

Sto lat polskiej polityki społecznej 1918–2018

GERTRUDA UŚCIŃSKA

nr ORCID: 0000-0001-7379-5156

Uniwersytet Warszawski

STRESZCZENIE: *Artykuł syntetycznie przedstawia stuletnią historię polskiej polityki społecznej, z dodatkowym spojrzeniem w przyszłość. Autorka prezentuje wybrane elementy charakteryzujące zmiany w obszarze tej polityki od 1918 roku. Zaprezentowano je chronologicznie, wyodrębniając trzy części: przeszłość (okres od odzyskania niepodległości do obalenia komunizmu w 1989 r.), teraźniejszość (okres po 1989 roku do dziś) i przyszłość.*

SŁOWA KLUCZOWE: *poliska polityka społeczna, stulecie, historia, przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*

Wstęp

Stulecie odzyskania państwowości polskiej skłania ku refleksji historycznej i analizowaniu procesu zmian, jakie zaszły w ciągu tego wieku w różnych obszarach. Trudno przy takiej okazji abstrahować od podstawowych uwarunkowań obserwowanych przekształceń, budowania nowych instytucji, tworzenia nowych zasad, które wiążą się z warunkami pracy i życia ludności – różnych jej grup – czyli od obszaru stanowiącego domenę polityki społecznej¹.

Ponieważ 100 lat polskiej polityki społecznej wiąże się z ogromnym zakresem rozwiązań prawno-instytucjonalnych i zjawisk społecznych, niemożliwe jest opisanie ich wszystkich w ramach jednego artykułu naukowego. W tekście przytoczono więc tylko wybrane przez autorkę elementy charakteryzujące zmiany w obszarze tej polityki od 1918 r. Zaprezentowano je chronologicznie, wyodrębniając trzy części: przeszłość (okres od odzyskania niepodległości do 1989 r.), teraźniejszość (okres po 1989 r. do dziś) i przyszłość.

Podstawowym materiałem źródłowym wykorzystanym do opracowania artykułu jest książka jubileuszowa, przygotowana na 100-lecie polskiej polityki społecznej² i zawarte w niej

teksty autorskie dotyczące różnych obszarów polityki społecznej – ich stuletniej ewolucji. W księdze tej Czytelnik znajdzie pogłębione informacje z zakresu, który w artykule można jedynie zasygnalizować.

Przeszłość

Okres między rokiem 1918 a 1990, jako czas zamkniętych już przemian, to przeszłość polskiej polityki społecznej. Nie był to okres jednorodny chociażby dlatego, że dotyczył państwa o dwóch, skrajnie różnych ustrojach politycznych (do 1945 r. i bezpośrednio po nim). Ponadto czas po II wojnie światowej też nie jest okresem jednorodnym. Trudny okres stalinizmu, nazywany czasem demontażu polityki społecznej (Grata, Kurzynowski 2018: 55–75), wyraźnie różni się od lat 60., a jeszcze bardziej od lat 70. w PRL-u. Jednak dopiero 1989 r. i rozpoczęcie transformacji systemowej przyniosło zmianę celów, zasad i działań, które należą już do teraźniejszości polityki społecznej.

Druga Rzeczpospolita

Początki odrodzonego w 1918 r. państwa polskiego nie były łatwe. Po blisko 150 latach

¹ Szarfenberg R., *Definicje polityki społecznej*, 2002, s. 19, www.rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/ (pobrano 5.12.2018).

² E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśza, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018.

rozbiorów, niszczących potencjał gospodarczy i społeczny kraju, władze polskie stanęły przed zadaniem zbudowania na nowo prawnoinstytucjonalnych fundamentów państwa, w sposób spajający ziemię i ludność wcześniejszych trzech zaborów.

