



Horyzonty Polityki
2016, Vol. 7, N° 18

ANDRZEJ MARIAN ŚWIĄTKOWSKI

Akademia Ignatianum w Krakowie
Instytut Nauk o Polityce i Administracji
andrzej.swiatkowski@uj.edu.pl
DOI: 10.17399/HP.2016.071808

Istota polityki społecznej – „Sprawiedliwe zaspokajanie potrzeb”

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem niniejszego, trzyczęściowego artykułu jest analiza definicji polityki społecznej w polskiej literaturze polityki społecznej, opublikowanej po 1918 roku.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Autor koncentruje się na definicjach ekonomistów, specjalistów w dziedzinie polityki społecznej, socjologów i prawników. Podejmuje próbę udowodnienia hipotezy badawczej, że polityka społeczna jako polityka publiczna jest nauką stosowaną.

PROCES WYWODU: Autor akcentuje dwa problemy: 1) niewystarczające zaspokojenie potrzeb społecznych ludności w przeszłości oraz 2) występowanie oczekiwań po stronie społeczeństwa zaspokojenia przez władze publiczne potrzeb w zakresie pracy, zmniejszenia stopy bezrobocia, zagwarantowania zabezpieczenia społecznego, pomocy socjalnej, opieki medycznej, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i edukacyjnych.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Autor podkreśla konieczność dokonania zmiany ról, z pasywnej w aktywną, przez państwo jako główny podmiot polityki

Sugerowane cytowanie: Świątkowski, A.M. (2016). Istota polityki społecznej – „Sprawiedliwe zaspokajanie potrzeb”. *Horyzonty Polityki*, vol. 7, N° 18, 147-163. DOI: 10.17399/HP.2016.071808.

społecznej, oraz włączenie organizacji pozarządowych w sferę stosowanej polityki społecznej.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Nowoczesna polityka społeczna powinna zerwać ze stosowanym po wojnie biurokratycznym systemem dystrybucji dóbr i zaspokajania potrzeb, uzależnionym od aktywności zawodowej. W części trzeciej, zatytułowanej „Sprawiedliwe zaspokajanie potrzeb”, autor przedstawia nieekonomiczne kryteria podziału dóbr: równość, sprawiedliwość i inne wartości humanistyczne, które powinny pełnić decydującą funkcję w procesach świadczenia usług społecznych, ustalania i wypłacania świadczeń socjalnych osobom niezdolnym do pracy. Państwo, władze publiczne oraz inne, pozarządowe, podmioty polityki społecznej powinny gwarantować równy, lecz niejednakowy, sprawiedliwy dostęp osób będących w potrzebie do usług i świadczeń socjalnych, opieki zdrowotnej, mieszkań, edukacji i innych niezbędnych dla zagwarantowania określonego poziomu życia. Program społeczny „500 plus” może być wykorzystany jako przykład ograniczonego zaangażowania państwa w politykę społeczną, która z istoty rzeczy powinna być skoncentrowana na wzroście gospodarczym i rozwoju cywilizacyjnym całego społeczeństwa.

SŁOWA KLUCZOWE

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

THE ESSENCE OF SOCIAL POLICY – “FAIRE DISTRIBUTION OF GOODS”

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: The Author examines the notions of social policy that were raised in Poland between Great Wars in socialist Poland and will need to be faced both by the social policy scholars and government in the coming years.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The Author focus on definitions presented by economists, social policy analysts, sociologists and legal scholars of social policy as an applied social science. He addressed the following issues: 1) the inadequacy an inefficiency of the social policies during the former times; 2) basic needs and popular expectations related to job availability, unemployment, social security, social assistance, medical care services, housing shortage, high cost of living, educational training.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The Author points out the necessity to change the role of the state from passive to active player, encourage NGO's to participate to much greater extent in social policy matters.

RESEARCH RESULTS: The collapse of the previous “red tape” system of welfare ought to be replaced with a new system based on combination of mutual aid principles, conservative corporatist social policy and in the most difficult, limited cases on the humanitarian ideas.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS: The part third and the last one of the paper entitled “The faire distribution of goods” deals with non-economic criteria: justice, fairness and other humanistic values in the process of distributing social services, social assistance and social help among those cannot performed any type of work. The essence of social policy run by the state and other public as well as prove institution cover the following social services: income maintenance during the period sickness, unemployment, disability, and old age, housing, medical care and education. Child allowance described in the first part of the article (“500 plus”) right now is presented by the state government as the most important instruments of social policy programs’. However, a more positive and politically motivated commitment of the state government to engage itself in the social assistance kind of social policy program is limited due to the very fact that it cannot be qualified as purposeful commitment of the government and its public policy into the general welfare of the entire community.

