



ANDRZEJ MARIAN ŚWIĄTKOWSKI

Akademia Ignatianum w Krakowie
Instytut Nauk o Polityce i Administracji
andrzej.swiatkowski@ignatianum.edu.pl

DOI: 10.17399/HP.2017.082409

Horyzonty Polityki
2017, Vol. 8, N° 24



Istota polityki społecznej – „Powrót do źródeł”

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem tej części artykułu, którego poprzednie dwie części: „Sprawiedliwe zaspokajanie potrzeb” oraz „Urzędowa, planowa dystrybucja” opublikowano w 2016 r. w *Horyzontach Polityki* vol. 7, no. 18 i 19, jest przedstawienie polityki społecznej jako nauki stosowanej i świadomej działalności aktualnie rządzącej władzy w Polsce.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Autor przedstawia związki polityki społecznej z naukami o polityce, innymi szczegółowymi politykami publicznymi, administracją, prawem, socjologią i psychologią społeczną.

PROCES WYWODU: Autor akcentuje konstytucyjne podstawy polityki społecznej. Prezentuje politykę społeczną jako sztukę rządzenia państwem. Określa jej przedmiot, opisuje treść, przedstawia jej zadania, stosowane przez nią akcje socjalne.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Analogicznie jak w dwóch poprzednich artykułach skoncentrowanych na istocie polityki społecznej we współczesnej polityce społecznej, Autor postuluje włączenie w bieżącą politykę społeczną partnerów społecznych i organizacji pozarządowych.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Autor zwraca uwagę, że najnowsza polityka społeczna była – i jest nadal po zmianie partii rządzącej w 2015 r. – przede wszystkim skoncentrowana na pojmowaniu polityki

Sugerowane cytowanie: Świątkowski, A.M. (2017). Istota polityki społecznej – „Powrót do źródeł”. *Horyzonty Polityki*, 8(24), 189-214. DOI: 10.17399/HP.2017.082409.

społecznej jako pomocy socjalnej dla części społeczeństwa. Jako przykład podaje najnowszy program socjalny „500 plus”.

SŁOWA KLUCZOWE:

polityka społeczna, ubezpieczenia społeczne, pomoc socjalna, potrzeby społeczne, dobrobyt

THE ESSENCE OF SOCIAL POLICY –
“RETURN TO SOURCE”

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: The purpose of this part of the article (the previous two parts titled “The fair distribution of goods” [“Sprawiedliwe zaspokajanie potrzeb”] and “Official, planned distribution” [“Urzędowa, planowa dystrybucja”] were published in 2016 in *Horyzonty Polityki*, vol. 7, no. 18 and 19) is presentation of the social policy as applied science and conscious activity of the present governing authorities in Poland.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The author presents the relations between the social policy and political sciences, other specific public policies, administration, law, sociology and social psychology.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The author puts an emphasis on the constitutional basis of the social policy. He presents the social policy as the art of state governance. He specifies its subject-matter, describes its content and presents its tasks and social actions.

RESEARCH RESULTS: Similarly to the two previous articles focused on the essence of the social policy in the contemporary social policy, the author proposes to include social partners and non-government organisations in the current social policy.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS: The author points out that the latest social policy was, during the Second Polish Republic, and still is, after the change of the ruling party in 2015, focused primarily on the notion of social policy as applied science, as a social assistance for a part of the society. He gives an example of the latest social programme – “500 plus”.

KEYWORDS:

social policy, social security, social assistance, social needs, social welfare

1. WPROWADZENIE – POLITYKA SPOŁECZNA JAKO NAUKA STOSOWANA

Polityka społeczna to nauka stosowana. Badania prowadzone w sferze nauk stosowanych, zwanych również „praktycznymi”, umożliwiają wykształcenie pewnej biegłości praktycznej (umiejętności) oraz dostarczają ogólnych informacji (wiedzy) o rozwiązywaniu zagadnień społecznych, potrzebach i prawach ludzi, członków określonych społeczeństw, instytucjach zobowiązanych do zaspokojenia tych potrzeb i zagwarantowania poszczególnym osobom przysługujących im uprawnień naturalnych oraz metodach i instrumentach stosowanych przez instytucje międzynarodowe, europejskie i państwowe. Jako nauka stosowana polityka społeczna zajmuje się – w sensie praktycznym – wyjaśnianiem kwestii społecznych oraz decydowaniem o najkorzystniejszych z punktu widzenia interesów kategorii, warstw lub grup społecznych, jakie politycy reprezentują, sposobach rozwiązywania tych zagadnień. Polityka społeczna jako dyscyplina naukowa analizuje, opisuje i objaśnia działania podejmowane przez państwo oraz organizacje pozarządowe ukierunkowane na dokonywanie zmian w stosunkach społecznych z myślą o pełnej i powszechnej realizacji praw obywateli demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Jako nauka stosowana polityka społeczna powstała na początku XVI w. w Europie. Jej inicjatorem był teolog szkocki John Major, profesor Sorbony, który w 1516 r. ogłosił, że skuteczną metodą przeciwdziałania wzrastającej gwałtownie liczbie bezdomnych żebraków i włóczęgów nie powinny być sankcje karne uchwalane przez władze municypalne, zabraniające im przebywania w obrębie murów miejskich, lecz konkretne programy pomocy społecznej dla osób biednych (Fox-Piven i Cloward, 1971). Powyższą ideę poparł Martin Luther, który w 1523 r. opracował szczegółowy program pomocy społecznej dla władz miejskich Leising w Saksonii. Projekt pomocy dla osób ubogich po raz pierwszy został zrealizowany z inicjatywy duchowieństwa, szlachty i kupców w 1534 r. w Lyonie. Zgromadzone przez dobroczyńców środki pieniężne zostały zdeponowane na municypalnym funduszu dobroczynnym „Aumôn Générale”. Sporządzono wykaz osób „będących w potrzebie”, zidentyfikowano rodzaje potrzeb, jakie powinny zostać zaspokojone. Wprowadzono system kuponów

upoważniających okazicieli do ubiegania się o zasiłek pieniężny, żywność, miejsce w publicznej noclegowni oraz pomoc lekarza. Równocześnie ustanowiono zakaz żebrania oraz wprowadzono sankcje karne za jego naruszenie. Wymienione instrumenty polityki społecznej zostały wprowadzone z inicjatywy obywatelskiej. U podłoża tej idei leżała chęć ochrony pokoju społecznego. W 1550 r. około 10% mieszkańców Lyonu korzystało z municypalnego programu pomocy społecznej (Fox-Piven i Cloward, 1971). Powodzenie tego lokalnego eksperymentu zainspirowało króla Francji François I do zobowiązania każdej parafii do stworzenia podobnego funduszu pomocy dla osób ubogich. Pierwotnie program pomocy dla potrzebujących był oparty na idei dobroczynności osób zamożniejszych, dobrowolnie deklarujących wsparcie finansowe. Obowiązek podatkowy w formie składki na osoby biedne (*poor rate*) został wprowadzony w Anglii w 1572 r., za rządów królowej Elżbiety. Powyższe rozwiązanie prawne jest znane w historii polityki społecznej pod nazwą „Elizabethan Poor Law”. Wzrost liczby ubogich zmuszał władze publiczne do podnoszenia podatków, z których finansowane były świadczenia pieniężne i usługi socjalne dla osób będących w „potrzebie”. Pomoc społeczna była świadczona pod warunkiem podjęcia zatrudnienia przez beneficjentów polityki dobroczynności przy pracach użytecznych publicznie. Od początku powstania system pomocy społecznej dla biednych był realizowany w połączeniu z obowiązkiem wykonywania pracy społecznie użytecznej. Dobroczynność połączona z koniecznością świadczenia nisko wynagradzanej pracy pełniła funkcję gwarancji utrzymania pokoju społecznego w Europie, a później także w Stanach Zjednoczonych (Fox-Piven i Cloward, 1971). Przeto od zarania polityka społeczna jako nauka stosowana służyła realizacji określonych celów politycznych.