Podstawową kwestią polityki społecznej w tym czasie było wprowadzenie ujednoczonego ustawodawstwa, które spójnie uregulowałoby odniesienie do problemów społecznych. Dlatego też w dekretach z lat 1918–1919 określono zasady organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad uchodźcami, uregulowany został czas pracy i zasady funkcjonowania powołanej do życia państwowej inspekcji pracy. Wskazano też ramy funkcjonowaniu pracowniczych związków zawodowych. Poza tym ustalono na nowo, spójne dla całego kraju, zasady obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek choroby.

W innych obszarach polityki społecznej na uwagę zasługuje m.in. dekret określający zasady podlegania obowiązkowi szkolnemu (w warunkach ogromnej skali analfabetyzmu), ale też – w odrębnym obszarze – dekret o ochronie praw lokatorów. Różnorodność podejmowanych wówczas spraw wskazuje, jak wiele z nich wymagało pilnego podjęcia, uporządkowania zasad działania i – w rezultacie – udzielenia bezpośredniego wsparcia potrzebującym. Proces ten postępował w kolejnych latach, a w ustawach z lat 1919–1923 zawarto regulacje dotyczące np. doraźnej pomocy dla bezrobotnych, zasady przeprowadzania reformy rolnej, przepisy o spółdzielniach i o stowarzyszeniach. W obliczu dramatycznych skutków dopiero co zakończonej I wojny światowej uchwalono zasady zaopatrzenia inwalidów wojennych i ich rodzin, a także prawo o opiece społecznej.

Istotną cezurą tamtego okresu rozwijania polityki społecznej było uchwalenie Konstytucji marcowej w 1921 r. Zawarto w niej katalog praw i wolności obywatelskich, a wśród nich także prawa społeczne. W tym samym roku rząd ratyfikował też pierwsze dokumenty prawa międzynarodowego: konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące szeroko rozumianych warunków pracy i ubezpieczeń społecznych. Ważne wydaje się podkreślenie,

że Polska była założycielem i członkiem MOP od 1919 r. Włączenie polskich ekspertów w tworzenie konwencji i zaleceń MOP pierwszej generacji było wyrazem akceptacji dla istnienia młodego państwa polskiego i uznaniem dla działań jego rządu. Jednocześnie dokumenty MOP – zarówno w przeszłości, jak i w teraźniejszości polityki społecznej – stanowią istotny element kształtowania stosunków społecznych w Polsce.

Problemy społeczne odrodzonej Rzeczypospolitej spowodowane wieloletnimi zaniedbaniami warunków życia i pracy oraz działaniami wojennymi przejawiały się jako poważne kwestie społeczne. Głód i niedożywienie, ubóstwo i spowodowane nim oraz wysokim bezrobociem żebractwo, bezdomność i włóczęgostwo, sieroctwo, kalectwo i choroby (a zwłaszcza gruźlica), analfabetyzm – zjawiska te miały skalę kwestii społecznych, wymagających szybkich i radykalnych działań. Efektywność podejmowanych rozwiązań osłabiała jednak konflikty narodowościowe i społeczne. Wielu z tych problemów nie udało się rozwiązać do czasu wybuchu II wojny światowej, choć ich skalę istotnie złagodzone, między innymi tworząc nowe ośrodki gospodarcze (np. Centralny Okręg Przemysłowy czy port w Gdyni).

Odzyskanie niepodległości wiązało się z koniecznością zorganizowania od początku całego systemu instytucji państwowych. Dla realizacji zadań stricte polityki społecznej najistotniejsze znaczenie miało utworzenie w 1918 r. m.in. Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy. Wprowadzeniu wskazanych wyżej przepisów z obszaru zatrudnienia towarzyszyło powołanie do życia Ministerstwa Robót Publicznych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Poza ustanowieniem urzędów centralnych rozwijała się też instytucjonalna opieka nad dzieckiem. Powstawały publiczne i kościelne żłobki i przedszkola. Rozwijał się też, oparty głównie na prywatnych donatorach, obszar określany obecnie jako III sektor: fundacje, stowarzyszenia, organizacje branżowe, spółdzielnie. Ich aktywność istotnie wspierała działania władz państwowych w różnych sferach polityki społecznej, a szczególnie w obszarze pomocy społecznej, walki z biedą i sieroctwem, w obszarze eduka-

cji, ochrony zdrowia, resocjalizacji, ale też w umacnianiu poczucia tożsamości narodowej i budowaniu lokalnych wspólnot.

