębiorcami polityki**. Oddziałują oni na trzy odrębne nurty, aby spotkały się, i szukają wtedy „okna szansy”, aby wpłynąć na zmianę polityki społecznej. W przypadku Programu 500 plus mogły być to osoby związane z organizacjami prorodzinnymi.

Ostatnie ujęcie polityki społecznej w jej politycznym aspekcie opiera się na założeniu, że **raz wprowadzone w życie rozwiązania mogą być później zmieniane, ale rzadko są to zmiany rewolucyjne**. Posłużmy się przykładem jednorazowego świadczenia dla wszystkich kobiet rodzących dzieci („becikowe”). Zostało ono wprowadzone przy dużej krytyce ze strony opozycji w czasach koalicji Prawa i Sprawiedliwości, Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony (2005–2007). Mimo że później przez dwie kadencje rządzili ci, którzy krytykowali to rozwiązanie (Platforma Obywatelska i Polskie Stronnictwo Ludowe), to nie zostało ono wycofane, a jedynie zmieniono zasady jego przyznawania (wymagano wizyt u ginekologa, odcięto od świadczenia zamożne kobiety). Można to wyjaśnić w następujący sposób: rozwiązania o charakterze socjalnym są popularne w społeczeństwie (korzyści materialne dużych grup) i w związku z tym wycofywanie ich może powodować straty poparcia ze strony wyborców. Duża złożoność nawarstwiających się i uchwalanych w przeszłości różnych rozwiązań powoduje też, że z czasem coraz trudniej jest zrozumieć tę całość i świadomie wprowadzać do niej zmiany. Wyżej opisana perspektywa krytykowana jest między innymi za to, że nie jest w stanie przewidzieć i wyjaśnić, dlaczego jednak dochodziło do rewolucyjnych zmian w polityce społecznej.

Wartość społeczna i polityczna polityki społecznej

Wartość społeczna polityki społecznej to jej zdolność do zwiększania dobra społeczeństwa. Konkretnie propozycje jej zmian mogą bardzo zwiększać to

dobro, wpływ pozytywny innych jest mniejszy, a niektóre mogą je nawet zmniejszać (są szkodliwe).

Wpływ konkretnej polityki społecznej na dobro społeczeństwa nie jest łatwy do określenia. Jest tak ze względu na różne koncepcje tego dobra, a ponadto trudności z pomiarem i wyodrębnieniem skutków tej polityki na tle innych czynników, np. gospodarczych. Potrzebne są do tego dobrej jakości badania naukowe.

Wartość polityczna polityki społecznej to jej zdolność do zwiększania poparcia wyborców dla podmiotów politycznych. Konkretnie propozycje jej zmian mogą być mniej lub bardziej popularne w społeczeństwie, albo też niepopularne (wzbudzają niechęć dużej części społeczeństwa). To jednak nie wystarcza dla określenia wartości politycznej, gdyż partie muszą realizować swoje propozycje po wygranych wyborach, więc należy również uwzględnić ich łatwość realizacyjną. Jeżeli więc dane rozwiązanie jest popularne w społeczeństwie i łatwo je wprowadzić w życie, to jego wartość polityczna jest duża. Opinie społeczne na temat różnych zmian w polityce społecznej można uzyskać poprzez przeprowadzanie badania opinii. Trudności realizacyjne też mogą być przewidziane – trudniej realizować zmiany skomplikowane, które wymagają dużych dodatkowych wydatków z budżetu państwa, albo rozwiązania, których zgodność z konstytucją jest podawana w wątpliwość.

Porównanie różnych kombinacji wartości społecznej i politycznej polityki społecznej pokazuje tabela 1.1.

TABELA 1.1.