KEYWORDS

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

1. ZASPOKAJANIE PODSTAWOWYCH POTRZEB

Udaną próbę zdefiniowania pojęcia „polityka społeczna” podjęła J. Supińska. Podzielałam zapatrywanie tej autorki, że „pojęcie polityki społecznej można starać się sprecyzować, określając przedmiot, cele, środki i podmioty” tej dyscypliny naukowej (Supińska, 1991). Podzielałam również opinię autorki o tym, że naczelnym zadaniem polityki społecznej jest „obrona człowieka przed niezaspokojeniem jego potrzeb”. W miarę rozwoju cywilizacji zakres podstawowych potrzeb człowieka, jakie winny być zaspokojone, rozszerzał się. Współcześnie, zdaniem cytowanej autorki, polityka społeczna jest obowiązana zaspokoić cztery następujące potrzeby człowieka: 1) potrzebę pracy; 2) potrzebę dobrobytu; 3) potrzebę kultury społecznej oraz 4) potrzebę ładu społecznego. W celu zaspokojenia tych potrzeb podmioty polityki społecznej wykorzystują instrumenty prawne, ekonomiczne,

informacyjne i kadrowe. Inicjowane i realizowane przez politykę społeczną działania zmierzające do zmiany struktury społecznej obejmują dwie sfery. Pierwsza z nich to sfera konsumpcji i podziału. Druga natomiast to inwestycja w rozwój człowieka (Dziewięcka-Bokun i Mielecki, 1994). W sensie praktycznym polityka społeczna polega na zaspokajaniu podstawowych potrzeb ludzi, poprzez świadczenie usług i zaopatrywanie w dobra, w następujących dziedzinach: 1) lecznictwo; 2) opieka i pomoc społeczna; 3) edukacja; 4) mieszkalnictwo; 5) dochody; 6) niwelowanie nierówności w stosunkach społecznych; 7) utrzymywanie pokoju społecznego (Dziewięcka-Bokun, 1999).

Inni autorzy wymieniają trzy ogólne sfery oddziaływania polityki społecznej pojmowanej jako celowa działalność państwa i innych, nie precyzując jakich, organizacji w dwóch dziedzinach: 1) kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz 2) stosunków społecznych w celu: (a) zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego; (b) zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu; (c) zapewnienia ładu społecznego (Szatur-Jaworska i Firlit-Festnak, 1994). Przedmioty oddziaływania polityki społecznej nie zostały wyraźnie wymienione. Granic między kształtowaniem warunków życia i pracy a stosunkami społecznymi nie zaznaczono. Stosunki społeczne z punktu widzenia polityki społecznej oraz prawa to uregulowane relacje między podmiotami, organizacjami a osobami znajdującymi się w określonej potrzebie. Ponieważ współcześnie praca człowieka jest powszechnie postrzegana jako podstawowe źródło dochodu, przeto relacje w stosunkach pracy wyznaczają warunki pracy oraz bytowania. Dlatego trudno zgodzić się z koncepcją autorek definiujących przedmiot polityki społecznej jako celową działalność państwa w dwóch wymienionych wyżej sferach. Stosunki powstałe na bazie pracy ludzkiej automatycznie określają warunki pracy i życia, a nie jak piszą autorki analizowanej definicji, „życia i pracy”. Praca i pożytek z niej wynikający – wynagrodzenie – zapewnia jakiś (minimalny, dostatni?) poziom życia, ponieważ stanowi główne źródło utrzymania. W razie utraty pracy albo niemożności jej wykonywania zapewnienie częściowego bezpieczeństwa socjalnego przejmują wyspecjalizowane instytucje publiczne zarządzające usługami socjalnymi i świadczeniami majątkowymi (zasiłkami) z zabezpieczenia społecznego. W związku z powyższym przedmiot polityki społecznej może być definiowany jako celowa działalność państwa i innych podmiotów upoważnionych przez

państwo do prowadzenia działalności w sferze stosunków społecznych, pozostających w bezpośrednim związku z pracą i warunkami życia. Pewien postęp w procesie definiowania przedmiotu polityki społecznej wynika z następczej definicji polityki społecznej, w której stwierdzono, że przedmiotem zainteresowania polityki społecznej są potrzeby, rodzaje tych potrzeb oraz stan i sposób ich zaspokojenia analizowany z perspektywy postępu społecznego (Kańtoch i Szatur-Jaworska, 1996).