Rozważania nad istotą i politycznymi funkcjami współczesnej polskiej polityki społecznej zostały zainspirowane uchwaleniem w okresie pierwszych stu dni obecnej władzy państwowej programu pomocy dla rodzin wychowujących co najmniej dwoje niepełnoletnich dzieci – „500 plus”. Zapowiedź złożona przez polityków zwycięskiej partii w wyborach do władz państwowych, które odbyły się w 2015 r., w znacznym stopniu przyczyniła się do zdobycia władzy. Program społeczny „500 plus” jest więc postrzegany jako najważniejszy składnik współczesnej polityki społecznej. W opracowaniu,

mającym charakter tryptyku o tym, czym jest polityka społeczna jako nauka i zarazem działalność praktyczna w sferze struktury społecznej, wykorzystując definicje tej dziedziny nauk społecznych skonstruowane w okresie II Rzeczypospolitej, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz III Rzeczypospolitej do rozważenia sensu i perspektyw polityki społecznej. W części pierwszej przedstawiam sposób postrzegania polityki społecznej przez wybitnych polskich uczonych w okresie dwudziestolecia międzywojennego, a następnie okupacji. W tym czasie oraz w perspektywie powojennej polityka społeczna było identyfikowana z rozpoznawaniem problemów („kwestii”) społecznych oraz udzielaniem pomocy osobom potrzebującym. Do tej koncepcji polityki społecznej nawiązuje program społeczny „500 plus” realizowany przez współczesną władzę. W drugiej części tego tryptyku, zatytułowanej „Urzędowa, planowa dystrybucja”, piszę o socjalistycznej polityce społecznej w PRL, którą charakteryzowała oparta na pracy urzędowa, planowa dystrybucja usług i świadczeń socjalnych. Część trzecia i ostatnia: „Sprawiedliwy podział dóbr” traktuje o polityce społecznej w okresie od połowy roku 1989 do czwartego kwartału 2015 r.

2. KONSTITUCYJNE PODSTAWY POLITYKI SPOŁECZNEJ

Polityka społeczna została wymieniona w powiązaniu z polityką gospodarczą w art. 71 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹ Przepis ten poleca państwu polskiemu uwzględnić dobro rodziny w polityce społecznej i gospodarczej. Powyższe, ogólne stwierdzenie zostało zilustrowane przykładem obowiązków władz publicznych względem rodzin znajdujących w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Takie rodziny, w szczególności rodziny wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71 ust.1). Matkom w okresach pre- i postnatalnych zagwarantowano uprawnienie do szczególnej pomocy władz publicznych (art. 71 ust. 2). Zakres uprawnień przysługujących matkom określają odrębne ustawy. Polityka zatrudnienia jako polityka

1 Dz. U. Nr 78, poz. 483.

szczegółowa prowadzona w ramach ogólnej polityki społecznej została wymieniona w Konstytucji RP w art. 65 ust. 5. Powyższy przepis ustawy zasadniczej został skonstruowany przez ustawodawcę jako gwarancja wolności wyboru każdej osoby w sprawach dotyczących wykonywania pracy, wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 2); oraz – w przypadku podjęcia dobrowolnego zatrudnienia – pewności uzyskania minimalnego wynagrodzenia (art. 65 ust. 4). Konstytucja RP zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki pełnego, produktywnego zatrudnienia i zwalczania bezrobocia (art. 65 ust. 2). Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W ramach tej polityki są zobowiązane m.in. do ochrony lokatorów, przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Podstawy prawne i zakres ochrony lokatorów reguluje ustawa (art. 75 ust. 1-2). Do kompetencji władz publicznych należy również prowadzenie dwóch innych polityk pośrednio powiązanych z ogólną polityką społeczną: 1) polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i następnym pokoleniom Polaków (art. 74 ust. 1) oraz 2) polityki ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 75 ust. 1). W ramach polityki bezpieczeństwa ekologicznego władze publiczne są zobowiązane do zagwarantowania ochrony środowiska naturalnego człowieka (art. 74 ust. 2), udzielania osobom zainteresowanym informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3) oraz wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4).

Ustawa zasadnicza reguluje zakres kompetencji organów władzy państwowej w tych sprawach. Nie zawiera jednak dyrektyw dotyczących prowadzenia ogólnej polityki społecznej i – z wyjątkiem wymienionych wyżej polityk szczegółowych: zatrudnienia, mieszkaniowej i ekologicznej – pozostałych polityk wchodzących w zakres ogólnej polityki społecznej. Konstytucja RP wskazuje organy władzy kompetentne do prowadzenia tej polityki. Artykuł 146 ust. 1 Konstytucji RP zobowiązuje Radę Ministrów do prowadzenia polityki wewnętrznej. Polityka społeczna jest jedną z najważniejszych, obok polityki gospodarczej, wewnętrznych polityk publicznych zastrzeżonych

w Konstytucji RP do kompetencji władzy wykonawczej. Artykuł 146 ust. 2 Konstytucji stanowi, że do zakresu obowiązków rządu należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. W dziedzinie polityki społecznej żadnym innym organom państwowym, poza Radą Ministrów, Konstytucja nie przyznaje kompetencji do prowadzenia wewnętrznej polityki w dziedzinie innych spraw aniżeli wymieniona w art. 65 ust. 2 polityka zatrudnienia. Konstytucja RP nie upoważnia samorządów terytorialnych do prowadzenia polityki społecznej. Administracja samorządowa została powołana do wykonywania zadań publicznych (art. 163 Konstytucji RP). Wykonywanie zadań publicznych w sprawach społecznych i gospodarczych polega na uczestniczeniu w realizacji określonej przez władzę wykonawczą – Radę Ministrów i administrację rządową – polityki społecznej i gospodarczej państwa. Z przepisów Konstytucji RP można więc wyprowadzić wniosek, że polityka społeczna to celowa działalność rządu RP, administracji rządowej, właściwej w sprawach wchodzących w zakres polityki społecznej oraz samorządu terytorialnego. Ponieważ działania władzy państwowej w sferze polityki społecznej są regulowane przepisami prawa, przeto kompetencje w tych sprawach mają organy ustawodawcze Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm i Senat (art. 95 ust. 1). Sejm również sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów. Zakres kompetencji kontrolnych Sejmu określają akty prawne: Konstytucja jako ustawa zasadnicza i ustawy zwykłe. Ogólny nadzór nad przestrzeganiem Konstytucji RP we wszystkich rodzajach spraw, a więc również w sferze polityki społecznej oraz ustaw zwykłych, regulujących obowiązki władzy państwowej i innych władz publicznych w sprawach wchodzących w zakres dziedziny polityka społeczna, sprawuje Prezydent RP (art. 126 ust. 1) jako „najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1). W sprawach odnoszących się do sprawowania nadzoru w zakresie zgodności z Konstytucją działalności legislacyjnych organów władzy (ustaw i umów międzynarodowych) oraz centralnych organów państwowych upoważnionych do wydawania aktów prawnych regulujących dziedziny polityki społecznej orzeka Trybunał Konstytucyjny (art. 188). Orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190).

W sferze należącej do polityki zatrudnienia Konstytucja RP zobowiązuje władze publiczne do realizowania programów zwalczania

bezrobocia, m.in. poprzez organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych (art. 65 ust. 5). Równocześnie zakazuje bez podstawy ustawowej wprowadzania powszechnego obowiązku pracy (art. 65 ust. 1) oraz stałego zatrudniania dzieci do lat 16 (art. 65 ust. 3).

