

*Grażyna Firlit-Fesnak, Jacek Męcina*

## Wprowadzenie do wydania drugiego

Książka, którą przedstawiamy czytelnikom, jest zaktualizowaną wersją pracy zbiorowej pracowników Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego pt. *Polityka społeczna*, wydanej przez Wydawnictwo Naukowe PWN w 2007 roku. Bardzo dobre jej przyjęcie przez studentów i wykładowców z wielu uczelni wyższych w całym kraju – szczególnie na uniwersyteckich kierunkach studiów polityka społeczna i praca socjalna oraz na studiach zawodowych i podyplomowych o profilach rynek pracy, gospodarka społeczna i pomoc społeczna – potwierdziło wysoką przydatność podręcznika akademickiego polityki społecznej w usystematyzowaniu wiedzy z tej dyscypliny. Dlatego zgłoszona przez Wydawnictwo propozycja jego aktualizacji wydała się nam przedsięwzięciem trafnym i pożytecznym, zyskując także przychylność autorów i ich gotowość podjęcia realizacji tego zamysłu.

Należy zauważyć, że w polityce społecznej – podobnie jak w wielu innych dziedzinach i dyscyplinach nauk społecznych – dostępna wiedza empiryczna o istocie i skali problemów społecznych zmienia się relatywnie szybko. Także rozumienie celu i zakresu polityki społecznej państwa i innych podmiotów sfery publicznej podlega ewolucji pod wpływem wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań politycznych, ekonomicznych i społecznych. Relatywnie trwałym komponentem refleksji naukowej o polityce społecznej wydaje się jej aksjologia – ale już w dyskursie politycznym o celach i kierunkach publicznej polityki społecznej jej wartości podlegają w mniejszym bądź większym stopniu relatywizacji w zależności od koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego kraju (szczególnie w zależności od wzajemnej pozycji polityki społecznej i polityki ekonomicznej).

W każdej dekadzie 40-letniej historii Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego<sup>1</sup> jego pracownicy współtworzyli stanowisko środowiska

---

<sup>1</sup> Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego jest – obok Instytutu Gospodarstwa Społecznego Szkoły Głównej Planowania i Statystyki (obecnie Szkoły Głównej Handlowej)

naukowego polityków społecznych wobec dylematów rozwojowych Polski i propozycji reform w polityce społecznej państwa, podejmowali badania starych i nowych kwestii społecznych, oferowali kształcenie studentów na kierunkach polityka społeczna, praca socjalna, rynek pracy na studiach licencjackich, magisterskich, podyplomowych, prowadzonych w trybach dziennym, zaocznym i wieczorowym<sup>2</sup>. Z myślą o doskonaleniu procesu dydaktycznego opracowywali podręczniki akademickie, oferujące studentom podstawowy kanon wiedzy o polityce społecznej. Prezentowana książka jest kontynuacją tej tradycji – propozycją syntetycznego ujęcia problematyki polityki społecznej w drugiej dekadzie XXI stulecia, odwołującego się do dorobku nauki o polityce społecznej w przeszłości, współczesnych teorii, aktualnego stanu wiedzy o dostępie/braku dostępu różnych grup polskiego społeczeństwa do podstawowych praw społecznych.

Wszystkie zawarte w tej edycji podręcznika dane empiryczne i statystyczne odwołują się do wiarygodnych źródeł, starannie dobranych i wyselekcjonowanych przez autorów z ogromnej liczby publikacji akademickich i urzędowych dotyczących szczegółowych zagadnień polityki społecznej, dostępnych na rynku wydawniczym i w internecie. Została zachowana równowaga między teoretycznym a empirycznym ujęciem polityki społecznej, wszystkie główne perspektywy badawcze potraktowano równorzędnie, chociaż nie jednakowo.