Wartość polityczna i społeczna polityki społecznej

Wartość polityczna	Wartość społeczna	
	Duża	Mała
Duża	1. Polityka społeczna znacznie zwiększa dobro społeczne, jest popularna i łatwo wprowadzić ją w życie.	2. Polityka społeczna nieznacznie zwiększa dobro społeczne, ale jest popularna i łatwo wprowadzić ją w życie.
Mała	3. Polityka społeczna znacznie zwiększa dobro społeczne, ale nie jest popularna i/lub trudno ją wprowadzić w życie.	4. Polityka społeczna nieznacznie zwiększa dobro społeczne, jest niepopularna i/lub trudno ją wprowadzić w życie.

Źródło: opracowanie własne.

Najbardziej korzystne społecznie i politycznie są sytuacje opisane w komórce 1. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że konkretne rozwiązanie przyczynić się może znacznie do wzrostu dobra społeczeństwa. Jeżeli jest ono popularne w społeczeństwie i łatwe do realizacji, to można przewidywać, że zostanie zaproponowane i wdrożone. Może dokonać się znaczny postęp polityki społecznej mierzony skalą zwiększenia dzięki niemu dobrobytu społecznego.

Zwróćmy uwagę na sytuację opisaną w komórce 2. Ze względu na dużą wartość polityczną można spodziewać się, że partie zaproponują takie rozwiązania, żeby zwiększyć poparcie wyborcze. Wartość społeczna jest jednak niewielka, a może być też ujemna, czyli społecznie szkodliwa. Niebezpieczeństwo tej sytuacji polega na tym, że takie rozwiązanie może zostać zaproponowane podczas wyborów, a potem wdrożone w życie. Jeżeli tak się stanie, będzie to zmiana polityki społecznej na gorsze.

Z kolei sytuacja opisana w komórce 3 nie daje pewności, że dobre społecznie rozwiązanie zostanie uwzględnione przez partie polityczne. Jeżeli akceptuje je mniejszość społeczeństwa, a większość kontestuje, to jego proponowanie może zmniejszyć poparcie, zniechęcić wyborców. Podobnie będzie z programami, które są trudne do realizacji. Porażki i skandale z tym związane również przyczyniają się do zmniejszenia poparcia.

Najmniejszą łączną wartość ma sytuacja opisana w komórce 4. Ryzyko realizacji takiej polityki społecznej jest jednak mniejsze niż w przypadku sytuacji 2. Niepopularność i/lub przewidywane trudności w realizacji zmniejszają jej atrakcyjność dla partii politycznych konkurujących o władzę lub ją sprawujących.

Polityka społeczna w działach administracji rządowej

Współczesne rządy zajmują się bardzo wieloma obszarami dobra społecznego. Zostały one oficjalnie uporządkowane w Ustawie z dn. 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej¹³. Wyróżniono tam 35 działów (2017), a w każdym jeszcze od kilku do kilkunastu odrębnych spraw. Zakładając, że średnia liczba spraw na dział wynosi 7, otrzymujemy liczbę ponad 245 spraw, którymi zajmuje się 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 wyróżnienia polityki samorządowej. **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. działania rządu w sprawach zaliczonych do działu oświaty i wychowania to polityka oświatowa i wychowawcza, działania w sprawach transportu to polityka transportowa

¹³ Ujednolicona wersja ustawy z dnia 2 września 2003 roku (Dz.U. nr 159 poz. 1548). Wszystkie teksty ustaw można znaleźć na stronach Sejmu: www.sejm.gov.pl.

itd. Nasuwa się pytanie o to, które sprawy z tych 245 będą należały do polityki społecznej?

Sam przegląd nazw działów z wyżej wspomnianej ustawy daje nam w tym względzie pewną wskazówkę, gdyż przymiotnik „społeczny” występuje tylko w jednym – „**zabezpieczenie społeczne**”. Za ten dział odpowiedzialny jest minister rodziny, pracy i polityki społecznej, a rodzina i praca to odrębne działy administracji rządowej. Wynika stąd, że polityką społeczną w świetle ustawy o działach administracji rządowej i w kontekście nazwy jednego z ministerstw jest działalność w zakresie spraw zabezpieczenia społecznego. Trzeba jednak pamiętać, że przed rokiem 1999 (od roku 1987) w nazwie tego ministerstwa używano nazwy „**polityka socjalna**”, a nie społeczna. 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 społeczna¹⁴.