2. EUROPEJSKIE STANDARDY POLITYKI SPOŁECZNEJ

Polityka społeczna to nauka stosowana, wykorzystywana i umożliwiająca osiągnięcie pożądanego przez władzę państwową oraz społeczeństwo nakreślonego wcześniej modelu społecznego. W państwach członkowskich Unii Europejskiej taką funkcję pełni Europejski Model Społeczny. On jednak jest ograniczony do pewnych dziedzin społecznych, głównie pracy, zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i wykształcenia, składających się na pełny model polityki społecznej, w skład której wchodzi polityki szczegółowe (Świątkowski, 2015a). W pozostałych dziedzinach ogólnej polityki społecznej: polityce ochrony zdrowia oraz mieszkaniowej punktem odniesienia są standardy ustanowione w Europie przez Radę Europy w traktatach chroniących prawa społeczne, uważane za podstawowe prawa człowieka – Europejską Kartę Społeczną (EKS) z 18 października 1961 roku¹ oraz Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną (ZEKS) z 3 maja 1996 roku (Świątkowski, 2006). Pierwszy dokument międzynarodowy (EKS) został potraktowany jako wzorzec unijnej polityki społecznej, której zasady zostały sformułowane we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych uchwalonej w Strasburgu 9 grudnia 1989 roku. Drugi natomiast jest pierwowzorem trzech tytułów: II „Wolność”, III „Równość” i IV „Solidarność” Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 30 marca 2010 roku². Poważnym

1 Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67 ze zm.

2 Dz.Urz. UE C Nr 83, s. 389.

niedociągnięciem powołanej wyżej definicji jest brak określenia lub podania kryteriów umożliwiających dokonanie oceny, czy postęp społeczny jako nadrzędny cel polityki społecznej został zrealizowany. Niesprecyzowanie pożądanego celu, który powinien zostać zrealizowany, to pierwszy powód krytyki związanej definicji przedmiotu polityki społecznej. Drugą przyczyną krytycznej oceny jest brak możliwości zweryfikowania, czy cel nadrzędny sformułowany przez władze państwa członkowskiego jednej z dwóch wymienionych europejskich organizacji regionalnych mieści się w ramach europejskich standardów sformułowanych w wymienionych powyżej traktatach międzynarodowych.

3. WOLNOŚĆ, RÓWNOŚĆ I SPRAWIEDLIWOŚĆ W POLITYCE SPOŁECZNEJ

Nacisk na inne wartości położył podczas próby sformułowania przedmiotu szeroko rozumianej polityki społecznej socjolog Wnuk-Lipiński (1996). Według tego autora polityka społeczna może być definiowana jako „nieustanne, zorganizowane świadome działanie nakierowane na utrzymanie względnej równowagi między dwiema wartościami: wolnością i równością” (Wnuk-Lipiński, 1996). Polityka społeczna to dyscyplina naukowa i zarazem praktyczna, użytkowa działalność polegająca na stałym rozdziale dóbr i usług według normatywnych reguł odzwierciedlających postępowanie zgodne z podstawową zasadą sprawiedliwości społecznej, wedle której równe traktowanie osób niebędących w identycznej albo porównywalnej sytuacji, a takimi osobami są bogaci i biedni, nie może być postrzegane jako zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej. Polityka społeczna to nieprzerwane procesy realokacji dóbr i usług między bardziej i mniej zamożnymi klasami, warstwami lub grupami społecznymi (Świątkowski, 2015b). E. Wnuk-Lipiński (1996) nie wskazuje wyraźnie podmiotów polityki społecznej. Sugeruje, że powinna być ona prowadzona przez „siły” decydujące o priorytetach sprawiedliwej dystrybucji dóbr i usług. Bezosobowe określenie podmiotów polityki społecznej decydujących o dystrybucji oraz czynnikach, na podstawie których sprawiedliwa realokacja dóbr i usług jest dokonywana, wyklucza przypadki, w których powyższe procesy przeprowadzane byłyby bez udziału ludzi