Mimo ograniczonych sukcesów w rozwiązywaniu kwestii społecznych, polska polityka społeczna okresu przedwojennego odegrała istotną rolę w trudnym procesie scalania ziem polskich i budowaniu poczucia tożsamości narodowej. Powodzenie tych działań zostało potwierdzone w postawach Polaków w obliczu wybuchu kolejnej wojny światowej i walki w obronie niepodległości II Rzeczypospolitej.

Okres PRL-u

Czas po II wojnie światowej był dla polskiej polityki społecznej bardzo niejednorodny. Ponownie pilnym wyzwaniem było eliminowanie zniszczeń wojennych i łagodzenie spowodowanych wojną kwestii socjalnych. W pierwszych latach powojennych rozwiązania ideologiczne zdominowały wszystkie obszary życia i spowodowały, że niemożliwe stało się kontynuowanie nawet najbardziej potrzebnych działań z okresu międzywojennego, chociaż problemy do rozwiązania były te same, a zasady działania nierzadko pozostawały uregulowane w aktach prawnych z lat 20. i 30. tamtego stulecia³.

W ideologii budowanych wówczas podstaw państwa socjalistycznego, opartej m.in. na głoszeniu idei równości (w rzeczywistości politycznie weryfikowanej i wypaczonej), nie mieściły się takie zjawiska, jak głód czy bezrobocie. Aktywność państwa skierowana została na eliminowanie analfabetyzmu i kwestii mieszkaniowej. Zapewniono prawo do bezpłatnej edukacji i ochrony zdrowia. Budowano liczne instytucje usług społecznych (szkoły, szpitale, przedszkola i żłobki, placówki kulturalne) zarówno w miastach, jak i na wsi. Rozbudowano socjalną działalność zakładów pracy, które miały zająć miejsce rozwiązanych organizacji pozarządowych (fundacji i stowarzyszeń o przedwojennych korzeniach), dla których nie było miejsca w gospodarce centralnie planowanej, zapewniającej z założenia bezkryzysowy roz-

wój, pełne zatrudnienie i brak kwestii społecznych⁴. Scentralizowane zarządzanie spowodowało ograniczenie znaczenia samorządów lokalnych (i ich upolitycznienie) oraz wyeliminowanie lokalnych podmiotów z realizacji polityki społecznej.

Kolejnym krokiem było upolitycznienie związków zawodowych, które zupełnie straciły charakter reprezentanta potrzeb pracowników, a stały się instrumentem legitymizacji nowej władzy, przejmując np. zadania inspekcji pracy, a nieco później także część zadań zlikwidowanego w 1955 r. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Potrzeby jednostki i rodziny zostały zmarginalizowane na rzecz wartości kolektywnych. W 1960 r. resort spraw społecznych zredukowano do wewnątrzrządowego Komitetu Pracy i Plac, a polityka społeczna – wpisana jako marginalny element do planów rozwoju społeczno-gospodarczego – straciła swój odrębny charakter jako polityka istotna w rozwoju kraju.