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 80. XIX wieku w Niemczech. Sprowadzanie zakresu polityki społecznej wyłącznie do tego rodzaju spraw jest jednak stanowiskiem kontrowersyjnym.

Więcej niż zabezpieczenie społeczne – polityka społeczna i państwo dobrobytu

Kontrowersje co do tego, jakie sprawy poza zabezpieczeniem społecznym powinny znaleźć się w zakresie interesującej nas polityki, doprowadziły do próby rozróżnienia **szeroko i wąsko rozumianej polityki społecznej** (polityki socjalnej). W pierwszym rozumieniu do zakresu tego pojęcia włącza się więcej spraw publicznych niż w drugim ujęciu, poza zabezpieczeniem społecznym przede wszystkim sprawy z działów: rodzina, praca, zdrowie, oświata i wychowanie, mieszkalnictwo¹⁵, kultura i rozwój wsi.

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,

¹⁴ Więcej na ten temat: B. Szatur-Jaworska, *Polityka socjalna*, w: *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.

¹⁵ Pełna nazwa tego działu to „budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo”.

m.in. wtedy, gdy są czasowo lub trwale niezdolni do pracy, nie mogą jej znaleźć lub zajmują się ważnymi społecznie obowiązkami, np. opiekują się członkami rodziny. Sytuacje te nazywane są **ryzykami socjalnymi**. Ogólniejsze cele przypisywane systemowi transferów socjalnych to łagodzenie ubóstwa i nierówności w zakresie dobrobytu społecznego.

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

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

Spójność szerszemu zakresowi polityki społecznej nadaje **umiejscowienie w jej centrum problematyki pracy**. Jest to główne źródło utrzymania większości ludzi we współczesnych społeczeństwach. Sytuacje, które utrudniają lub uniemożliwiają utrzymanie się z pracy, stwarzają zagrożenie tym, że rodziny nie będą mogły zaspokoić swoich podstawowych potrzeb, co prowadzi do **ubóstwa**. Ma ono liczne negatywne konsekwencje dla jednostek, rodzin i społeczności. Praca nie zawsze wystarczająco chroni przed ubóstwem, a więc polityka społeczna obejmuje też przynajmniej część działu pracy. Oświata i wychowanie wyposażają w kompetencje ważne dla znalezienia dobrej pracy. Leczenie i rehabilitacja są kluczowe dla podjęcia pracy i szybkiego powrotu do niej. Dojazdy do pracy i możliwość odpoczynku związane są z mieszkalnictwem i transportem. Z kolei podejmowanie i kontynuowanie pracy wymaga też pogodzenia jej z obowiązkami rodzinnymi.

Podjęcie skoncentrowane na pracy ma też uzasadnienie historyczne. Genezę współczesnej polityki społecznej wiąże się z **kwestią robotniczą** (konflikty między robotnikami a właścicielami fabryk, konflikty między ruchem robotniczym a rządzącymi, złe warunki pracy i życia robotników); była to więc przede wszystkim polityka związana ze sprawami pracy najemnej, np. zakazem pracy dzieci, skracaniem czasu pracy, uznaniem prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, wprowadzeniem państwowej inspekcji pracy i ubezpieczeń robotniczych. Polityka tego rodzaju poprawiała sytuację socjalno-ekonomiczną pracowników, a także wzmacniała ich pozycję w stosunku do kierownictw i właścicieli podmiotów gospodarczych.