nadzorujących i korygujących swobodną grę sił gospodarczych, działających na podstawie reguł obowiązujących na rynku gospodarczym. Podmiotem polityki społecznej może być tylko państwo, posiadające kompetencje władcze zarówno w dziedzinach polityki gospodarczej, jak i społecznej. Definicja przedmiotu polityki społecznej stanowi uzupełnienie wcześniej przedstawionych delacji, w których określono politykę społeczną jako świadomą i celową działalność władz państwowych i publicznych oraz organizacji pozarządowych polegającą na inicjowaniu i realizacji przedsięwzięć ingerujących w strukturę społeczną. Nierówna, ale sprawiedliwa ingerencja państwa w sferę wolności gospodarczej w celu zniwelowania różnic w poziomie życia i warunkach pracy między klasami, warstwami i grupami społecznymi, polegająca na uprzywilejowanym traktowaniu uprzednio upośledzonej części społeczeństwa, stanowi odpowiadający zasadzie sprawiedliwości społecznej przypadek dystrybucji dóbr i usług, zasługujący na powszechną akceptację. Taka definicja polityki społecznej jako nauki stosowanej została zaakceptowana przez specjalistów tej dziedziny wiedzy z obszaru nauk społecznych. Zdaniem J. Auleytnera, polityka społeczna jest działalnością państwa, samorządu i organizacji pozarządowych. Ma ona do spełnienia trzy cele: 1) wyrównanie drastycznych różnic socjalnych, jakie występują niemal w każdym społeczeństwie; 2) stworzenie wszystkim członkom określonego społeczeństwa równych szans; 3) zabezpieczenie ich przed skutkami ryzyka socjalnego (Auleytner, 2000). Najważniejszym pojęciem w tej definicji polityki społecznej jest dążność do zabezpieczenia osób, wobec których zmaterializowało się jedno z możliwych ryzyk socjalnych. Koncepcja oparta na obowiązku państwa i jego władz publicznych, organów i instytucji samorządowych oraz organizacji pozarządowych ochrony obywateli przed skutkami prawdopodobnego ryzyka socjalnego została zaczerpnięta z prawa ubezpieczeń społecznych. Ograniczony zakres działania tej koncepcji do przypadków regulowanych przepisami tego prawa został wzmocniony poprzez użycie przez autora tej definicji sformułowania „ryzyko socjalne”. Inne rodzaje ryzyk, polegających na podejmowaniu przedsięwzięć, których skutek jest nieznany albo niemożliwy do przewidzenia, również powinny być objęte tą definicją. W stosunkach społecznych ryzyko towarzyszy wszelkiej działalności ludzi. Dotyczy wszelkich form egzystencji. Nie można więc, jak uczynił to autor analizowanej

definicji polityki społecznej, drastycznie ograniczać zakresu ochrony przed tylko jednym rodzajem ryzyka – ryzykiem socjalnym. Polityka społeczna jako nauka stosowana powinna chronić ludzi i ich działalność przed wszelkimi następstwami niepomysłnych dla nich zdarzeń. Skutki tych zdarzeń, jako następstw ryzyka, wystąpią w stosunkach społecznych. Na najważniejszym podmiocie prowadzącym politykę społeczną – współczesnym państwie, spoczywa „główny ciężar przeciwdziałania powstawaniu i rozszerzaniu się grup marginalnych” (Kowalak, 1998). Władze państwowe i publiczne są zainteresowane utrzymaniem „spokoju społecznego”. Z tego względu podejmują działania prewencyjne, które mają zapobiegać procesom społecznej marginalizacji uboższej części społeczeństwa. Przytoczony przez autora prezentowanej definicji przedmiotu polityki społecznej argument stanowi najstarsze wyjaśnienie zaangażowania państwa w świadczenie ubogim pomocy społecznej. Zachowanie pokoju społecznego w ramach istniejącej struktury społecznej stanowiło koronny argument zwolenników świadczenia przez państwo pomocy społecznej na rzecz osób potrzebujących, określanych bezpośrednio jako „biednych”. Pomoc społeczna, istniejąca do dzisiaj jako ważna dziedzina polityki społecznej, polegająca na udzieleniu jednorazowego albo systematycznego, na minimalnym poziomie, wsparcia finansowego osobom niemającym żadnych źródeł dochodu ani niekorzystającym z pomocy rodziny, była prekursorem nowoczesnej, wielowątkowej polityki społecznej. Ubocznym skutkiem stosowania pomocy społecznej, regulowanej przepisami prawa znanego pod nazwą „prawo ubogich”, było wykształcenie poczucia stygmatyzacji beneficjentów pomocy (Fox-Piven i Cloward, 1971). Powyższy stan rzeczy utrzymywał się zarówno wśród osób wykluczonych, jak w pozostałej części społeczeństwa niekorzystającego z „jałmużny” finansowanej ze środków publicznych. Władza państwowa oraz reprezentujące interesy państwa władze publiczne stosowały drakońskie metody, aby wyrobić wśród osób należących do beneficjentów pomocy społecznej przekonanie o konieczności podjęcia świadczenia jakiegokolwiek pracy. Z tego względu nawiązywanie do zaszłości z przeszłości w procesie definiowania cech charakterystycznych („pomagamy potrzebującym, ponieważ obawiamy się rewolucyjnych zmian w strukturze społecznej”) współczesnej polityki społecznej nie może być uznane za politycznie poprawne.

