**ANDRZEJ MARIAN ŚWIĄTKOWSKI**

Akademia Ignatianum w Krakowie

Instytut Politologii

andrzej.swiatkowski@ignatianum.edu.pl

***Istota polityki społecznej. Część I – „Powrót do źródeł”?***

**STRESZCZENIE**

Autor analizuje definicje polityki społecznej opublikowane w polskiej literaturze polityki społecznej po 1918 r. Koncentruje się na definicjach ekonomistów, specjalistów w dziedzinie polityki społecznej, socjologów i prawników. Podejmuje próbę udowodnienia hipotezy badawczej, ze polityka społeczna jako polityka publiczna jest nauką stosowaną. 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. Podkreśla konieczność dokonania zmiany ról, z pasywnej w aktywną, przez państwo jako głównego polityki społecznej oraz włączenie organizacji pozarządowych w sferę stosowanej polityki społecznej. Nowoczesna polityka społeczna powinna zerwać ze stosowanym po wojnie biurokratycznym systemem dystrybucji dóbr i zaspakajaniu potrzeb, uzależnionym od aktywności zawodowej. Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej części artykułu zwraca uwagę, ze najnowsza polityka społeczna była w II RP - i jest nadal po zmianie partii rządzącej w 2015 r. - przede wszystkim skoncentrowana na pojmowaniu polityki społecznej jako nauki stosowanej jako pomoc socjalna dla części społeczeństwa. Jako przykład podaje najnowszy program socjalny „500 plus” wypłaty po 500 zł. miesięcznie na dziecko w rodzinach o określonym przychodzie na członka rodziny.

**SŁOWA KLUCZOWE: POLITYKA SPOŁECZNA, UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE, POMOC SOCJALNA, POTRZEBY SPOŁECZNE, DOBROBYT.**

**SUMMARY**

*The essence of social policy. Part One – “Return to Source”?*

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. He 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. He 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. 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. In the first part of three parts of this paper the Author presents various notions of social policy built between the Great Wars as well as articulated during Nazis occupation of Poland by the underground independent Polish legal and social policy scholars. According to his opinion the notion of social policy was mainly focused on a social assistance. Therefore, in the first part of the paper the Author plays with the question whether or not the current Polish government in power in its social program launched in 2016 entitled “500 plus” which provides five hundred zloty per month to each second minor child and any other minor children which are being raised up in Polish each family is dedicated to the very similar idea

**KEYWORDS: SOCIAL POLICY, SOCIAL SECURITY, SOCIAL ASSISTANCE, SOCIAL NEEDS, SOCIAL WELFARE.**

1. **Nauka stosowana**

Polityka społeczna to nauka stosowana. Badania prowadzone w sferze nauk stosowanych, zwanych również „praktycznymi” dostarczają ogólnych informacji (wiedzy) oraz umożliwiają wykształcenie pewnej biegłości praktycznej (umiejętności) 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 wieku 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, 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 inicjatywny 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 idea ochrona pokoju społecznego. W 1550 r. około 10 % mieszkańców Lyonu korzystała z municypalnego programu pomocy społecznej (Fox-Piven,Cloward, 1971). 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 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 rolę gwarancji utrzymania pokoju społecznego w Europie, a później także w Stanach Zjednoczonych (Fox-Piven, 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, jakie miały miejsce 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 wykorzystuję definicje tej dziedziny nauk społecznych skonstruowane w okresie II Rzeczypospolitej, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz III Rzeczypospolitej do rozważenia sensu i perspektywach 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, zatytułowanej „Urzędowa, planowa dystrybucja”, tego tryptyku piszę o socjalistycznej polityce społecznej w PRL, którą charakteryzowała oparta na pracy urzędowa, planowa dystrybucja sług 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.

1. **Konstytucyjne podstawy**

Polityka społeczna została wymieniona w powiązaniu z polityką gospodarczą w art. 71 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.[[1]](#footnote-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 *post-*natalnych zagwarantowano uprawnienie do szczególnej pomocy władz publicznych (art.71 ust.2). Zakres uprawnień przysługujących matkom określają odrębne ustawy. Polityka zatrudnienia jako polityka 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, miedzy innymi, 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 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 do prowadzenia polityki. Art. 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. Art. 146 ust.2 Konstytucji stanowi, że do zakresu obowiązków rządu należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone 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 ustawodawcza 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 pod względem 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, między innymi 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 jedynie obowiązki, jakie zostały określone w Konstytucji RP wobec władz publicznych w sferze polityk 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 został skodyfikowany w części Konstytucji RP poświęconej wolnościom i prawom ekonomicznym socjalnym i kulturalnym powszechnie przysługujących „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 społecznego 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, nie mającym 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) Osobom niepełnosprawnym władze publiczne mają obowiązek udzielać pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69); 5) edukację. 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).