W okresie międzywojennym pojawiały się też analizy „**polityki populacyjnej**”¹⁶. W tym przypadku przedmiotem działania rządów i samorządów były takie sprawy, jak liczba ludności (urodzenia, zgony, małżeństwa), przemieszczanie się ludności wewnątrz i poza granice państwa (migracje wewnętrzne i zewnętrzne), kwestia kobieca (sytuacja kobiet w społeczeństwie), ale również – w ramach „polityki rasy” i higieny społecznej – nędza, alkoholizm i prostytutka. Zaproponowano też wówczas połączenie spraw pracowniczych ze sprawami populacyjnymi pod wspólną nazwą „**polityka społeczno-populacyjna**”. Był to już bardzo wyraźny krok ku wyjściu poza granice polityki społecznej wyznaczone przez problematykę kwestii robotniczej.

Dodatkowe impulsy do tego rodzaju ujęć pojawiły się po II wojnie światowej, gdy coraz powszechniej zaczęto akceptować odpowiedzialność państwa za coraz szerzej rozumiany dobrobyt wszystkich obywateli, a nie tylko za załagodzenie konfliktu przemysłowego, sytuację pracowników najemnych i ich rodzin czy sprawy liczebności i jakości populacji. W społeczeństwach przemysłowych udział zatrudnienia najemnego w całej gospodarce stał się przy tym masowy, a więc większość obywateli stała się też pracownikami.

W związku z tym w kolejnych dziesięcioleciach coraz bardziej popularne stało się angielskie pojęcie *welfare state*, które współcześnie tłumaczy się na język polski w sposób niejednolity, np. jako „**państwo dobrobytu**”, „państwo o orientacji społecznej”, „państwo społeczne”, „państwo socjalne” czy „**państwo opiekuńcze**”¹⁷. Jednym z przejawów akceptacji tej idei w społeczności międzynarodowej jest uznanie, obok praw osobistych i politycznych, również **praw społecznych** (np. prawa pracownicze, prawa do minimalnego poziomu życia, prawa do ochrony zdrowia, 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 ONZ** czy **Europejska Karta Społeczna Rady Europy** i **Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej**. Za **poszanowanie tych praw przez administrację publiczną, ochronę przed ich naruszaniem ze strony podmiotów prywatnych oraz praktyczną realizację odpowiadają państwa**. Praktycznym wyrazem tego

¹⁶ Z. Daszyńska-Golińska, *Zagadnienia polityki populacyjnej*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1927.

¹⁷ Ostatnie tłumaczenie jest najbardziej kontrowersyjne, zwłaszcza 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”, oraz w polskim określeniu „państwo nadopiekuńcze”, zob. R. Szarfenberg, *Państwo opiekuńcze*, w: *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, s. 29.

jest ustawodawstwo zgodne z prawami społecznymi oraz zgodna z nimi praktyczna jego realizacja.

Nauka i polityka społeczna

Wraz ze wzrostem znaczenia po II wojnie światowej polityka społeczna stawała się coraz częściej przedmiotem **badan naukowych** zwanych również polityką społeczną. To połączenie teorii, badań i praktyki w jednym pojęciu wyrażało przekonanie o tym, że teoria i badania powinny być nieodłączną częścią praktyki polityki społecznej. Odpowiadało to pierwszemu ze znaczeń polityki wskazanych wyżej.

Badania nad polityką społeczną prowadzono w ramach różnych założeń filozoficznych i metodologicznych, charakterystycznych dla poszczególnych dyscyplin **nauk społecznych**. I tak 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; politolodzy sprawdzają hipotezy o jej związkach z polityką w sensie walki o władzę i jej sprawowania; historycy badają jej zmienność w czasie; filozofowie zastanawiają się nad tym, czym ona jest, jak się ją poznaje i jakimi ogólnymi zasadami powinna się kierować.

W ramach ogólniejszych dyscyplin naukowych pracują 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 społecznej, socjologia polityki społecznej, politologia polityki społecznej, filozofia polityki społecznej. Czasem subdyscypliny nazywają się tak, jak wyniki badań prowadzonych w ich ramach, np. historia polityki społecznej to zarówno aktywność badawcza historyków, jak i wyniki ich pracy (opisy i wyjaśnienia historii polityki społecznej), prawo polityki społecznej (ustawodawstwo społeczne, prawo socjalne) to zarówno aktywność badawcza prawników, jak i wyniki ich pracy (opisy treści i interpretacji prawa z zakresu polityki społecznej).