Nie są to jedyne obowiązki, jakie zostały określone w Konstytucji RP wobec władz publicznych w sferze polityki szczegółowych wchodzących w zakres ogólnej polityki społecznej. Innym powinnościom władzy państwowej z dziedziny polityki społecznej została nadana forma praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Zakres tych praw skodyfikowano w części Konstytucji RP poświęconej wolnościom i prawom ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym powszechnie przysługującym „obywatelom” oraz innym osobom – („każdemu”), posiadającym prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W dziedzinach mieszczących się w sferze polityki społecznej prawa zagwarantowane ustawą zasadniczą obejmują następujące kategorie spraw:

1. Bezpieczne i higieniczne warunki pracy (art. 66 ust. 1).

2. Zabezpieczenie społeczne w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1). Obywatelom pozostającym bez pracy, nie z własnej woli, niemającym innych środków utrzymania ustawa zasadnicza przyznaje prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 2).

3. Ochrona zdrowia – prawo do ochrony zdrowia przysługuje obywatelom niezależnie od ich sytuacji materialnej. Jego zakres obejmuje równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2). Szczególną opiekę zdrowotną władze publiczne winny zapewnić dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym oraz osobom w podeszłym wieku (art. 68 ust. 3). Na władze publiczne został nałożony obowiązek zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska naturalnego (art. 68 ust. 4).

4. Pomoc osobom niepełnosprawnym – władze publiczne mają obowiązek udzielać im pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69).

5. Edukacja – każdemu przysługuje prawo do nauki, która jest obowiązkowa do 18. roku życia (art. 70 ust. 1). W szkołach publicznych

nauka jest bezpłatna. Opłaty za naukę mogą być wprowadzone ustawą w publicznych szkołach wyższych (art. 70 ust. 2). Obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. W celu dopełnienia powyższego obowiązku władze publiczne tworzą i wspierają system indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania tej pomocy określa ustawa (art. 70 ust. 4).

3. POLITYKA SPOŁECZNA JAKO SZTUKA RZĄDZENIA

Analiza przepisów Konstytucji RP prowadzi do wniosku o braku podstaw do określenia prawnych ram przedmiotu polityki społecznej. Nie ma wątpliwości, że nauka o polityce społecznej, uważanej za naukę stosowaną z dziedziny nauk społecznych, badającą określoną sferę celowej działalności ludzkiej, jaką zajmuje się polityka, potocznie definiowana jako „ogół spraw państwowych” albo bardziej dokładnie jako „sztuka rządzenia państwem”, stanowi działalność władzy państwowej w sferze społecznej. Problem polega na tym, że żadna z przytoczonych słownikowych definicji oryginalnego greckiego terminu „polityka” (*politiké, téchné*) nie pozwala wyodrębnić dziedzin spraw, w jakich władze państwowe i inne władze publiczne, z upoważnienia władz państwowych, uprawiają tę działalność. W opracowanym za dawnego systemu politycznego *Słowniku wyrazów obcych* terminy „polityka społeczna” albo „polityka socjalna” były używane zamiennie i służyły do określenia „celowego oddziaływania państwa, partii politycznych, związków zawodowych i innych organizacji masowych w dziedzinie materialno-bytowych warunków społeczeństwa”. W politycznym systemie socjalizmu uważano politykę społeczną *vel* socjalną za jeden ze składników działalności państwa w realizowaniu przez nie przeobrażeń społecznych i politycznych. Rzecz jednak w tym, że bez względu na ustrój polityczny władze każdego państwa są zobowiązane do prowadzenia określonej polityki społecznej, albowiem nauka o polityce oraz polityka jako nauka stosowana z natury rzeczy są wiedzą o sposobach zdobycia i utrzymania władzy państwowej. Z tego punktu widzenia polityka społeczna jako nauka stosowana jest wiedzą o świadomym

i celowym postępowaniu określonych podmiotów w sprawach społecznych *vel* socjalnych. W języku nauk społecznych i prawnych określenia „społeczny”, „socjalny” są w pewnych środowiskach używane zamiennie. Specjaliści w dziedzinie polityki społecznej oraz prawnicy zajmujący się polityką społeczną i prawem pracy Unii Europejskiej posługują się wymiennie tymi sformułowaniami podczas prezentowania charakterystycznych właściwości organów i instytucji unijnych, występujących w procesach zarządzania określoną kategorią spraw w ramach organizacyjno-prawnych Unii Europejskiej – międzynarodowej organizacji regionalnej, postrzeganej równocześnie jako ponadnarodowa struktura państwowa, w której skład wchodzi aktualnie 28 państw zachodniej i centralnej części kontynentu europejskiego. Klasycznym przykładem ilustrującym tę tezę są dwa terminy: Europejski Model Społeczny oraz Europejski Model Socjalny używane w celu zdefiniowania specyfiki opiekuńczej funkcji Unii Europejskiej oraz państw członkowskich tej organizacji i zarazem ponadnarodowej struktury państwowej zbliżonej do federacji lub konfederacji państw stowarzyszonych. Z myślą o zdefiniowaniu przedmiotu polityki społecznej konieczne jest więc dokonanie delimitacji podstawowych pojęć: polityka społeczna oraz polityka socjalna. Obydwa określenia „społeczny” i „socjalny” mają wspólny rdzeń łaciński *socialis*, dotyczący społeczeństwa, mający na celu zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. Polityka społeczna to nauka o sprawach odnoszących się do zaspokajania potrzeb społecznych. Brak bliższego określenia rodzaju spraw społecznych, jakie powinny być zaspokajane przez państwo i jego władze oraz administrację i działające w ich imieniu właściwe władze publiczne, powoduje, że termin polityka społeczna uważa się za powiązany ze świadomym działaniem władz państwowych i publicznych podejmowanym z myślą o osiągnięciu określonego, uprzednio zamierzonego celu. Abstrakcyjny charakter tego terminu podkreśla sformułowanie „ogólna polityka społeczna”. Akcentuje ono podział zagadnień społecznych wchodzących w zakres polityki społecznej na dziedziny spraw: zatrudnienie, zabezpieczenie społeczne, ochrona zdrowia, mieszkaniowe i inne. Pojęcie „ogólna polityka społeczna” jest agregatem szczegółowych, niejednorodnych polityk prowadzonych przez władze państwowe i publiczne oraz organizacje pozarządowe, mających na celu zaspokojenie rozmaitych, wzajemnie powiązanych