Regres w polskiej polityce społecznej, wyznaczany ciągłym pogarszaniem się warunków pracy i życia, doprowadził do protestów społecznych w grudniu 1970 r. Spowodowały one zmiany w podejściu władz politycznych do narastających kwestii społecznych. W kolejnych latach dokonano wielu zmian instytucjonalnych. Najistotniejsza z nich to przywrócenie w 1972 r. Ministerstwa Pracy, Plac i Spraw Socjalnych. Dokonano też wielu istotnych zmian w obowiązującym prawie dotyczącym spraw socjalnych. Najważniejsze z nich, chronologicznie, to:

- wydłużone urlopy macierzyńskie i – jednocześnie – poszerzenie zakresu grup zawodowych, w których kobiety miały prawo do bezpłatnych urlopów na opiekę nad małym dzieckiem (1972 r.),
- uchwalenie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (1973 r.),
- uchwalenie Kodeksu pracy (1974 r.),
- wprowadzenie ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych (1974 r.),
- prawo do wcześniejszych emerytur (1975 r.).

³ Przykładem może być ustawa o pomocy społecznej, uchwalona w 1923 r., a obowiązująca do 1990 r.

⁴ P. Grata, A. Kurzynowski, *Demontaż polityki społecznej w okresie stalinizmu*, w: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśa, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018, s. 58.

To tylko przykłady wprowadzanych zmian. Było ich znacznie więcej, w różnych obszarach, ale nie wpłynęły one w sposób trwały na poprawę warunków pracy i życia ludności, chociaż kilkakrotnie podnoszono wartość świadczeń rodzinnych, rent i emerytur. Galopująca inflacja i niewydolna gospodarka oparta na ideologicznych zasadach stały się ważnymi czynnikami, które doprowadziły ponownie do kryzysu społeczno-politycznego w 1980 r.

Ten rok to kolejna ważna cezura w rozwoju przeszłej polityki społecznej, której ówczesne braki i zaniechania wskazywane były w postulatach masowo protestujących wówczas związkowców⁵. Strajkujący, poza poszanowaniem praw człowieka i wolnością polityczną, upominali się także o godne warunki pracy i życia.

Postulaty Sierpnia 80, za którymi stał wielomilionowy związek zawodowy, były nie tylko żądaniem praw i działań, ale też pierwszym krokiem do przywrócenia społeczeństwu podmiotowości w definiowaniu celów, kształtowaniu i realizacji działań zmierzających do poprawy sytuacji społecznej w kraju. Uwolnione zostały olbrzymie pokłady społecznej energii, która jednak nie uzyskiwała możliwości pozytywnego jej wykorzystania. Stan wojenny, ogłoszony w grudniu 1981 r., na kilka lat odsunął na daleki plan wszystkie problemy społeczne.

Teraźniejszość

Trudności lat 90.

O współczesnej (teraźniejszej) polityce społecznej najczęściej mówi się w odniesieniu do wydarzeń mających miejsce po 1989 r. Tym samym odnosimy się do jej realizacji w nowych realiach politycznych, według tworzonych na nowo zasad ustrojowych. Realizację procesu transformacji społecznej, politycznej i gospodarczej rozpoczęto w warunkach wielu odziedziczonych i nierozwiązanych wcześniej kwestii społecznych (m.in. ubóstwo, dysfunkcje rodzin, patologie społeczne czy brak miesz-

kań). Szybko doszły do nich problemy wynikające z realizowanych reform i ich uboczne skutki. Przede wszystkim pojawiło się nowe, silnie destrukcyjne dla ładu społecznego, zjawisko bezrobocia. Przybrało ono niezwykle dużą skalę, stając się na wiele lat główną kwestią społeczną. Nie wszyscy odnaleźli się w nowych regulach gospodarczych.

Niektórzy nie potrafili „brać spraw we własne ręce”, do czego zachęcali wówczas czolowi ideolodzy transformacji, a zakłady pracy przestały pełnić rolę podstawowych podmiotów polityki społecznej. Pojawiły się całe środowiska dotknięte wykluczeniem społecznym (osiedla postpegeerowskie, osiedla robotnicze wokół upadłych ośrodków przemysłowych)⁶ (Dziewięcka-Bokun, Pisz 2018: 134–139). Rozpoczęto działania naprawcze: w 1989 r. uchwalono ustawę o zatrudnieniu, a w 1990 r. o zatrudnieniu i bezrobociu oraz ustawę o pomocy społecznej. Wielość i skala problemów była niezwykle duża, natomiast ograniczone środki finansowe, jakie można było przeznaczyć na ich rozwiązanie, powodowały często konflikt przy wyborze priorytetów.