1. **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 nauką stosowaną z dziedziny nauk społecznych badajacą 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 a 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 polityką 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 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 zaspakajania potrzeb społecznych. Brak bliższego określenia rodzaju spraw społecznych, jakie powinny być zaspakajane przez państwo i jego władze oraz administrację i działające w imieniu właściwe władze publiczne powoduje, że termin polityka społeczna uważa się za powiązane 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 skoro 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 są porozumienia społeczne oraz procesy społeczne inicjujące powyższe ustalenia zawierane między częścią społeczeństwa a reprezentującą jego interesy siłą polityczna. 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 ma 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 stosowania 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 należących do kategorii spraw publicznych, dotyczących zaspakajania materialnych i niematerialnych potrzeb bytowych społeczeństwa.

1. **Pokrewne 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 zarazem sprawami publicznymi jest aktualnie wprowadzany w życie przez rząd polski program społeczny „500 plus”, propagowany przez rządzącą partię polityczną jako jeden z najważniejszych inicjatyw ze sfery ogólnej polityki społecznej, mocno powiązany z polityką *pro*-rodzinną i – w perspektywie czasowej – polityką ludnościową (demograficzną). Świadczenia socjalne oferowane w ramach tego programu - 500 zł. miesięcznie na drugie dziecko i kolejne dzieci w rodzinach, w których przeciętny dochód na głowę członka rodziny nie przekracza progów kwotowych określonych przepisami prawa zabezpieczenia społecznego (800 zł. lub 1200 zł. w rodzinach wychowujących dziecko niepełnosprawne) jest drugim wprowadzonym w 2016 r. przez władzę państwową bodźcem finansowym, mającym stymulować rozrodczość w najbliższej przyszłości. Kilka tygodni wcześniej, w dniu 2.1.2016 r. weszła w życie ustawa z 24.7.2015 r. nowelizująca przepisy działu ósmego Kodeksu pracy zatytułowanego „Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem”[[2]](#footnote-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 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 na temat oczekiwanego wzrost przyrostu naturalnego. Z doświadczeń niemieckich i nordyckich polityków społecznych wyraźnie wynika, że podobne ekspektatywy mają znaczenie większe szanse na spełnienie wówczas, gdy wyższe świadczenia socjalne dla rodziców oraz dłuższe urlopy ojcowskie na opiekę nad nowonarodzonymi 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 oraz mężczyzna, którego przekonać o konieczności wykorzystywania urlopu ojcowskiego, którego – w razie nieskorzystania z takiego urlopu – ojciec dziecka nie będzie mógł wykorzystać. Oficjalnie deklarowana jako *pro*-rodzinna polska polityka społeczna *de facto* i *de iure* jest oparta nie na publicznych, lecz prywatnych podstawach. Pierwsza to maternalizm, wedle której 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 udziału mężczyzn w samodzielnym wypełnianiu rodzicielskich, a nie jedynie łączeniu tych obowiązków z pracą zawodową. Moim zdaniem, w przypadku polityki rodzinnej w Polsce mamy do czynienia z modelem *neo*-liberalnym, w którym władze państwowe i publiczne szanują sferę prywatności w rodzinie uznawanej, podobnie jak to miało miejsce 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 nauczaniu (pedagogika) i 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 dla przeprowadzenia granicy terminologicznej między bliskoznacznymi pojęciami fachowymi: „polityka społeczna” a „polityka socjalna”. Sam program jest programem zaliczanym do kategorii programów społecznych wykorzystywanych polityce społecznej jako nauce stosowanej. Natomiast uprawnienia i świadczenia objęte tym programem oraz innymi instrumentami wykorzystywanymi przez politykę społeczną, w tym przypadku aktami prawnymi, ściśle związanymi z tym programem i innymi programami społecznymi wykorzystywanymi przez władze państwowe i publiczne dla osiągnięcia zamierzonych celów społecznych, takich na przykład jak wspomniany w przypadku programu „500 plus” wzrost urodzeń dzieci są definiowane w nauce o polityce społecznej jako „uprawnienia socjalne” – urlopy macierzyńskie, ojcowskie, rodzicielskie, wychowawcze oraz „świadczenia socjalne” – zasiłki macierzyńskie, wychowawcze oraz inne świadczenia majątkowe, na przykład 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 zaspakajaniu potrzeb społecznych, o charakterze materialnym i nie materialnym.