potrzeb i oczekiwań społecznych. Przedmiotem oddziaływania ogólnej polityki społecznej jako nauki stosowanej jest struktura społeczna. Powyższe stwierdzenie oznacza, że przedmiotem zainteresowania stworzonej przez naukowców specjalizujących się w dziedzinie polityki społecznej pewnej, wspólnej całości, powstałej z połączenia rozmaitych szczegółowych polityk społecznych, jest określone społeczeństwo oraz jego struktura, stanowiąca układ wzajemnie powiązanych elementów badanego społeczeństwa. Przedmiotem zainteresowania ogólnej polityki społecznej jest obowiązujący w danym społeczeństwie system stosunków i wzajemnych zależności, wynikający z przyjętego w danym społeczeństwie podziału funkcji i wymiany usług oraz partycypacji przez grupy społeczne wchodzące w skład tego społeczeństwa w podziale wspólnie wypracowanych przez elementy struktury społecznej dóbr materialnych umożliwiających zaspokojenie różnorodnych potrzeb społecznych wielkich zbiorów osób i grup społecznych tworzących struktury klasowe, warstwowe, zawodowe i demograficzne każdego społeczeństwa. Struktura społeczna to pojęcie socjologiczne pomocne w analizowaniu zależności między ludźmi, członkami określonego społeczeństwa, nawiązującymi bezpośrednio i/lub za pośrednictwem swoich przedstawicieli, a więc władz publicznych, określone, zmieniające się zależności z myślą o podejmowaniu określonych działań, służących zaspokojeniu potrzeb społecznych niezbędnych do bytowania na określonym poziomie materialnym i rozwoju cywilizacyjnego. Z punktu widzenia nauki ogólnej polityki społecznej struktura społeczna, będąca w zakresie oddziaływania polityki społecznej jako nauki stosowanej i wchodzących w jej skład polityk szczegółowych, formułuje porozumienia społeczne oraz procesy społeczne inicjujące powyższe ustalenia zawierane między częścią społeczeństwa a reprezentującą jego interesy siłą polityczną. W demokratycznym państwie prawa powyższe porozumienia są zawierane przez większość społeczeństwa z określoną partią polityczną albo partiami, prezentującymi podobne wartości, zdolnymi zatem do utworzenia koalicji w celu realizacji zamierzeń z dziedziny polityki społecznej i gospodarczej, traktowanymi przez społeczeństwo uczestniczące w wyborach jako zabezpieczenie utrzymania zdobytej władzy. Polityka społeczna jako nauka stosowana to sztuka rządzenia w państwach członkowskich Unii Europejskiej, polegająca na: 1) umiejętnym

i efektywnym zacieraniu dysproporcji między klasami i warstwami społecznymi, spowodowanych nierównym podziałem dóbr między członkami poszczególnych społeczeństw; 2) stymulowaniu wertykalnej mobilności społecznej w ramach demokratycznego i otwartego społeczeństwa, podatnego na zmiany i akceptującego oparty na zasadzie materialnego równouprawnienia nierówny, ale sprawiedliwy podział dóbr między mniej i bardziej zamożnymi członkami tego samego społeczeństwa. Polityka społeczna jako nauka stosowana jest postrzegana jako sztuka wykorzystywania metod rządzenia służących stymulowaniu rozwoju społecznego. Z tego punktu widzenia polityka społeczna korzysta z dorobku innych nauk społecznych, humanistycznych i prawnych, wykorzystuje również nauki ekonomiczne. We współczesnej Polsce polityką społeczną zajmują się przedstawiciele nauk ekonomicznych. Można stwierdzić, iż z powodu intensywności zainteresowań ekonomistów sprawami społecznymi powstała konkurencyjna wobec polityki społecznej dyscyplina naukowa – ekonomia (ekonomika) społeczna. Prekursorem tej dziedziny nauki była nauka o gospodarowaniu zasobami naturalnymi i materialnymi pozostającymi w dyspozycji człowieka. Zakres dostępności zasobów dla poszczególnych klas i warstw społecznych, kategorii zawodowych ludności wyodrębnionych ze względu na płeć, wiek oraz inne stosowane, również niezgodne z zasadą równego traktowania ludzi, kryteria podziału jednostek wchodzących w skład określonego społeczeństwa stanowią podstawę zainteresowań badawczych socjologów i ekonomistów. Podział zasobów materialnych służących zaspokojeniu potrzeb społecznych oraz metody wykorzystywane do alokacji tych zasobów wchodzą w zakres zainteresowania administratywistów i prawników. Ci ostatni, zwłaszcza administratywiści specjalizujący się w sprawach organizacji i zarządzania sektorem usług socjalnych, pomocy społecznej oraz zabezpieczenia społecznego wnieśli poważny wkład do polityki społecznej jako nauki stosowanej oraz do sztuki zarządzania tymi kategoriami spraw przez władze publiczne poszczególnych państw. Prawnicy natomiast mają poważny udział w konstruowaniu koncepcji modeli państwa ze względu na zakres i stopień zaangażowania władz państwowych i innych władz publicznych w sprawy należące do kategorii spraw publicznych, dotyczące zaspokajania materialnych i niematerialnych potrzeb bytowych społeczeństwa.

4. POKREWNE POLITYCE SPOŁECZNEJ DZIEDZINY NAUK

Naukowcy i praktycy zajmujący się polityką społeczną wykorzystują instrumenty badawcze stosowane przez przedstawicieli innych, pokrewnych dyscyplin naukowych: nauki o polityce (politologii), o społeczeństwie (socjologii), o prawie i administracji, pedagogice oraz psychologii społecznej. Przykładem ilustrującym powyższe stwierdzenie o przydatności instrumentów z dziedziny pedagogiki i psychologii społecznej w interdyscyplinarnie pojmowanej polityce społecznej jako nauce stosowanej i zarazem sztuce rządzenia państwem i sprawami publicznymi jest aktualnie wprowadzany w życie przez rząd polski program społeczny „500 plus”, propagowany przez rządzącą partię polityczną jako jedna z najważniejszych inicjatyw ze sfery ogólnej polityki społecznej, mocno powiązany z polityką prorodzinną i – w perspektywie czasowej – polityką ludnościową (demograficzną). Świadczenia socjalne oferowane w ramach tego programu – 500 zł miesięcznie na drugie i kolejne dzieci w rodzinie (kryterium dochodowe – 800 zł lub 1 200 zł na osobę w rodzinach wychowujących dzieci niepełnosprawne – obowiązuje jedynie przy świadczeniach na pierwsze dziecko) jest drugim wprowadzonym w 2016 r. przez władzę państwową bodźcem finansowym, mającym stymulować rozrodczość w najbliższej przyszłości. Kilka tygodni wcześniej, 2 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa z 24 lipca 2015 r. nowelizująca przepisy działu ósmego Kodeksu pracy zatytułowanego „Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem”². Po wykorzystaniu po porodzie co najmniej 14 tygodni urlopu macierzyńskiego pracownica ma prawo do rezygnacji z pozostałej części takiego urlopu i może powrócić do pracy, jeżeli mężczyzna – ojciec wychowujący dziecko zdecyduje się wykorzystać pozostałą część urlopu (art.180 § 4 k.p.) z 20, 31, 33, 35 lub 37 tygodni urlopu należnego w zależności od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie. Ponadto pracownikowi – ojcu wychowującemu dziecko przyznano samodzielne, a zależne od pracownicy, matki, która urodziła dziecko, uprawnienie do dwutygodniowego urlopu ojcowskiego (art. 182³ § 1 k.p.), odrębnego od urlopu macierzyńskiego. Połączenie