Starano się też zmniejszać skalę rozwarstwienia dochodowego różnych grup społeczeństwa. W tym celu m.in. w 1991 r. weszła w życie ustawa o rewaloryzacji emerytur i rent, mająca zlikwidować tzw. stary portfel.

Państwo oddało monopol w polityce społecznej: od początku lat 90. minionego wieku rozpoczęto przywracanie struktur samorządu terytorialnego; najpierw gminnego, a następnie powiatowego. Przywrócono prawo tworzenia fundacji i stowarzyszeń. Niektóre (np. Caritas) mogły na nowo rozpocząć funkcjonowanie w Polsce. Organizacje społeczne i osoby prywatne zyskały prawo tworzenia placówek oświatowych, kulturalnych, medycznych. Dopuszczono do działania podmioty niepubliczne (np. oświata, szkoła, pomoc społeczna, ochrona zdrowia).

⁵ E. Cizewska-Martyńska, K. Mazur, *Sprawy społeczne w programie ruchu Solidarność*, w: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśa, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018.

⁶ L. Dziewięcka-Bokun, Z. Pisz Z., *Polityka społeczna doby zasadniczej transformacji ustrojowej (1989–2004)*, w: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśa, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018, s. 134–139.

W 1997 r. została uchwalona Konstytucja RP. Określono w niej m.in. na nowo podstawowe prawa socjalne obywateli.

W 1999 r. rozpoczęto realizację czterech wielkich reform systemowych, o kapitalnym znaczeniu dla kształtu realizowanej polityki społecznej. Zdecydowano o kontynuacji reformy ukierunkowanej na wzmocnienie społeczności lokalnej i powołano kolejny szczebel samorządu terytorialnego – powiaty. Wprowadzono systemowe zmiany w organizacji ubezpieczeń społecznych, w ochronie zdrowia oraz w edukacji. Przygotowano podstawy prawne do tych zmian, powołano instytucje i określono zasady ich funkcjonowania. Zaproponowanych zmian społeczeństwo nie przyjęło bezkrytycznie. Część z podjętych reform wciąż pozostaje niedokończona.

Nowe uwarunkowania międzynarodowe

Polska polityka społeczna po 1989 r. kształtowała się pod wpływem ważnych nowych uwarunkowań międzynarodowych, których realizacja stopniowo prowadziła do integracji Polski z Unią Europejską. Nie bez znaczenia dla tego okresu było ratyfikowanie w 1993 r. Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności. Wciąż ważne pozostają rozwiązania wypracowane przez MOP, ratyfikowane przez Polskę oraz bieżąca współpraca z tą organizacją.

Rok 2004 wydaje się najistotniejszą cezurą we współczesnej polskiej polityce społecznej. Już przygotowania do przystąpienia do Unii Europejskiej spowodowały istotne zmiany jakościowe zarówno w zasadach, jak i działaniach podmiotów polityki społecznej. Polski rząd podjął zobowiązania do realizacji celów i zasad oraz przestrzegania standardów obowiązujących w UE. Do polskiego porządku normatywnego wprowadzone zostały regulacje prawa pierwotnego i wtórnego UE. Szczególne znaczenie dla kształtowania warunków pracy mają tu przepisy dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz metody otwartej koordynacji. To gwarancje m.in. bezpieczeństwa socjalnego Polaków pra-

cujących za granicą i ich rodzin. Funkcjonowanie Polski w strukturach unijnych to także możliwość korzystania ze wspólnego dorobku krajów UE w zakresie prawa socjalnego, prawa pracy, dialogu społecznego, równego traktowania i innych.