4. SFERY ODDZIAŁYWANIA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Definiując przedmiot polityki społecznej jako nauki stosowanej, T. Kowalak nazywa politykę społeczną „sferą działań” podmiotów polityki społecznej. W przypadku polityki społecznej jako nauki sfera to zakres przedmiotowy, który specjaliści z tej dziedziny nauk społecznych starają się określić. Podobnie przedstawia się sprawa z polityką społeczną będącą sferą praktycznej działalności uważanej za sztukę rządzenia i zarządzania określonymi kategoriami spraw. Z tego względu sformułowanie „polityka społeczna jako sfera działań państwa” i innych podmiotów nie przyczynia się do wyjaśnienia przedmiotu tej dziedziny wiedzy oraz działalności praktycznej. Poddana analizie próba definicji pojęcia polityka społeczna prowadzi do wniosku, że jest to niezdefiniowana dyscyplina naukowa oraz nieokreślona działalność praktyczna. Definiowanie pojęć metodą *idem per idem* nie przyczynia się do opisanie obszaru, czyli sfery działań, naukowców i praktyków zajmujących się polityką społeczną. Z pewnością polityka społeczna jest działalnością publiczną. Politykę społeczną należy zakwalifikować do dziedziny nauk społecznych określonej terminem „polityka publiczna”, prowadzonej w sferze dotyczącej warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw oraz wybranych mniejszych zbiorowości osób, rodzin, gospodarstw domowych (Szarfenberg, 2001). Powołany autor szeroko określa sferę celowego i świadomego oddziaływania podmiotów polityki społecznej na strukturę społeczeństwa. Nie wymienia warunków pracy, koncentruje się na sferze „życia” całych społeczeństw oraz niektórych wybranych zbiorowości osób wchodzących w skład tych społeczeństw. We wszystkich społeczeństwach praca jednostek, grup, warstw i klas społecznych decyduje o warunkach, poziomie i jakości życia. Pod ogólnym sformułowaniem „sfera życia” jako przedmiot polityki społecznej należy rozumieć – jak pisał I. Sieńko – zarówno warunki życia, jak i pracy. W taki sposób definiuje politykę społeczną A. Kurzynowski. Uważa, że „polityka społeczna to działalność (...) zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu” w następujących trzech obszarach (sferach) działalności. Pierwszy obszar stanowią ludzie; drugi – „prorozwojowe” struktury społeczne; trzeci natomiast – „stosunki społeczne” (Kurzynowski, 2001). Uzupełnienie przez A. Kurzynowskiego definicji przedmiotu polityki

społecznej I. Sieńki oraz innych, wcześniej przywołanych, definicji tej dziedziny nauki i praktycznej działalności podmiotów polityki społecznej nastęrcza pewnych trudności, ponieważ ludność tworząca określone zbiorowości, poczynając od najszerzej, czyli społeczności obywateli i osób stale żyjących w określonym państwie, do najwęższej, jaką jest rodzina, nawiązuje stosunki społeczne definiowane przez nauki społeczne jako struktury społeczne. Oddziałując na struktury społeczne, podmioty polityki społecznej jednocześnie działają na członków społeczeństwa oraz na stosunki, w jakich oni pozostają z innymi osobami, grupami, warstwami i klasami społecznymi, postrzeganymi przez politykę społeczną jako adresaci (wszyscy członkowie społeczeństwa) oraz potencjalni beneficjenci (niektórzy, biedniejsi członkowie społeczności ludności zamieszkującej w danym państwie). Brak więc jest podstaw do wyszczególniania więcej aniżeli jednej struktury społecznej jako obszaru oddziaływania polityki społecznej. Ponadto uznawanie ludności za „obszar” (sferę) działania polityki społecznej stanowi wyraz tendencji zmierzającej w kierunku uprzedmiotowienia ludzi występujących w polityce społecznej w trzech rolach, z których żadna nie pozbawia ich podmiotowości: 1) adresatów; 2) beneficjentów; 3) inicjatorów i realizatorów polityki społecznej. Przedmiotem oddziaływania polityki społecznej powinny być wszelkie, a nie wyłącznie „prorozwojowe”, struktury społeczne oraz stosunki społeczne oparte na zasadach równości i sprawiedliwości społecznej. Zdaniem A. Kurzynowskiego, wyodrębnione przez niego struktury i stosunki społeczne „sprzyjają zaspokajaniu potrzeb społecznych na wyższym poziomie”, co stanowi cel polityki społecznej. Podzielam konkluzję sformułowaną przez autora analizowanej definicji przedmiotu polityki społecznej. Jestem realistą, uważam więc, iż zaspokajanie doraźnych potrzeb społecznych może być uzależnione od pozostających w dyspozycji państwa i pozostałych podmiotów polityki społecznej środków finansowych. Realizacja długofalowych celów polityki społecznej winna natomiast zależeć od perspektywicznych korzyści wynikających z efektów oddziaływania rozwoju społecznego na wzrost gospodarczy. Bowiem „naczelnym celem polityki społecznej było i jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa egzystencjalnego” (Orczyk, 2005). Powyższe stwierdzenie powinno być rozumiane w ten sposób, że w stosunkach pracy pracownicy i inni zatrudnieni powinni mieć

zagwarantowane i przestrzegane przez pracodawców, publicznych i prywatnych, bezpieczeństwo prawne. Natomiast w stosunkach społecznych, regulowanych przepisami prawa zabezpieczenia społecznego, bezpośrednio powiązanych ze stosunkami pracy osobom „będącym w potrzebie” państwo jako główny podmiot polityki społecznej powinno zapewnić bezpieczeństwo socjalne. Powyższy obowiązek powinien być zagwarantowany w formie systematycznych, długoterminowych albo sporadycznych bądź nawet jednorazowych majątkowych świadczeniach socjalnych. Gwarancja państwa jako najważniejszego podmiotu polityki społecznej jest konieczna bez względu na konstrukcje prawne i administracyjne uwarunkowania realizacji wszystkich zobowiązań, również tych, które nie są bezpośrednio realizowane przez państwo.