Odrębnym tematem dyskusji i badań jest zagadnienie, **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 i całościowe projekty dotyczące doskonałej organizacji państwa (**utopie społeczne**), jego celów, metod rządzenia itd. Nowe wątki w tej dziedzinie pojawiły się wraz z nowożytną koncepcją nauki i wiarą w to, że **odkrywane przez nią prawdy o człowieku i społeczeństwie (prawa naukowe) zostaną wykorzystane dla jego dobra przez**

rzządzających, co przyczyni się do wszechstronnego postępu i dobrobytu ludzkości. Wiara ta została mocno zachwiana na skutek tragicznych doświadczeń XX wieku, gdy władza wykorzystywała filozofię polityczną, naukę i płynące z niej techniczne wynalazki w celach bezwzględnego zdominowania i podporządkowania własnych obywateli woli niewielkiej grupy rządzących, a także eksterminacji całych narodów i grup etnicznych. Wprawdzie badanie mrocznych kart najnowszej historii i wiedza o tym, jakie były ich przyczyny, nie dają nam stuprocentowej gwarancji, iż podobne kataklizmy dziejowe więcej się nie powtórzą, jednak odpowiednie zaprojektowanie ustroju państwa i stosunków między państwami sprzyja bezpieczeństwu w skali lokalnej, regionalnej i globalnej.

To, czy polityka społeczna ma pożądane cechy, np. czy zwiększa dobrobyt społeczny, czy nie marnotrawi wysiłków i środków, czy nie ma negatywnych skutków ubocznych, czy zgadza się z poglądami społecznymi, można sprawdzać metodami naukowymi (jak np. **ewaluacja**). Projektowanie polityki społecznej z zastosowaniem takiej wiedzy to ideał znany jako **polityka społeczna oparta na dowodach naukowych**¹⁸. Propozycje zmian w polityce społecznej bazujące jedynie na intuicji, osobistych doświadczeniach, wiedzy potocznej, bajkach i mitach są mniej użyteczne, skuteczne i efektywne, mają więcej negatywnych skutków ubocznych. Za najlepsze dowody naukowe uznawane są **podsumowania wielu badań eksperymentalnych**. W takich badaniach osoby, których dobrobyt ma być zwiększony, są dzielone losowo na grupę eksperymentalną i kontrolną. Pierwsza poddawana jest oddziaływaniu konkretnego instrumentu polityki społecznej (np. usługa szkoleniowa, świadczenie pieniężne), a druga nie. Pomiar dobrobytu przed tym oddziaływaniem i po nim w obu grupach pozwala wiarygodnie stwierdzić, jaki był wpływ testowanego instrumentu.

Demokratyczny proces polityczny nie daje 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 rywalizacji o władzę, wpływy i poparcie. Wtedy bardziej liczy się to, czy polityka społeczna podoba się większości wyborców, a nie to, czy zwiększy dobrobyt społeczny w średnim czy dłuższym okresie. Z kolei profesjonalści (służby społeczne, profesje społeczne) zatrudnieni w różnych instytucjach i organizacjach polityki społecznej wiedzą o jej realizacji o wiele więcej niż politycy, ale mają oni własne interesy (np. warunki pracy i płacy, rozwój zawodowy), których muszą bronić, ich punkt widzenia jest więc stronniczy, partykularny. Obowiązkowe włączanie w proces demokratyczny naukowców niezależnych od polityków

¹⁸ B. Szatur-Jaworska, *Diagnozowanie w polityce społecznej. Metody i problemy*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 2014, s. 24–25.