Już w okresie przedakcesyjnym Polska zyskała dostęp do znacznych środków finansowych z Unii Europejskiej na realizację zadań mających na celu dostosowanie rozwiązań prawnoinstytucjonalnych do podstawowych standardów unijnych. Po 2004 r. wielkość tych środków i zakres zadań możliwych do sfinansowania uległ znacznemu poszerzeniu. Dzięki temu możliwe było i pozostaje znacznie skuteczniejsze przeciwdziałanie głównym kwestiom społecznym, a w rezultacie sukcesywne podnoszenie nie tylko materialnego poziomu, ale i jakości życia ludności oraz poprawa warunków pracy.

Wyzwania demograficzne

Czynnikiem, który w znaczący sposób warunkuje realizację współczesnej polityki rodzinnej, są niekorzystne procesy demograficzne, skutkujące m.in. ubytkiem zasobów pracy i starzeniem się ludności. Nieuchronność tych trendów związanych zarówno z tzw. cyklem demograficznym, ale i przemianami społeczno-kulturowymi oraz świadomością ich skutków powoduje, że obecnie wśród priorytetów polityki społecznej znajdują się działania na rzecz wzrostu dzietności rodzin (związane z tworzeniem rodzinom warunków motywujących do posiadania kolejnego dziecka) oraz polityka senioralna. Zadania w tym obszarze realizowane są w ramach wielu, finansowanych zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, programów rządowych i samorządowych⁷.

Szczególną rangę zyskała w polityce społecznej polityka rodzinna, czego spektakularnym wyrazem jest włączenie słowa „rodziny” do nazwy resortu odpowiedzialnego za sprawy społeczne. W 2017 r. na świadczenia bezpośrednie na rzecz rodzin z budżetu państwa i budżetów gmin wydano ponad 41,5 mld zł (2,1% PKB). Na uwagę zasługuje tu wprowa-

⁷ G. Firlit-Fesnak, M. Grewiński M., *Polityka społeczna w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej 2004–2017*, w: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśza, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018.

dzenie w 2016 r. świadczenia wychowawczego 500 plus, będącego skutecznym instrumentem ograniczania ubóstwa dzieci i wyrównywania szans oraz wspierania funkcji opiekuńczej rodzin. W pracach resortu szeroki zakres działań odnosi się do seniorów, stanowiących wciąż większy odsetek społeczeństwa.

Trwają prace nad budową systemu wsparcia osób niesamodzielnych, który mógłby odciążać opiekunów rodzinnych. Priorytetem jest też utrzymanie jak najdłuższej aktywności i samodzielności osób starszych oraz pozytywne wykorzystanie ich potencjału: doświadczenia i wiedzy.

Współczesna polityka społeczna to obszar bardzo dynamicznych zmian. Wiele z nich wynika z reform (nowo podjętych, ale i kontynuowanych) sfery społecznej. Obiektywna ocena ich rezultatów możliwa będzie jednak dopiero z perspektywy czasu.

Przyszłość

Przyszłość polskiej polityki społecznej wyznaczona jest zarówno sytuacją w kraju i polityką wewnętrzną, jak i uwarunkowaniami zewnętrznymi, szczególnie wpływającymi z funkcjonowania Polski w strukturach UE, ale też np. z ratyfikacji dokumentów ONZ (np. Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnością, Konwencja o prawach dziecka) czy MOP (konwencje regulujące głównie obszar stosunków pracy i zabezpieczenia społecznego).

Uwarunkowania te ewoluują. Powstają normy nowej generacji, wyznaczające nowe progi i zasady określania gwarancji społecznych (np. zalecenie nr 202 MOP z 2012 r. dotyczące minimalnego zakresu ochrony socjalnej, w tym gwarancji dochodu). Wyzwaniem przyszłości jest wypełnianie międzynarodowych zobowiązań i spełnianie wyznaczanych w nich standardów – zgodnie z deklaracjami wynikającymi z ich ratyfikacji.