\*\*\*

---

– najstarszym w Polsce powojennej ośrodkiem akademickim oferującym kształcenie studentów w zakresie pracy socjalnej i polityki społecznej oraz badania nad polityką społeczną rozumianą jako nauka i rodzaj polityki publicznej. Historia Instytutu Polityki Społecznej wiąże się ściśle z powstaniem w 1969 roku Zakładu Polityki Społecznej w Instytucie Nauk Politycznych Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego – przemianowanym w 1975 roku na Katedrę Polityki Społecznej. Zakład Polityki Społecznej wypracował profil badawczy badań nad polityką społeczną, program i metody nauczania polityki społecznej dla studentów takich kierunków jak nauki polityczne, socjologia, ekonomia oraz zorganizował profesjonalny zespół pracowników naukowo-dydaktycznych przygotowanych do nauczania akademickiego przedmiotu polityka społeczna. W 1977 roku przekształcono Katedrę Polityki Społecznej w Instytut Polityki Społecznej, stanowiący od tej pory jeden z instytutów utworzonego wówczas Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Od 2016 roku Instytut Polityki Społecznej jest jednym z czterech instytutów Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, spadkobiercy i kontynuatora WDiNP.

<sup>2</sup> W latach 1977–2017 studia w Instytucie Polityki Społecznej ukończyło 7014 osób; edukacyjna działalność Instytutu wzbogaciła profesjonalne kadry w Polsce w obszarze pomocy społecznej (pracownicy socjalni i asystenci rodziny), rynku pracy (specjaliści, doradcy zawodowi, pośrednicy pracy), ubezpieczeń społecznych, szeroko rozumianej administracji publicznej, gospodarki społecznej i trzeciego sektora, zob. *40 lat minęło. Księga Jubileuszowa Instytutu Polityki Społecznej*, G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, J. Supińska, R. Wasylewski (red.), Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2017, s. 23–32.

W opracowaniu tej książki – piątej już propozycji podręcznika polityki społecznej autorstwa pracowników Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego<sup>3</sup> – wzięło udział 22 pracowników Instytutu, reprezentujących różne profile badań nad polityką społeczną jako nauką i polityką społeczną jako dziedziną polityki publicznej. Struktura podręcznika nawiązuje do tradycji badawczej Instytutu Polityki Społecznej, w której silny nurt teoretycznej refleksji nad polityką społeczną dopełniają badania empiryczne diagnozujące problemy społeczne i wpływ działań publicznych w obszarze polityki społecznej na kształtowanie ładu społecznego w Polsce.

W porównaniu do edycji podręcznika z 2007 roku książka została rozbudowana o kilka nowych zagadnień dotyczących pracy, które w połączeniu z poprzednimi partiami traktującymi o polityce rynku pracy, ochronie pracy i dialogu społecznym mają charakter spójnego ujęcia przemian zachodzących w świecie pracy, wynikających stąd nowych zagrożeń społecznych i wyzwań dla polityki społecznej. Ponadto zważywszy na fakt, iż nowe wydanie podręcznika *Polityka społeczna* przypada na rok 2018, w którym państwo polskie świętuje 100-lecie odzyskania niepodległości, w aneksie książki zamieszczono dziennik polityki społecznej, stanowiący chronologiczny rejestr działalności instytucji publicznych państwa polskiego w latach 1918–2018 w kluczowych dziedzinach polityki społecznej, dopełniony „listą pamięci” o osobach zasłużonych dla rozwoju polityki społecznej w tym okresie.

Prezentowana problematyka polityki społecznej została podzielona na cztery części, na które składa się 31 rozdziałów. **Część pierwsza – Wprowadzenie do polityki społecznej** – ma charakter definicyjno-typologiczny i metodologiczny; odwołuje się raczej do teorii, w niewielkim zaś stopniu do szczegółowych danych empirycznych. Punkt wyjścia stanowią rozważania nad rozumieniem pojęcia „polityka społeczna” i omówienie jej aspektów politycznych, społecznych i naukowych. Kolejny rozdział wprowadza czytelników w bogatą problematykę historii polskiej polityki, jej prekursorów, rozwoju nauki o polityce społecznej, ewolucji jej celów i zadań w polityce publicznej państwa polskiego w minionych

---

<sup>3</sup> W okresie 40 lat istnienia Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego ukazały się następujące podręczniki opracowane przez jego pracowników: *Polityka społeczna w okresie przemian*, J. Supińska, A. Piekara (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985; *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*, J. Supińska, M. Książkowski (red.), Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993; *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), Interart, Warszawa 1996; *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007. Godna przypomnienia jest także inna zbiorowa publikacja pracowników Instytutu Polityki Społecznej: *Leksykon polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk (red.), Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2001.