2 Dz. U. z 2015, poz. 1268.

uprawnień i świadczeń socjalnych, uprawnienia do korzystania przez mężczyznę z części urlopu macierzyńskiego uzależnionego od decyzji uprawnionej pracownicy oraz samodzielnego urlopu ojcowskiego z zasiłkiem socjalnym wysokości 500 zł miesięcznie na drugie dziecko w rodzinie częściowo uzasadnia publiczne eksponowanie oczekiwań władzy państwowej wzrostu przyrostu naturalnego. Z doświadczeń niemieckich i nordyckich polityków społecznych wyraźnie wynika, że podobne ekspektatywy mają znacznie większe szanse na spełnienie wówczas, gdy wyższe świadczenia socjalne dla rodziców oraz dłuższe urlopy ojcowskie na opiekę nad nowo narodzonymi dziećmi zostają uzupełnione rozbudową sieci infrastruktury społecznej (żłobków, przedszkoli) dofinansowywanej ze środków administracji rządowej albo samorządowej. Najważniejsze jednak w tym przypadku są stosowane w polityce społecznej instrumenty wypracowane przez pedagogów oraz psychologów społecznych. Decydujący wpływ na podejmowanie decyzji o czasowym zawieszaniu aktywności zawodowej w związku z potrzebą wychowywania dziecka ma w pierwszej kolejności kobieta, której należy zapewnić bezpieczeństwo prawne w miejscu pracy. Oficjalnie deklarowana jako prorodzinna polska polityka społeczna *de facto* i *de iure* jest oparta nie na publicznych, lecz prywatnych podstawach. Pierwsza to maternalizm, wedle którego niemal wszystkie obowiązki związane z osobistą opieką, a następnie wychowywaniem małych dzieci spoczywają na kobietach. Familializm jako druga podstawa tej polityki przejawia się w całkowitym niemal braku udziału władz państwowych i publicznych w promocji uczestniczenia mężczyzn w samodzielnym wypełnianiu obowiązków rodzicielskich, a nie jedynie łączeniu tych obowiązków z pracą zawodową. Moim zdaniem, w przypadku polityki rodzinnej w Polsce mamy do czynienia z modelem neoliberalnym, w którym władze państwowe i publiczne szanują sferę prywatności w rodzinie uznawanej, podobnie jak to było w systemie socjalistycznym, za najważniejszą „komórkę społeczeństwa” i – w trosce o „dobro rodziny” – nie ingerują w mocno spetryfikowany, a zarazem znacznie przestarzały podział ról społecznych między mężczyzną – „żywicielem rodziny” a kobietą – „opiekunką i strażniczką ogniska domowego”. Instrumenty z zakresu nauk o wychowaniu i nauczania (pedagogika) oraz psychologii społecznej umiejętnie wykorzystane w polityce społecznej umożliwiają zmianę nastawienia do ról

społecznych, silnie związanych z niepopularną i drażliwą w konserwatywnym społeczeństwie koncepcją *gender*.

Rządowy program „500 plus” może być również wykorzystany do przeprowadzenia granicy terminologicznej między bliskoznacznymi pojęciami fachowymi: „polityka społeczna” a „polityka socjalna”. Sam program jest programem zaliczanym do kategorii programów społecznych wykorzystywanych w polityce społecznej jako nauce stosowanej. Uprawnienia i świadczenia objęte tym programem oraz innymi instrumentami wykorzystywanymi przez politykę społeczną, w tym przypadkiem aktami prawnymi, ściśle związanymi z tym programem i innymi programami społecznymi wykorzystywanymi przez władze państwowe i publiczne dla osiągnięcia zamierzonych celów społecznych, takich np. jak wspomniany w przypadku programu „500 plus” wzrost urodzeń dzieci, są natomiast definiowane w nauce o polityce społecznej jako „uprawnienia socjalne” – urlopy macierzyńskie, ojcowskie, rodzicielskie, wychowawcze oraz „świadczenia socjalne” – zasiłki macierzyńskie, wychowawcze oraz inne świadczenia majątkowe, np. zasiłki wypłacane w związku z urodzeniem dziecka, świadczenia wypłacane w przeszłości na pokrycie wydatków związanych z urodzinami dziecka – „becikowe”, zasiłki rodzinne oraz aktualnie wypłacane 500 zł miesięcznie na drugie i następne dziecko w rodzinie. Powyższy przykład świadczy o zakresie zastosowania porównywanych określeń. Termin „polityka społeczna” ma zastosowanie powszechne we wszystkich rodzajach spraw, w jakich w polityce publicznej zaangażowane są władze państwowe i publiczne oraz organizacje pozarządowe, z tym że o publiczno-prawnym charakterze polityki społecznej decyduje wyłącznie udział władz państwowych i/lub publicznych w procesie albo procesach dokonywania celowych zmian w strukturze społecznej z myślą o równym i sprawiedliwym zaspokajaniu potrzeb społecznych o charakterze materialnym i niematerialnym.

5. PRZEDMIOT I TREŚĆ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Dla udzielenia odpowiedzi na pytanie, o czym traktuje polityka społeczna jako nauka stosowana, konieczne jest przeanalizowanie definicji tej dziedziny wiedzy sformułowanych w okresie ostatnich

90 lat i ogłoszonych w nauce polskiej przez ekonomistów, socjologów, specjalistów z dziedziny polityki społecznej oraz prawników. Niektórzy z nich podjęli ambitną próbę określenia zakresu przedmiotowego polityki społecznej jako odrębnej dyscypliny naukowej z dziedziny nauk społecznych. Mając na względzie nadrzędny cel, jakim jest usamodzielnienie się określonej dyscypliny naukowej, traktowanej w początkowych stadiach jej rozwoju jako dział albo część wcześniej wyodrębnionej nauki (filozofii, ekonomii, socjologii), wymienieni w niniejszym opracowaniu autorzy podejmowali próby sformułowania zwartej i równocześnie pojemnej definicji polityki społecznej jako nauki stosowanej. Nie wszyscy polscy uczeni prezentowali własną definicję tej odrębnej od innych nauk humanistycznych i społecznych oraz prawnych stosowanej nauki społecznej. Podstawą do przeprowadzenia analizy pojęcia „polityka społeczna” są więc wyłącznie wyraźnie sformułowane definicje. Łącznikiem między polityką społeczną jako nauką stosowaną a prawem, zwłaszcza prawem pracy i ubezpieczeń społecznych, jest krąg potencjalnych beneficjentów, których potrzeby polityka społeczna jako sztuka zarządzania powinna zaspokajać. Są to bowiem ludzie pracy najemnej, czyli jak współcześnie należałoby ich zdefiniować „pracownicy” albo jeszcze szerzej – „zatrudnieni zależni”. W kilkudziesięciu definicjach polityki społecznej, jakie przedstawiam, eksponowane jest dobro wspólne, któremu polityka społeczna powinna służyć. Analiza definicji polityki społecznej przeprowadzona zostanie w kontekście historycznym. W okresie II RP polityka społeczna była definiowana jako nauka i działalność praktyczna, której przedmiotem jest dobro pracowników. Ponieważ ochrona dobra pracowników była uzależniona od wzajemnych relacji między stronami stosunków pracy, indywidualnych i zbiorowych, przeto zadaniem polityki społecznej było „określenie właściwego stosunku” między wymienionymi stronami, które z natury rzeczy postępowały zgodnie ze swoimi interesami. Interesy pracowników i pracodawców były w tym czasie sprzeczne. Przedmiotem polityki społecznej było więc częściowe ograniczenie powyższej kolizji. Polityka społeczna nie była zatem postrzegana jako nauka stosowana, której przedmiotem jest zaspokojenie określonych potrzeb poszczególnych pracowników. Przedmiotem oddziaływania polityki społecznej nie miały być jednostki, lecz zbiorowości. Podkreślono to wyraźnie, pisząc, że polityka w odróżnieniu od pomocy