i profesjonalistów, a także przedstawiciele obywateli (partycypacja obywatelska), 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 na potrzeby rynku pracy znajduje się pozycja „specjalista polityki społecznej” (kod 263305)¹⁹. Zawód ten został umieszczony w grupie „specjaliści”, w dziale „specjaliści z dziedzin społecznych i religijnych”, w punkcie „filozofowie, historycy i 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, co oznacza, że w społeczeństwie opartym na wiedzy powinny one mieć zasadnicze znaczenie.**

Według opisu towarzyszącego klasyfikacji celem wykonywania zawodu specjalisty 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 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 działy analityczne w administracji rządowej i samorządowej, a także w mediach oraz w organizacjach społecznych i firmach prywatnych aktywnych w obszarze polityki społecznej.

¹⁹ *Klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy z 2014 roku*, Ministerstwo Pracy i polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2014.

Z różnych względów popyt na specjalistów polityki społecznej nie jest obecnie duży. Jest to zawód nowy (pojawił się w klasyfikacji pod inną nazwą w latach 90. XX wieku), a rozwój kształcenia do zawodu został przerwany likwidacją kierunku „polityka społeczna” w 1992 roku (został on przywrócony dopiero w 2006 roku). W Polsce często nie docenia się rangi polityki społecznej i traktuje się ją tak, 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.

Więszym popytem cieszą się natomiast zawody z kategorii specjalistów do spraw zarządzania zasobami ludzkimi i specjalistów do spraw społecznych.

TABELA 1.2.

Specjaliści do spraw zarządzania zasobami ludzkimi i spraw społecznych

Specjaliści do spraw zarządzania zasobami ludzkimi	Specjaliści do spraw społecznych
Analityk pracy Doradca EURES Doradca personalny Doradca zawodowy Konsultant do spraw kariery Lider klubu pracy Specjalista do spraw kadr Specjalista do spraw kultury firmy Specjalista do spraw rekrutacji pracowników Specjalista do spraw wynagrodzeń Specjalista do spraw zarządzania talentami Specjalista integracji międzykulturowej Specjalista do spraw czasowego zatrudniania pracowników	Kurator sądowy Mediator Specjalista poradnictwa psychospołecznego i rodzinnego Specjalista pracy socjalnej Specjalista resocjalizacji Wychowawca w jednostkach penitencjarnych Mediator sądowy Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej Specjalista do spraw adopcji Specjalista komunikacji społecznej

Źródło: *Klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy z 2014 roku.*

Dużym popytem cieszą się także zawody obejmujące techników i średni personel, które są ściśle związane z realizacją polityki społecznej. Są to przede wszystkim **pracownicy wsparcia rodziny, pomocy społecznej i pracy socjalnej oraz urzędnicy do spraw świadczeń społecznych**. Do pierwszych należą m.in. zawody: opiekunka środowiskowa, pracownik socjalny, pracownik zarządzania kryzysowego, asystent rodziny, asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun osoby starszej.

Popyt na te i inne zbliżone zawody jest związany z rozwojem działalności rządów i samorządów w obszarze przygotowania do pracy, zwiększania jej jakości, powrotu do pracy po krótszej lub dłuższej przerwie, łączenia pracy z życiem

rodzinnym. Zagadnienia te są bardzo aktualne we współczesnym świecie i długo takimi pozostaną²⁰.

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). Wymagają one profesjonalnego przygotowania metodologicznego i merytorycznego w zakresie badania, analizowania, oceniania i projektowania polityki społecznej w różnych jej działach i dziedzinach oraz skalach (globalna, regionalna, narodowa, regionalna na poziomie krajowym i lokalna).