Podstawowym wyznacznikiem przyszłych rozwiązań w obszarze polityki społecznej i w poszczególnych jej obszarach szczegółowych, powinny być zobowiązania państwa wobec obywateli. Dotyczą one działań o charakterze prawnym, finansowym i organizacyjnym, które pozwalają na realizację takich zobowiązań wobec przyszłych generacji. Silny wpływ pro-

cesów demograficznych na różne obszary życia społecznego powoduje, że najpoważniejszym wyzwaniem jawią się zobowiązania finansowe; szczególnie te, które dotyczą i dotyczyć będą wydatków na świadczenia z zabezpieczenia społecznego.

Wydatki na świadczenia emerytalne to obecnie (2018 r.) ponad 7% PKB i należy oczekiwać, że – właśnie z powodu starzenia się ludności – będą one nadal wzrastać. Państwo ma jednak obowiązek zagwarantować wypłatę emerytur wszystkim spełniającym warunki nabycia prawa do świadczenia.

Wyzwaniem dla przyszłości polityki społecznej są też wydatki na opiekę zdrowotną. Tu także postępujący proces starzenia się ludności i związanej z nim niesamodzielności oznacza konieczność zwiększenia nakładów finansowych na ochronę zdrowia i poprawę jakości usług opiekuńczych i asystenckich.

O kształcie przyszłych rozwiązań polityki społecznej i o priorytetowych działaniach decydować będą zapewne także i te aspekty zjawisk demograficznych, które dotyczą procesów migracyjnych. Dla Polski to czynnik niezwykle istotny, chociażby z uwagi na dużą liczbę Polaków pracujących poza granicami kraju; w tym także na znaczącą grupę pracowników delegowanych. Dbalność o ich warunki pracy – w tym o prawo do świadczeń zabezpieczenia społecznego – to podstawowy warunek ich poczucia bezpieczeństwa. Kwestie te wymagają szczególnej uwagi ze względu na zmienność zewnętrznych uwarunkowań procesu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wynikających aktualnie m.in. z procesu wychodzenia Wielkiej Brytanii ze struktur Unii Europejskiej i zmian w zasadach regulujących relacje tego kraju z państwami członkowskimi Unii.

Procesy migracyjne to także przemiany wewnętrzne, z którymi trzeba się liczyć, analizując uwarunkowania polityki społecznej w dalszej i bliższej perspektywie czasu. Otwarcie Polski na świat, wymiana edukacyjna, kulturowa, małżeństwa binacjonalne, napływ obcokrajowców na rynek pracy to zjawiska modyfikujące pole działania polityki społecznej. Oddziałują one na różne sfery życia, wskazując na konieczność patrzenia na potrzeby różnych

grup ludności z uwzględnieniem szerokiej i dynamicznej perspektywy ich uwarunkowań.

Wszystkie te zjawiska, oddziałujące znacząco na przyszłość polityki społecznej, obserwowane i przewidywane, przebiegają w warunkach niezwykle dynamicznych przemian technicznych i zmian technologicznych. Szybki postęp w tych obszarach skutkuje radykalnymi zmianami w materialnych warunkach pracy i stosunkach pracy. Ukształtowanie tych obszarów w sposób prorozwojowy i ograniczenie negatywnych konsekwencji procesu robotyzacji jest poważnym wyzwaniem dla polityki społecznej dziś i w przyszłości.

Scenariusze przyszłości polskiej polityki społecznej

Wielość czynników, które będą decydować o warunkach pracy i życia w przyszłości oraz dynamika i tempo zmian tych uwarunkowań, czynią nieracjonalnymi próby wskazania jednego, pewnego kierunku rozwoju polskiej polityki społecznej.