społecznej, najstarszej działalności władz publicznych, polegającej na zaspokajaniu doraźnych potrzeb osób biednych, nie ma do czynienia z jednostkami, lecz z masami ludzkimi. Przedmiotem zainteresowania polityki społecznej były zjawiska pracy jako takiej, a nie ludzie zatrudnieni (Szymański, 1925). Z obecnej perspektywy można więc uważać, że przedmiotem polityki społecznej były zbiorowe stosunki pracy, w ramach których ścierały się kolizyjne interesy zbiorowości zatrudnionych i zatrudniających. Ci pierwsi byli przede wszystkim zainteresowani skróceniem norm czasu zatrudnienia i podniesieniem płac oraz – w mniejszym zakresie – polepszeniem warunków pracy, natomiast ci drudzy sprzeciwiali się podniesieniu kosztów pracy. Głównie byli zainteresowani tym, aby w zamian za minimalne wynagrodzenia pracownicy pracowali dłużej i wydajniej. Z tego punktu widzenia w polityce społecznej nie było miejsca na „litość i miłosierdzie”, ponieważ jako nauka stosowana polityka społeczna nie miała zajmować się problemami „ludzkiego życia” zatrudnionych, lecz przede wszystkim była postrzegana jako gwarancja swościę pojmowanego pokoju społecznego. Jej zadaniem było rozładowywanie potencjalnych konfliktów o podstawowe interesy między klasami i warstwami społecznymi, które w zbiorowych stosunkach pracy jako podstawowej sferze społecznej poddanej oddziaływaniu polityki społecznej zagrażały *status quo*. Osobliwie było rozumiane przez ówczesną politykę społeczną pojęcie sprawiedliwości. W imię sprawiedliwości polityka społeczna akceptowała „częstsze posługiwanie się przymusem”. Tego typu konstatacja w pracy z polityki społecznej nawiązuje do powszechnych praktyk stosowanych przez władze publiczne w państwach anglosaskich, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. Efektywnym instrumentem przeciwdziałającym rosnącym żądaniom osób biednych przyznania nieodpłatnych świadczeń socjalnych był obowiązek podjęcia pracy w warunkach odbiegających *in minus* od warunków dyktowanych przez wolny rynek pracy. Było to działanie świadome. Służyło wykształceniu w społeczności pracowników oczekiwanego przez państwo oraz pracodawców etosu pracy. Mentalność ludzi zdolnych do pracy, jednak pracy niewykonujących z przyczyn od nich niezależnych, niemających odpowiednich środków majątkowych na utrzymanie siebie i swoich rodzin, została zaprogramowana tak, aby nie ubiegać się o pomoc społeczną finansowaną z funduszy publicznych,

lecz dokładać starań zmierzających do wypracowania przekonania o konieczności samodzielnego radzenia sobie ze swoimi problemami związanymi z zaspokojeniem podstawowych potrzeb życiowych. Jest to spowodowane odmiennym podejściem do obowiązków państwa i władz publicznych w sprawach z dziedziny pomocy społecznej. Do takiego sposobu traktowania osób potrzebujących przez władze publiczne przyczyniają się również odmiennie przekonania religijne. W społecznościach protestanckich panuje przekonanie, że troska o dobrobyt własny i najbliższej rodziny jest sprawą, o którą powinna w pierwszym rzędzie zadbać osoba zainteresowana.

6. ZADANIA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Rygorystyczne stanowisko zaprezentowane w połowie lat 20. ubiegłego stulecia wkrótce uległo zmianie. Uznano, że polityka społeczna ma dwa zadania. Pierwszym jest dbałość o podnoszenie dobrobytu osób zatrudnionych, natomiast drugim – „umiarkowana” demokratyzacja stosunków społecznych i wynikający z niej rozwój ustawodawstwa socjalnego (Zawadzki, 1927). Ustawodawstwo socjalne było więc postrzegane przez politykę społeczną jako ustępstwo, a zarazem gwarancja prawna klas posiadających oraz reprezentujących interesy tych klas i warstw społecznych zaspokojenia określonych potrzeb społecznych osób zatrudnionych. Konstytucja marcowa z 17 marca 1921 r. deklarowała wolność zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych oraz wynikającą z niej swobodę organizowania akcji protestacyjnych w obronie interesów gospodarczych zatrudnionych. Dekret z 11 stycznia 1919 r. i ustawa z 19 maja 1920 r. wprowadziły powszechne i obowiązkowe ubezpieczenia pracowników na wypadek choroby. 18 lipca 1924 r. uchwalona została ustawa o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia (Święcicki, 1960). Niewątpliwie wymienione akty prawne dokumentowały tezę, że polepszenie sytuacji osób zatrudnionych, do czego powołana została polityka społeczna, było realizowane. W stosunkach pracy umożliwienie pracownikom tworzenia organizacji związkowych i przystępowania do już istniejących pracowniczych związków zawodowych oraz uznanie niemożności wykonywania pracy z powodu dwóch najpopularniejszych ryzyk ubezpieczeniowych: choroby i bezrobocia potwierdzają

w II RP tezę, że przedmiotem polityki społecznej jest wzrost dobrobytu zatrudnionych.

Znacznie poważniejsze wymagania polityce społecznej polscy uczeni i postępowi reformatorzy struktur społecznych stawiali w drugiej i ostatniej przed utratą niepodległości połowie międzywojennego dwudziestolecia państwowości polskiej funkcjonującej w ramach ustrojowych i prawnych II RP. W piśmiennictwie polityki społecznej wyodrębnione zostały dwa rodzaje zadań: naczelne i pozostałe. Za naczelne zadanie polityki społecznej uznano „postęp ogólnego dobrobytu” (Daszyńska-Golińska, 1933). Nie określono jednak kategorii spraw, w których dzięki polityce społecznej, nauce i praktyce postęp powinien nastąpić. Ponieważ wymieniona autorka uważała, że polityka społeczna „stwarza normy pracy i bytu dla pracowników, żyjących w danym okresie czasu”, można skonstatować, że dzięki uczynieniu właściwego użytku z polityki społecznej jako nauki dostarczającej wiadomości o wartościach, potrzebach i problemach zatrudnionych możliwe stanie się wykorzystanie tych wiadomości do podejmowania koniecznych działań umożliwiających i sprzyjających podnoszeniu poziomu warunków pracy i życia osób pracujących i ich rodzin. Najistotniejsze jednak było to, że powyższa definicja polityki społecznej nie zawierała charakterystycznych cech tej nauki, które powinny być wykorzystane przez państwo, jego władze oraz inne państwowe władze publiczne w procesach inicjowanych i prowadzonych z myślą o możliwie najpełniejszej realizacji naczelnego zadania polityki społecznej, jakim jest „postęp ogólnego dobrobytu”. Przedstawiona definicja polityki społecznej nie różniła się od definicji jakiejkolwiek innej polityki. Każda bowiem nauka o polityce publicznej prowadzonej przez państwo i władze publiczne zmierza do przedstawienia propozycji i sposobów dokonania zmian w strukturze społecznej. Każda władza państwowa, polityczna oraz władze publiczne realizujące rządowe programy wszelkiej polityki publicznej zapewniają społeczeństwo o zamiarach realizacji programów przedstawionych wcześniej wyborcom w najlepszym interesie społecznym. Przeważnie wszelkie zmiany, z wyjątkiem tych, które muszą zostać przeprowadzone w sytuacjach szczególnych, są prezentowane przez pretendentów do sprawowania władzy, a następnie – po uzyskaniu mandatu koniecznego do jej wykonywania – przez rządzących jako korzystne dla społeczeństwa. Podstawowym mankamentem

analizowanej definicji polityki społecznej był brak wskazówek pozwalających odróżnić tę dziedzinę nauki od nauki o polityce w ogóle.