100 latach. W następnym fragmencie podjęto problematykę uwarunkowań polityki społecznej, przedstawiając ich klasyfikację i charakterystykę. Kolejne rozdziały prezentują przegląd wartości polityki społecznej, jej instrumenty, style i strategie, charakterystykę jej sektorów, podmiotów, poziomów organizacji. Następnie wskazano znaczenie badań diagnostycznych w polityce społecznej, określono przedmiot tych badań w nauce o polityce społecznej oraz przykłady procedur i wskaźników diagnostycznych. Zamyka tę część rozdział poświęcony ewaluacji polityki społecznej – jej misji, metod, przedmiotu i rodzajów.

**Część druga – *Polityka społeczna wobec kluczowych problemów społecznych współczesnej Polski*** – prezentuje problemy społeczne stanowiące główny przedmiot działań polityki społecznej we współczesnej Polsce. Rozpoczyna ją tekst teoretyczny wprowadzający czytelników w historyczne i współczesne rozumienie kategorii „kwestia społeczna” oraz wzajemne relacje – podobieństwa i różnice – pomiędzy kwestią społeczną a problemem społecznym. W następnym rozdziale jest mowa o kryteriach definiowania ubóstwa, jego miarach i o tym, co oddziela ubóstwo od marginalności i wykluczenia społecznego. Przedstawienie przebiegu procesów ludnościowych w Polsce na podstawie podstawowych wskaźników demograficznych oraz wynikające stąd zadania dla polityki społecznej stanowią przedmiot następnego fragmentu części drugiej podręcznika. Zagadnienie to dopełnia rozdział charakteryzujący procesy migracyjne we współczesnej Polsce oraz ich związek z polityką społeczną. Kolejny fragment tej części omawia czynniki przemian rodziny w Polsce, ich obecną strukturę i zróżnicowanie oraz politykę wobec rodziny w III Rzeczypospolitej. W dalszych rozdziałach przedstawiono charakterystykę problemów mieszkaniowych, modelowe ujęcia polityki mieszkaniowej i jej recepcję w polskiej polityce społecznej oraz analizę ryzyk socjalnych i konstrukcję polskiego systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce po 1989 roku. Część drugą kończy rozdział poświęcony systemowi edukacji w Polsce, podstawowym wskaźnikom na wszystkich poziomach kształcenia i edukacji oraz ocenie efektywności kształcenia i polityki edukacyjnej.

**Część trzecia podręcznika – *Praca, zatrudnienie, polityka rynku pracy*** – traktuje o problemach pracy i zatrudnienia, które zawsze stanowiły centralny przedmiot zainteresowań polityki społecznej. Autorzy przedstawili problematykę pracy, zatrudnienia i bezrobocia z perspektywy aksjologicznej, teoretycznej, normatywnej i empirycznej. Rozważania o pracy rozpoczyna refleksja teoretyczna o definiowaniu pracy ludzkiej na gruncie różnych dyscyplin nauki, jej uniwersalnych cechach oraz kluczowych kontekstach wartościowania pracy. Następny rozdział dostarcza wiedzy o zmianach, jakie dokonują się w świecie pracy, ich ekonomicznych, społecznych i normatywnych następstwach dla ludzi pracy; wskazuje kluczowe wyzwania i dylematy związane z przyszłością pracy najemnej. W kolejnych dwóch rozdziałach zdefiniowano podstawowe pojęcia związane z rynkiem pracy, zatrudnieniem i bezrobociem, omówiono zadania polityki społecznej

wobec zmian zachodzących na rynku pracy w Polsce po 1989 roku oraz cele, zadania i instrumenty polityki rynku pracy. Kolejny obszar rozważań dotyczy regulacyjnej i ochronnej funkcji prawa pracy, wskazuje na przemiany, jakie dokonują się w wymiarze realnym i regulacyjnym rynku pracy, przede wszystkim poprzez rosnący udział zatrudnienia atypowego i niepracowniczego oraz procesów deregulacji w obszarze samego prawa pracy. Z tym zagadnieniem wiąże się kolejny podjęty w tej części podręcznika temat, mianowicie problematyka równego traktowania pracowników w zatrudnieniu oraz ryzyka praktyk dyskryminacyjnych ze względu na płeć w polskim świecie pracy. Perspektywy ekonomicznych i społecznych aspektów kształtowania stosunków pracy – w wymiarze krajowym i europejskim – dotyczy rozdział poświęcony dialogowi społecznemu. Część trzecią zamykają rozważania o koncepcji *workfare*, wynikających stąd zagrożeniach, nowych zadaniach oraz dylematach dla nauki o polityce społecznej i polityki społecznej jako dziedziny polityki publicznej państwa.