M. Książopolski i P. Michoń w publikacji o stuleciu polskiej polityki społecznej wskazują na trzy potencjalne ścieżki przyszłości tej polityki w Polsce. *Pierwszy, najbardziej prawdopodobny [scenariusz], przewiduje kontynuację koncentracji polityki społecznej na jej dostosowaniu do bieżących, specyficznych dla Polski wyzwań. Drugi zakłada stopniową zmianę priorytetów na rzecz wyzwań zewnętrznych, związanych z procesami globalizacji, przemianami struktury gospodarek krajów rozwiniętych oraz postępem technologicznym i budową gospodarki opartej na wiedzy. Trzeci koncentruje się na*

potencjalnych przekształceniach w zakresie państwa opiekuńczego, zależnych od różnych sposobów odpowiedzi na wyzwania, które będą przed nim stawały i od celów, jakie mogą być w tym czasie realizowane⁸.

Scenariusze te w różnym stopniu absorbują uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Dla pomyślnej realizacji tej polityki ważne jest wyważenie ich wpływu w taki sposób, aby nie zignorować wartości, cech czy uwarunkowań zjawisk i zachowań charakterystycznych, typowych dla Polski i Polaków. Nie można też mówić o przyszłości polskiej polityki społecznej (czy jakiegokolwiek innej) bez brania pod uwagę rezultatów. Dlatego warto rozważać nie tylko, jakie problemy i jakimi instrumentami będą rozwiązywane, ale też zastanowić się, jak monitorować skuteczność podejmowanych działań; zwłaszcza naprawczych. Wyzwaniem na przyszłość jest więc także wypracowanie zasad monitorowania i oceny efektywności prowadzonych polityk, składających się na politykę społeczną.

Z perspektywy aktualnych doświadczeń wydaje się, że stabilność opartych na wartościach priorytetów, ale i elastyczność w kształtowaniu zasad realizacji polityki społecznej w przyszłości, uwzględnianie zarówno międzynarodowego, jak i krajowego kontekstu zjawisk społecznych oraz stała ewaluacja działań pod kątem kosztów i korzyści dla wszystkich interesariuszy tej polityki to kryteria niezbędne w każdym planowanym rozwiązaniu dotyczącym modelowej drogi realizacji polityki społecznej w przyszłości; bez względu na to, jak odległa jest perspektywa.

LITERATURA

- Bojanowska E., Grewiński M., Rymśa M., Uścińska G. (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018.
- Ciżewska-Martynska E., Mazur K., *Sprawy społeczne w programie ruchu Solidarność*, w: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśa, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018.
- Dziewięcka-Bokun L., Pisz Z., *Polityka społeczna doby zasadniczej transformacji ustrojowej (1989–2004)*, w: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśa, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018.
- Firlit-Fesnak G., Grewiński M., *Polityka społeczna w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej 2004–2017*, w: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśa, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018.

⁸ M. Książopolski, P. Michoń, *Scenariusze rozwoju polskiej polityki społecznej w perspektywie kilku najbliższych dekad*, w: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśa, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018, s. 601–616.

Grata P., Kurzynowski A., *Demontaż polityki społecznej w okresie stalinizmu*, w: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśza, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018.

Księżopolski M., Michoń P., *Scenariusze rozwoju polskiej polityki społecznej w perspektywie kilku najbliższych dekad*, w: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśza, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018.

Szarfenberg R., *Definicje polityki społecznej*, www.rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/, pobrano 5.12.2018.

On Hundred years of Polish social policy 1918–2018

GERTRUDA UŚCIŃSKA

University of Warsaw

SUMMARY: *The paper concisely describes the evolution of the Polish social policy throughout the century 1918–2018, with the additional outlook for the future. The author focuses on key changes that shaped the general character of the policy since 1918. The events are presented chronologically, and divided into three parts: past (since the independence in 1918 until the end of the communist era in 1989), present (since 1989 until now), and future (from now on).*

KEY WORDS: *Polish social policy, centenary, history, past, present, future*