7. REFORMY POLITYKI SPOŁECZNEJ

W analizowanej definicji polityki społecznej jako nauki stosowanej przedstawione zostały instrumenty oraz materia, w jakiej miał się dokonać postęp społeczny w dziedzinie dobrobytu, którego powinni dostąpić pracownicy i ich rodziny w sferze pracy (pracownicy) oraz bytu (pracownicy i członkowie ich rodzin). Za właściwy środek do przekształcenia na korzyść dla zatrudnionych i ich rodzin warunków pracy i życia uznane zostały reformy społeczne. Reformami są zmiany przeprowadzone w jakimś systemie społecznym, niepowodujące jednak zasadniczego jakościowego przekształcenia reformowanej struktury społecznej. W sferach społecznej, ekonomicznej, a nawet politycznej reformy nie naruszają podstaw istniejącego ustroju państwa. Zatem wskazanie reform jako koniecznych środków dokonania zmian w strukturze społecznej wskazuje, iż intencją autorki Daszyńskiej-Golińskiej (1933) analizowanej definicji nie było sugerowanie przeprowadzenia głębszych zmian strukturalnych. Najbardziej interesujące było wskazanie materii, jaka powinna zostać poddana ogólnie proponowanym, lecz nieokreślonym dokładnie przemianom społecznym. Jest to sfera moralności społecznej. W tym miejscu należy powrócić do wcześniejszych rozważań na temat polityki społecznej jako nauki stosowanej, w której mogą być i są wykorzystywane instrumenty innych, pokrewnych nauk społecznych, w szczególności psychologii społecznej. Przydatność tych metod w polityce społecznej oznacza, że ważniejsza dla osiągnięcia celu zamierzonego przez władzę publiczną od przymusu, jaki takie władze mają prawo i mogą lub, jak same uważają, powinny zastosować wobec osób niesubordynowanych albo nieprzekonanych o słuszności wprowadzanej w życie określonej koncepcji polityki społecznej, jest aprobatą społeczną dla zamierzeń (planów), metod oraz tempa ich realizacji. Na tym przykładzie można zilustrować stopień zaangażowania się społeczeństwa w procesy realizacji przedstawionych przez władze publiczne programów społecznych, jak również solidność podstaw zamierzonej i prowadzonej polityki społecznej. Z natury

rzeczy znacznie większe szanse powodzenia mają programy społeczne oraz polityki szczegółowe w ramach ogólnej polityki społecznej, jak i sama taka polityka społeczna, będąca, jak wspomniałem, pojęciem abstrakcyjnym, mającym charakter zbioru dokładniej określonych, a więc bardziej sprecyzowanych, pojęć.

Poważną zaletą omawianej definicji polityki społecznej było wyraźne i jednoznaczne wskazanie jedynego podmiotu, zobowiązanego do prowadzenia takiej polityki. Tym podmiotem było państwo. Oznacza to, że *ex definitione* polityka społeczna ma status polityki publicznej. Powyższe stwierdzenie nadal zachowuje aktualność mimo upływu czasu i wynikających z różnych czynników oraz uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych w stopniu zaangażowania władz poszczególnych państw, także w ramach Unii Europejskiej, w działalność skierowaną na realizowanie zadań zaliczanych przez naukowców specjalizujących się w badaniach z dziedziny polityki społecznej prowadzonych w tej dyscyplinie nauk społecznych.

Charakterystyczna cecha polityki społecznej jako nauki stosowanej uwypuklona została w definicji, wedle której „polityka społeczna bada zmiany, zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych i szuka sposobów najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian” (Krzeczkowski, 1930). Ta definicja polityki społecznej, oceniana współcześnie, nie straciła waloru nowoczesności. Jej autor traktuje politykę społeczną jako naukę teoretyczną, wykorzystywaną jako sztuka zarządzania w celach praktycznych. Autor dostrzega istotne podmioty polityki społecznej, państwo, władze publiczne i organizacje reprezentujące interesy grup społecznych, współcześnie określane terminem „pozarządowe”. Krąg organizacji uczestniczących na równych prawach z rządem i władzami publicznymi w poszukiwaniu najbardziej racjonalnych i skutecznych metod przeprowadzania zmian w strukturze społecznej nie został ograniczony. Nieokreślone zostały również stopnie intensywności udziału tych organizacji we wprowadzaniu w życie wniosków wynikających z badań teoretycznych przeprowadzonych w ramach polityki społecznej. Wymienienie na pierwszym miejscu, nawet przed władzami publicznymi, organizacji utworzonych przez bliżej nieokreślone „grupy społeczne” dowodzi, iż do działalności praktycznej prowadzonej w celu uczynienia użytku z badań teoretycznych prowadzonych przez specjalistów z dziedziny

polityki społecznej włączone zostały instytucje i podmioty powoływane do życia przez organizacje społeczne zakładane z myślą o zwalczaniu biedy, oferujące usługi i świadczenia socjalne w ramach pomocy społecznej oraz programów przygotowywanych na podstawie polityk szczegółowych zaliczanych do przedmiotu ogólnej polityki społecznej. Wynikało to z przekonania na temat ograniczonego zakresu zaangażowania i oddziaływania prewencyjno-naprawczego ówczesnych władz państwowych nie tylko w Polsce, ale również w pozostałych państwach kapitalistycznych ówczesnej Europy. Państwo i jego władze publiczne w stosunkach społecznych w tych czasach przedstawiane było jako „stróż dobrobytu”. W dziedzinie polityki społecznej wykonywało więc funkcje w zakresie ochrony pokoju społecznego przed ewentualnym zagrożeniem interesów i struktury społecznej skonstruowanej z myślą o maksymalnie możliwej w ówczesnej sytuacji ochronie dóbr klas posiadających. Powyższe nastawienie państwa, jego władz publicznych oraz społecznych organizacji charytatywnych wyraźnie zostało wyeksponowane w definicji polityki społecznej opracowanej przez Rychlińskiego (1938). Według tego badacza, zaliczanego obok Krzeczковского i Krzywickiego do trójki wiodących przedstawicieli nauki badających sytuację socjalną ludzi pracy w Polsce w ramach stworzonego w 1920 r. Instytutu Gospodarstwa Społecznego, polityka społeczna została zdefiniowana jako „naukowo usystematyzowany zbiór wskazówek jak usuwać, a choćby łagodzić, niesprawiedliwości i szkody płynące dla jednostki i społeczeństwa z ustroju pracy najemnej” (Rychliński, 1938). To była pierwsza cecha wyróżniająca politykę społeczną od innych nauk społecznych, socjologii i ekonomii (ekonomiki) społecznej. Jedynym kryterium wyróżniającym politykę społeczną od historii społecznej jako nauki teoretycznej było ukierunkowanie na poznawanie aktualnej, a nie minionej rzeczywistości. Ta rzeczywistość była utożsamiana przez badaczy specjalizujących się w opisywaniu i analizowaniu kwestii społecznych z przedstawianiem i wyjaśnianiem mniej korzystnego położenia grup społecznych i osób należących do innych klas i warstw społecznych aniżeli posiadacze dóbr materialnych. Zadaniem tak pojmowanej polityki społecznej było opisywanie warunków pracy i życia pracowników oraz innych osób zatrudnionych. Historia społeczna zajmowała się podobnymi problemami społecznymi, które występowały w przeszłości. Bardziej charakterystycznym

wyróżnikiem polityki społecznej jako nauki stosowanej było drugie zadanie tej współczesnej dziedziny wiedzy. Jako sztuka zarządzania kwestiami społecznymi polityka społeczna powinna przeciwdziałać „dalszemu narastaniu tych niesprawiedliwości i powstawaniu nowych szkód” (Rychliński, 1938). Prewencyjna funkcja polityki społecznej, wyróżniająca tę gałąź wiedzy pojmowanej nie jako nauka teoretyczna, lecz jako sztuka praktyczna, pozwala na odróżnienie tej nauki społecznej od historii społecznej dyscypliny naukowej wchodzącej w skład nauk historycznych.