Podsumowanie

- Polityka społeczna to „sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)”.
- Polityka społeczna ma charakter wyobrażony w programach podmiotów politycznych, jest realizowana jako polityka państwa i oddziałuje na dobro społeczeństwa.
- Dobro społeczeństwa może być różnie rozumiane, zależy to od doktryny polityczno-prawnej i leżącej u jej podstaw filozofii politycznej.
- Polityka będąca częścią pojęcia polityki społecznej może być rozumiana jako racjonalne podejmowanie decyzji; kompromis między grupami interesów; dyskurs i idee; połączenie nurtów problemów, rozwiązań i polityki; odtwarzanie rozwiązań przyjętych przez poprzedników.
- Polityce społecznej przypisywana jest wartość społeczna i polityczna. O pierwszej decyduje jej zdolność do zwiększania dobra społecznego. O drugiej – jej popularność w społeczeństwie i łatwość realizacji. Największe szanse na postęp polityki społecznej występują wtedy, gdy jej wartość społeczna i polityczna są duże. Największe zagrożenie dla polityki społecznej ma miejsce wtedy, gdy jej wartość społeczna jest mała lub nawet ujemna, a wartość polityczna duża.
- Działy administracji rządowej porządkują sprawy, którymi zajmuje się administracja rządowa. Wśród tych działów typowy dla polityki społecznej jest dział „zabezpieczenie społeczne”. Do jej zakresu przedmiotowego

²⁰ Wizja świata, w którym większość prac zostanie zautomatyzowana, jest nadal bardzo odległa od realizacji i zapewne długo jeszcze tak pozostanie.

mogą być też włączane częściowo lub w całości inne działy, a w szczególności: pracy, rodziny, oświaty i wychowania, zdrowia, kultury, mieszkalnictwa i transportu.

- Rozszerzanie zakresu spraw, za które odpowiada polityka społeczna, prowadzi do pojęcia państwa dobrobytu. Jego międzynarodowe uznanie polega na ustanowieniu obok praw osobistych i politycznych również praw społecznych (np. Europejska Karta Społeczna Rady Europy). Za uznanie, poszanowanie, ochronę i realizację tych praw odpowiada państwo.
- Polityka społeczna oparta na dowodach naukowych polega na tym, że proponowane jej zmiany sprawdzane są naukowo (np. metodą eksperymentalną). Wybierane są takie rozwiązania, które mają największą wartość społeczną potwierdzoną wynikami dobrej jakości badań.
- W klasyfikacji zawodów wyodrębniono specjalistę polityki społecznej, którego zadaniem jest tworzenie, przetwarzanie, stosowanie i przekazywanie wiedzy naukowej o polityce społecznej. Jest jeszcze wiele innych zawodów związanych z różnymi działami polityki społecznej, np. specjaliści do spraw zarządzania zasobami ludzkimi oraz specjaliści do spraw społecznych. Bezpośrednią realizacją polityki społecznej zajmuje się średni personel, w tym pracownicy wsparcia rodziny, pomocy społecznej i pracy socjalnej oraz urzędnicy do spraw świadczeń społecznych.

Zadania i problemy do dyskusji

- W jaki sposób dobro społeczeństwa łączy się z polityką społeczną? Czy z definicji polityki społecznej wynika określona koncepcja dobra społeczeństwa?
- Wyjaśnij, co to jest wartość społeczna i polityczna polityki społecznej. Podaj przykłady rozwiązań, które mają dużą wartość społeczną, ale małą wartość polityczną i odwrotnie.
- Który dział administracji rządowej jest typowy dla polityki społecznej? Za jakie działy ona odpowiada, gdy w jej centrum umieścimy pracę?
- Na czym polega idea polityki społecznej opartej na dowodach naukowych?
- Jakie zawody związane są z polityką społeczną? Jacy specjaliści i jaki średni personel ją realizuje? Wybierz jeden z tych zawodów, znajdź jego opis za pomocą wortalu publicznych służb zatrudnienia²¹ i zastanów się, jaka przyszłość czeka ten zawód.

²¹ <http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/>

Zalecana literatura

Czasopisma branżowe: „Polityka Społeczna”, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”.

Seria wydawnicza: „Współczesna Polityka Społeczna”

Rutkowski W., *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzysy, spory*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

Rysz-Kowalczyk B., Szatur-Jaworska B. (red.), *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.

Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, wyd. 2, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2008.