1. **Przedmiot i treść**

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 zwięzłej 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. Podstawę 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, potrzeby których polityka społeczna jako sztuka zarządzenia powinna zaspakajać. 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 dobro wspólne , jakiemu 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 więc nie była 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 zaspakajaniu 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 [A.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 w skróceniu norm czasu zatrudnienia i podniesieniu płac oraz – w mniejszym zakresie – polepszenia warunków pracy. Natomiast ci drudzy sprzeciwiali się podniesieniu kosztów pracy. Głównie byli zainteresowani, 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 swoiście 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, Wlk. Brytanii i Stanach Zjednoczonych, zgodnie z którymi efektywnym instrumentem rosnącym żądaniom osób biednych były przymus 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 ludzie zdolnych do pracy, jednak pracy nie wykonujących z przyczyn od nich niezależnych, nie mających 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 odmienne 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.

1. **Zadania**

Rygorystyczne stanowisko zaprezentowane w połowie lat 20-tych ubiegłego stulecia wkrótce uległo zmianie. Uznano, że polityka społecznej ma dwa zadania. Pierwszym jest dbałość o podnoszenie dobrobytu osób zatrudnionych. Natomiast drugim - „umiarkowana” demokratyzacja stosunków społecznych i wynikający z niej rozwój ustawodawstwa socjalnego [W.Zawadzki,1927]. Ustawodawstwo socjalne było więc postrzegane przez politykę społeczną jako ustępstwo, a zarazem gwarancja prawna klas posiadających oraz reprezentującej interesy tych klas i warstw społecznych zaspokojenia określonych potrzeb społecznych osób zatrudnionych. Konstytucja „marcowa” z 17.3.1921 r. deklarowała wolność zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych oraz wynikającą z niej swobodę organizowania akcji protestacyjnych w obronie interesów gospodarczych zatrudnionych. Dekret z 11.1.1919 r. i ustawa z 19.5.1920 r. wprowadziły powszechne i obowiązkowe ubezpieczenia pracowników na wypadek choroby. 18.7.1924 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 niemożnością wykonywania pracy z powodu dwóch najpopularniejszych ryzyk ubezpieczeniowych: chorobą i bezrobociem 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 polityk 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, która powinny być wykorzystania przez państwo, jego władze oraz inne państwowe władze publiczne w procesach inicjowanych i prowadzonych z myślą o możliwe 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. Przeto 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.

1. **Reformy**

W analizowanej definicji polityki społecznej jako nauki stosowanej przedstawione zostały instrumenty oraz materia, w jakiej powinien dokonać się postęp społeczny w dziedzinie dobrobytu, jakiego 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, nie powodujące jednak zasadniczego jakościowo 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 nie określonym 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 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 władze 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 aprobata społeczna 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 poszukiwania najbardziej racjonalnych i skutecznych metod przeprowadzania zmian w strukturze społecznej nie został ograniczony. Nie określone zostały również stopie intensywności udziału tych organizacji we wprowadzanie 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, w latach 30-tych ubiegłego wieku przywiązywano duże znaczenie. 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 S.Rychlińskiego (1938). Według tego badacza, zaliczanego obok K.Krzeczkowskiego i L.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 nauce 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, wyróżniała tę gałąź wiedzy pojmowanej nie jako nauka teoretyczna, lecz jako sztuka praktycznej 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 L.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 przedmiotu nauki o społeczeństwie (socjologia), nastawieniu i reakcji poszczególnych osób 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.

1. **Akcja socjalna**

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 miała stanowić 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 1.8.1944 r. o radach zakładowych[[3]](#footnote-3). Przygotowano szereg projektów aktów prawnych dotyczących związków zawodowych i ubezpieczeń 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 nie powiązanych 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 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 [W. 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 miedzy polityką społeczną a naukami prawnymi, przede wszystkim prawem pracy i zabezpieczenia społecznego oraz ekonomią (ekonomiką) społeczną.

BIBLIOGRAFIA

Daszyńska-Golińska Z. (1933). Polityka społeczna, Warszawa, Wyd. TBSP Wolnej Wszechnicy Polskiej.

Fox-Piven F. & Cloward R.A. (1971). Regulating the poor. The functions of public welfare, New York, Vintage Books

Krzywicki L., Praca zbiorowa (1938). Warszawa , Wyd. Instytutu Gospodarki Społecznej

Rychliński S., (1976) Polityka społeczna, Warszawa

Słownik wyrazów obcych, (brak daty wydania). Warszawa, PWN

Szubert W. (2012). Problemy pracy w koncepcjach programowych Delegatury Rządu na Kraj (1941-1945), Łódź, Wyd. 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

1. Dz.U.Nr 78, poz. 483 [↑](#footnote-ref-1)
2. Dz.U. z 2015, poz. 1268 [↑](#footnote-ref-2)
3. Dziennik Ustaw RP, cz. III, Warszawa 2.8.1944, nr 2, poz. 16 [↑](#footnote-ref-3)