**Część czwarta – Kierunki rozwoju polityki społecznej – kontekst krajowy i międzynarodowy** – ukazuje przemiany widoczne w polityce społecznej w Polsce i w świecie na początku XXI stulecia, a także potencjalne perspektywy dla różnych strategii jej rozwoju. Pierwsze trzy rozdziały dotyczą problematyki krajowej, a znalazły się w nich zagadnienia lokalnej polityki społecznej realizowanej na poziomie regionów, powiatów oraz gmin, analiza rozwoju udziału trzeciego sektora w świadczeniu usług społecznych w Polsce po 1989 roku oraz niejednoznaczne konsekwencje wprowadzania mechanizmów rynkowych do polityki społecznej. W kolejnych rozdziałach zaprezentowano typologię modeli polityki społecznej w krajach Europy – w tym ewolucji polskiego systemu polityki społecznej w Polsce po 1989 roku – a także charakterystykę europejskiego modelu socjalnego oraz europejskich standardów socjalnych. Książkę zamykają rozważania o transnacjonalizacji polityki społecznej, perspektywach europejskiej integracji socjalnej i międzynarodowych standardach w polityce społecznej.

\*\*\*

Podręcznik został pomyślany jako pomoc w zdobywaniu podstawowej wiedzy o polityce społecznej. Rozszerzeniu tej wiedzy służą wykazy zalecanej literatury przedmiotu podane w każdym z rozdziałów. Ponadto autorzy sformułowali na końcu swoich opracowań zadania i problemy do dyskusji, które mają inspirować studentów i innych czytelników do stawiania pytań, wyrażania wątpliwości i poszukiwania różnorodnych rozwiązań na rzecz doskonalenia systemu polityki społecznej i jej większej skuteczności w budowaniu sprawiedliwego ładu społecznego w Polsce.



## **Część pierwsza**

# **Wprowadzenie do polityki społecznej**

### **Rozdział 1**

Pojęcie polityki społecznej

### **Rozdział 2**

Historia polityki społecznej

### **Rozdział 3**

Uwarunkowania polityki społecznej

### **Rozdział 4**

Wartości i zasady polityki społecznej

### **Rozdział 5**

Style i instrumenty polityki społecznej

### **Rozdział 6**

Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej

### **Rozdział 7**

Diagnoza, diagnozowanie, badania diagnostyczne w polityce społecznej

### **Rozdział 8**

Ewaluacja polityki społecznej





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 wieku<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> Przykładowo w 1877 roku ukazała się praca Franciszka Kasparaka, 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 (XIX-wiecznego 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 społecznych<sup>2</sup>. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w 1928 roku wydało publikację *10 lat polityki społecznej państwa polskiego*. W ramach obchodów 100-lecia 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 stanowi przedmiot refleksji naukowej i jest częścią praktyki, za którą odpowiada jedno z ministerstw. W ciągu tych 100 lat zaproponowano już wiele definicji polityki społecznej w polskiej i zagranicznej literaturze akademickiej<sup>3</sup>.

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)”<sup>4</sup>.**

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, społeczność i całe społeczeństwo.

<sup>2</sup> Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, art. 29, <http://dziennikustaw.gov.pl/du/1918/s/1/1> (dostęp: 15 czerwca 2018).

<sup>3</sup> Przegląd zob. R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2008.

<sup>4</sup> A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, w: *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz, J. Supińska, 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, m.in. jako poprawianie warunków pracy i życia pracowników, coraz lepsze zaspokajanie potrzeb zbiorowych. Podmioty i sposoby osiągnięcia 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 zarówno 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, 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 „Rodzina 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 „Rodzina 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 mają 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 bliżej omówione zostaną 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 będą odmienne sposoby ich rozwiązywania.

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

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

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 – rodzina, 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»)”<sup>5</sup>. 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”<sup>6</sup>.

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.

<sup>5</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 62.

<sup>6</sup> T. Szumlicz, *O modelach polityki społecznej i pożądanej redystrybucji dochodów*, w: *Wokół polityki społecznej*, K. Głąbicka, M. Grewiński (red.), Politechnika Radomska, Warszawa–Radom 2008, s. 85.