5. POLITYKA SPOŁECZNA JAKO DZIAŁALNOŚĆ NAUKOWA I SZTUKA RZĄDZENIA

Polityka społeczna jako działalność naukowa bada działalność praktyczną podmiotów planujących i programujących oraz realizujących koncepcje zmian struktury społecznej i skutki tych zmian w kontekście ich zgodności z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Podstawowym zadaniem polityki społecznej jako dyscypliny naukowej jest formułowanie propozycji dotyczących „racjonalizacji polityki społecznej jako działalności praktycznej” (Szumlicz, 1994). Nie podzielam jednak zapatrywań cytowanego autora, że racjonalizowanie polityki społecznej nie może polegać na przedstawianiu propozycji, abstrakcyjnych i konkretnych, zmierzających do usprawniania polityki społecznej, która przecież jest powszechnie uważana za naukę stosowaną.

Polityka społeczna jako dyscyplina naukowa jest adresowana do osób posiadających kwalifikacje zawodowe w dziedzinie polityki społecznej, wykształconych na kierunku studiów administracja i polityka publiczna lub polityka społeczna, wykonujących zawód specjalisty w zakresie polityki społecznej (kod 1442050), zaliczanych (obok filozofów, historyków i politologów) przez prawodawcę do kategorii „specjalistów nauk społecznych i pokrewnych”. Uświadamia im konieczność występowania obiektywnych uwarunkowań oraz

zgrupowanych doświadczeń zebranych w trakcie przeprowadzonych w świecie badań. Zobowiązuje do sporządzania analiz struktur społecznych, sygnalizujących możliwość wystąpienia określonych zjawisk, procesów i tendencji społecznych, mogących stanowić zagrożenie dla dotychczasowych warunków pracy i bytowania ludności oraz podejmowania działań zapobiegających niekorzystnym skutkom tych zjawisk, procesów i tendencji dla określonego społeczeństwa. Zadaniem polityki społecznej jako nauki jest więc dostarczanie teoretycznych podstaw dla wiedzy praktycznej o potrzebach społecznych, aksjologicznych podstawach i wartościach ważnych dla istnienia i rozwoju społeczeństw, kierunkach zmian struktury społecznej, koncepcjach polityki społecznej, instrumentach oraz podmiotach zaangażowanych w działalność praktyczną polegającą na zaspokajaniu podstawowych potrzeb uboższej części społeczeństwa w sferze pracy, zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, edukacji i mieszkań. Pośrednim efektem powyższej działalności jest utrzymanie ładu społecznego. Brak realizacji albo niepełna realizacja podstawowych potrzeb społecznych w wymienionych wyżej obszarach (sferach) polityki społecznej może zagrażać pokojowi społecznemu. Nadrzędnym celem polityki społecznej jest zagwarantowanie, zgodnie z zasadami równego traktowania i sprawiedliwości społecznej, bezpieczeństwa prawnego i socjalnego obywatelom oraz osobom legalnie zamieszkującym państwa europejskie. Polityka społeczna jako nauka stosowana powinna umieć przewidywać, prawidłowo reagować oraz skutecznie wpływać, pobudzająco albo hamująco, na wszelkie zjawiska, procesy i tendencje społeczne utrwalające bądź wprowadzające nierówności społeczne i ekonomiczne w strukturach społecznych poszczególnych państw.

6. UWAGI KOŃCOWE

Polityka społeczna jako nauka stosowana ma dostarczać wiedzy, z której podmioty polityki społecznej powinny móc zrobić użytek dla zrównoważenia tempa rozwoju społecznego między uprzywilejowanymi i upośledzonymi warstwami społeczeństwa. Temu celowi powinno służyć przeprowadzenie obiektywnej analizy dotychczasowej dystrybucji dóbr wspólnie wypracowanych przez społeczeństwo,

w szczególności przez czynnik ludzki – pracę oraz czynnik rzeczowy – kapitał. W XXI wieku nie można jednak opierać polityki społecznej na programach pomocy społecznej. Projekt pomocy dla osób ubogich po raz pierwszy został zrealizowany z inicjatywy duchowieństwa, szlachty i kupców w 1534 roku 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 roku około 10% mieszkańców Lyonu korzystało z municypalnego programu pomocy społecznej. Powodzenie tego lokalnego eksperymentu zainspirowało króla Francji Francois 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 obowiązkowej składki na osoby biedne (*poor rate*) został wprowadzony w Anglii w 1572 roku, za rządów królowej Elżbiety. Powyższe rozwiązanie prawne jest znane w historii polityki społecznej pod nazwą „Elizabethan Poor Law” (Fox-Piven i Cloward, 1971). 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. Przeto od zarania polityka społeczna jako nauka stosowana służyła realizacji określonych celów politycznych.