Wspomniany już Instytut Gospodarki Społecznej, działający w konspiracji w okresie okupacji niemieckiej do 1944 r. pod kierownictwem Krzywickiego, zajmował się analizą przyczyn powstania problemów społecznych w sprawach bezrobocia, dyskryminacji, mieszkaniowej i innych. Uznawał je za nieuniknione, stanowiące cenę, jaką uboższa część każdego społeczeństwa musi ponieść w czasie przekształceń gospodarczych. W związku z powyższym badacze skupieni wokół Instytutu Gospodarki Społecznej uważali, iż przedmiotem polityki społecznej jako nauki stosowanej jest badanie subiektywnej i obiektywnej strony problemów społecznych (Krzywicki, 1938). Zadanie polityki społecznej polegało na opisywaniu sytuacji socjalnej ubogich warstw społeczeństwa, traktowanej jako obiektywna strona występujących problemów społecznych, oraz analizowaniu skutków, jakie powyższe niekorzystne położenie wywierało w nastawieniu poszczególnych osób wchodzących w skład dyskryminowanych klas i warstw społecznych. W środowisku naukowym zajmującym się problematyką społeczną w Polsce Instytut Gospodarstwa Społecznego trwale zapisał się serią wydawniczą pamiętników osób bezrobotnych, emigrujących i ludności wiejskiej. W ujęciu Instytutu Gospodarki Społecznej przedmiot polityki społecznej był zbliżony do nauki o społeczeństwie (socjologia) oraz o nastawieniu i reakcji poszczególnych osób, członków tego społeczeństwa do określonych, niekorzystnych zjawisk i zdarzeń (psychologia). W przypadku dotyczącym kwestii socjalnych występujących w przeszłości polityka społeczna spełniała funkcję podobną do tej, jaką wykonują nauki historyczne, a zwłaszcza historia społeczna i w pewnym stopniu również historia gospodarcza.

8. AKCJA SOCJALNA JAKO METODA POLITYKI SPOŁECZNEJ

W czasie okupacji niemieckiej podziemne władze polskie, w szczególności Departament Pracy i Polityki Społecznej Delegatury Rządu na Kraj, zajmowały się w ramach programu „akcja opieki czynnej” pomocą społeczną dla osób będących w potrzebie oraz przygotowywały administracyjne i prawne podwaliny przyszłego, powojennego ładu społecznego w Polsce. Według koncepcji ówczesnych polskich władz publicznych przedmiot polityki społecznej był postrzegany jako działalność zmierzająca „do umocnienia pozycji świata pracy jako współgospodarza w państwie, a także należytego zorganizowania i wartościowania pracy ludzkiej i sprawiedliwego ukształtowania towarzyszących jej stosunków społecznych” (Szubert, 2012). W przeciwieństwie do polityki społecznej z okresu przedwojennego, nastawionej na realizację dwóch głównych zadań: 1) łagodzenia dotkliwych dla warstw uboższych problemów społecznych; oraz 2) utrzymania pokoju społecznego, polityka społeczna postrzegana była przez władze polskie na emigracji i jej delegaturę w kraju jako konstruowanie ustroju opartego na pracy na rzecz wspólnego dobra, pełniącej funkcję podstawowego wyznacznika pozycji człowieka w społeczeństwie. Wymagało to stworzenia nowej hierarchii społecznej, w której głównym kryterium stratyfikacji miały być rodzaj i jakość wykonywanej pracy, ocenianej według ważności jej efektów dla społeczeństwa (Szubert, 2012). Poza pracą i płacą w skład przedmiotu planowanej powojennej polskiej polityki społecznej miały wchodzić następujące instytucje: indywidualne prawo pracy, administracja i pośrednictwo pracy, nauka zawodu oraz ustawodawstwo społeczne. W składzie tego ostatniego działu polityki społecznej wymieniano: ubezpieczenia społeczne, powszechną służbę zdrowia, opiekę społeczną. Prace legislacyjne dotyczące prawnych aspektów reprezentacji pracowniczej w zakładach pracy były najbardziej zaawansowane. W dniu rozpoczęcia powstania warszawskiego zostało opublikowane rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z 1 sierpnia 1944 r. o radach zakładowych³. Przygotowano szereg projektów aktów prawnych dotyczących związków zawodowych i ubezpieczeń

3 Dziennik Ustaw RP, cz. III, Warszawa 2.8.1944, nr 2, poz. 16.

społecznych. Wszystkie te regulacje i projekty regulacji prawnych były traktowane jako części szerszego zbioru pojęć objętych wspólną nazwą „polityka społeczna”.

W okresie II Rzeczypospolitej oraz w czasie okupacji polityka społeczna była postrzegana jako „prosty agregat” (Grzybowski, 1948) poszczególnych problemów (kwestii) społecznych (socjalnych). Do przedmiotu polityki społecznej zaliczane były problemy pracy, ochrony zdrowia, ubezpieczenia społecznego, pomocy socjalnej oraz mieszkaniowe. Polityka społeczna jako dyscyplina naukowa stanowiła więc szczególną składankę niepowiązanych merytorycznie zagadnień odnoszących się do większości podstawowych potrzeb człowieka: praca, opieka zdrowotna, zabezpieczenie społeczne (ubezpieczenie społeczne oraz pomoc społeczna), mieszkanie. W tym okresie rozwoju nauki polskiej polityki społecznej nie zaliczano do polityki społecznej jako odrębnej dyscypliny naukowej zagadnień i polityki kształcenia ogólnego i zawodowego. Mimo starań poważnego w pracach Departamentu Pracy i Opieki Społecznej Delegatury Rządu na Kraj, kierowanego przez Stefana Mateja, sędziego sądów pracy, współpracownika Instytutu Praw Społecznych i Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej (Szubert, 2012) oraz najwybitniejszych polskich prawników, specjalizujących się w prawie pracy i ubezpieczeń społecznych, profesorów: Eugeniusza Modlińskiego, Wacława Szuberta, Macieja Święcickiego, nie podjęto próby uporządkowania relacji między polityką społeczną a naukami prawnymi, przede wszystkim prawem pracy i zabezpieczenia społecznego oraz ekonomią (ekonomiką) społeczną.

9. ZAKOŃCZENIE

Studia nad istotą polityki społecznej jako nauki stosowanej, przedstawione w trzech częściach, uświadamiają, że działalność polegająca na zaspokajaniu potrzeb obywateli nie może przybierać wyłącznie jednej z zaprezentowanych form. Ta interdyscyplinarna dziedzina wiedzy teoretycznej i zarazem praktycznej nie może się ograniczać do sprawiedliwych postulatów i urzędowych oraz politycznie motywowanych działań zmierzających do zaspokajania najbardziej podstawowych potrzeb ludzi pracy i członków ich rodzin. *Hic et nunc* nie

powinna więc ograniczać się do dystrybucji środków pieniężnych, lecz musi być traktowana przez podmioty, które wspólnie ją realizują (instytucje państwowe oraz społeczeństwo obywatelskie), w długiej perspektywie jako głęboko przemyślana układanka skomplikowanej rzeczywistości społecznej, gospodarczej i prawnej.

BIBLIOGRAFIA

- Daszyńska-Golińska, Z. (1933). *Polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo TBSP Wolnej Wszechnicy Polskiej.
- Grzybowski, S.M. (1948). *Wstęp do nauki polityki społecznej*. Kraków: Czytelnik.
- Fox-Piven, F. i Cloward, R.A. (1971). *Regulating the poor. The functions of public welfare*. New York: Vintage Books.
- Krzywicki, L. (1938). *Praca zbiorowa*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Gospodarki Społecznej.
- Rychliński, S. (1976). *Polityka społeczna*. Warszawa
- Szubert, W. (2012). *Problemy pracy w koncepcjach programowych Delegatury Rządu na Kraj (1941-1945)*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Szymański, A. (1925). *Polityka społeczna*. Lublin
- Święcicki, M. (1960). *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918-1939*. Warszawa: PWN.
- Zawadzki, W. (1927). *Polityka socjalna a gospodarka społeczna*. Kraków

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>