Nie wolno również powielać błędów popełnionych w niedawnym ustroju przez władze państwowe, jedynego monopolistę, prowadzącego centralnie sterowaną politykę społeczną. W ustroju socjalistycznym standardy polityki społecznej wyznaczało państwo. Ewentualne niedobory w zaspokajaniu określonych potrzeb socjalnych uzupełniane były działaniami organizacji charytatywnych, nadzorowanych przez władze państwowe i publiczne państwa socjalistycznego, które w dziedzinie zaspokajania potrzeb „ludzi pracy” posiadało monopol, podobnie jak w innych dziedzinach życia społecznego. O zakresie i intensywności zaspokajania potrzeb ludności w ustroju socjalistycznym decydowały więc władze polityczne i państwowe. One także oceniały zakres i stopień zaspokojenia tych potrzeb. Jako punkt odniesienia wynikający z kryterium obowiązku „optymalnego” zaspokojenia potrzeb przyjmowały własne ustalenia. Te niemal zawsze były uzależnione od dyrektyw politycznych. Prowadząc samodzielnie politykę społeczną, władze państwowe i publiczne państwa socjalistycznego były zobowiązane postępować zgodnie z zasadami ustroju socjalistycznego i instrukcjami udzielanymi przez partię polityczną. Powyższe bardzo istotne uwarunkowanie świadomej i celowej działalności w dziedzinie polityki społecznej jako jednej z najważniejszych nauk społecznych, dążących do wykazania wyższości w sferze socjalnej ustroju socjalistycznego nad kapitalistycznym, zostało wyraźnie zaznaczone w definicji przedmiotu polityki społecznej. Obowiązkiem państwa jako monopolisty w sferze stosunków społecznych było „optymalne zaspokajanie potrzeb ludności zgodnie z zasadami socjalistycznego systemu wartości”. Jedną z tych zasad została sformułowana w sposób niesłychanie bezpośredni: „kto nie pracuje, ten nie je”. Polityka społeczna jako nauka stosowana opierała się na filozofii, wedle której państwo jako najbardziej zorganizowana instytucja w systemie struktury społecznej jest obowiązane spełniać funkcje opiekuńcze wobec tych członków społeczeństwa, którzy nie są w stanie samodzielnie zaspokajać potrzeb własnych oraz potrzeb zależnych od nich członków ich rodzin. Wszyscy zatem członkowie danego społeczeństwa, których interesy i potrzeby powinny być w sposób optymalny zaspokajane przez politykę społeczną, mieli prawo oczekiwać pomocy w przypadkach utraty pracy z powodów od nich niezależnych lub utraty zdolności do pracy z jakichkolwiek przyczyn. System socjalistycznej polityki społecznej opierał się na

zasadzie solidarności członków całego społeczeństwa. Z tego powodu w przepisach prawa obowiązującego w państwie socjalistycznym szczególnie mocno był eksponowany związek między prawem do pracy a obowiązkiem pracy i uprawnieniem do świadczeń socjalnych przysługujących osobom zatrudnionym. Rodzaj i wysokość tych świadczeń były bezpośrednio uzależnione od aktualnej sytuacji gospodarczej kraju. Państwo socjalistyczne nie było jednak „państwem dobrobytu”. Nie obowiązywała w nim „filozofia dobrobytu”. W definicji przedmiotu polityki społecznej A. Rajkiewicza zależność ta została wyraźnie zaznaczona. Autor przedstawia powyższe gospodarcze uwarunkowanie polityki społecznej od wzrostu gospodarczego kraju w sposób, w jaki współczesna polityka społeczna postrzega powyższe związki między dwiema najważniejszymi naukami o polityce publicznej: polityką społeczną i polityką gospodarczą. Jego zdaniem, tempo i poziom procesu zmierzającego do zaspokajania potrzeb ludzkich przez politykę społeczną jako celową działalność państwa socjalistycznego, prowadzoną zgodnie z zasadami tego ustroju politycznego, powinny być wyznaczone zależnością o charakterze wzajemnym między postępek społecznym a wzrostem gospodarczym.

Praca człowieka była – i nadal pozostaje – podstawowym źródłem dobrobytu, bezpieczeństwa oraz wyznacznikiem pozycji społecznej poszczególnych jednostek. W odróżnieniu od innych nauk społecznych, przede wszystkim socjologii opisującej i krytykującej funkcjonowanie współczesnych demokracji europejskich w warunkach nierówności społecznych, polityka społeczna zajmuje się poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie o szanse wypracowania najskuteczniejszej metody likwidacji ubóstwa oraz nierówności społecznych. Jako dyscyplina nauk społecznych polityka społeczna powinna opracować teoretyczne ramy niezbędne dla procesów efektywnego analizowania rzeczywistości społecznej oraz zaspokajania potrzeb społecznych najbardziej potrzebujących klas, warstw społeczeństwa albo grup społecznych.

Polityka społeczna jest uważana w obszarze nauk społecznych za dyscyplinę naukową krytycznie analizującą problemy społeczne pod kątem ich zgodności z zasadą równouprawnienia i sprawiedliwości społecznej w procesie podziału wspólnych dóbr oraz poszukującą odpowiedzi na pytanie o szansę dokonywania zmian w strukturze

społecznej w sposób umożliwiający równomierny rozwój cywilizacyjny i wzrosty gospodarczy. Jako dyscyplina naukowa polityka społeczna powinna być wykorzystywana – w pozytywnym znaczeniu tego stwierdzenia – do budowy modelu lub modeli optymalnego społeczeństwa. W tym sensie polityka społeczna spełnia służebną funkcję wobec filozofii społecznej, teoretycznej dyscypliny wiedzy, która pozwala snuć rozważania na temat możliwości skonstruowania idealnego, optymalnego z punktu widzenia zasad równości, sprawiedliwości społecznej i dobrobytu ekonomicznego, porządku społecznego w wyimaginowanym państwie. Jako działalność praktyczna polityka społeczna zmierza natomiast do zaspokojenia potrzeb ludzi najbiedniejszych, zmniejszania różnic między uboższymi a bogatszymi klasami, warstwami i grupami społecznymi. Podstawowe cele obydwu warstw polityki społecznej, nauki teoretycznej i działalności praktycznej, są identyczne. Obydwa działy polityki społecznej zmierzają do osiągnięcia ideału sformułowanego w traktatach pierwotnych Unii Europejskiej – uczynienia z Polski i Europy strefy wolności, bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości społecznej

BIBLIOGRAFIA

- Abel-Smith, B. i Titmuss, K. (red.). (1987). *The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard M. Titmuss*, an Introduction by S.M. Miller. London – Sydney: Allen and Unwin.
- Auleytner, J. (2000). *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Dziewięcka-Bokun, L. (2000). *Systemowe determinanty polityki społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dziewięcka-Bokun, L. i Mielecki, J. (1996). *Wybrane problemy polityki społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Firlit-Fesnak, G. i Szyłko-Skoczny, M. (2013). *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Fox-Piven, F. i Cloward, R.A. (1971). *Regulating the poor. The functions of public welfare*. New York: Vintage Books.
- Kańtoch, B. i Szatur-Jaworska, B. (1996). *Potrzeby ludzkie i poziom życia*. W: A. Rajkiewicz, M. Książkowski i J. Supińska (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo „Śląsk”.
- Kowalak, T. (1998). *Marginalność i marginalizacja społeczna*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.

- Kurzynowski, A. (2001). Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą. W: A. Jurzynowski (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo SGH.
- Orczyk, J. (2005). *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Rajkiewicz, A. (red.). (1973). Słowo wstępne. W: *Polityka społeczna*. Warszawa: PWE.
- Rajkiewicz, A. (red.). (1979). *Polityka społeczna*. Warszawa: PWE.
- Supińska, J. (1991). Dylematy polityki społecznej. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Szarfenberg, R. (2002). *Podstawy i granice racjonalizacji polityki społecznej. Polska lat 90. – wybrane przykłady*, maszynopis pracy doktorskiej. Warszawa.
- Szarfenberg, R. (2008). *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Szatur-Jaworska, B. i Firlit-Festnak, G. (1994). *Leksykon pojęć socjalnych*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Szumlicz, T. (1994). *Modele polityki społecznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnictwa SGH.
- Świątkowski, A.M. (2006). *Karta praw społecznych Rady Europy*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Świątkowski, A.M. (2013). *Gwarancje prawne pokoju społecznego w stosunkach pracy*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Świątkowski, A.M. (2015a). *Prawo pracy Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Świątkowski, A.M. (2015b). *Równość i sprawiedliwość w prawie pracy, prawie socjalnym i polityce społecznej*. Lublin: Annales UMCS, IUS.
- Wnuk-Lipiński, E. (1996). *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.