

# JOURNAL OF MODERN SCIENCE



JoMS 4/19/2013, ss. 287-307

*MARCIN BĄKIEWICZ*



**THEORETICAL AND PRACTICAL DETERMINANTS DEFINING  
SOCIAL POLICY IN CONTEMPORARY TIMES**  
**TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE DETERMINANTY WSPÓŁCZESNEGO  
DEFINIOWANIA POLITYKI SPOŁECZNEJ**

**dr Marcin Bąkiewicz**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi w Józefowie  
marcin@bakiewicz.com.pl

**ABSTRACTS**

The article presents basic concepts of social policy as well as its contemporary and historical dimensions. The conceptual framework for this area of study is set out in both Polish and foreign publications and is merely the background for deliberation in this text. One of the major ideas of the article is an attempt to expose social policy as an activity evaluating and contrasting its theoretical as well as practical aspects. Such a point of view combined with historical experience and contemporary practices and sciences allows to redefine and correct particular notions.

Artykuł poświęcony jest podstawowym zagadnieniom dotyczącym polityki społecznej w jej współczesnym i historycznym wymiarze. Siatka pojęciowa dotycząca dziedziny jest dobrze znana polskiej i obcej literaturze przedmiotu i stanowi w niniejszym tekście jedynie tło rozważań. Jednym z głównych wątków artykułu jest próba dynamicznego wyeksponowania polityki społecznej jako aktywności ewaluującej i konfrontującej w swojej istocie ujęcie teoretyczne i podejście praktyczne. Zastosowanie takiej optyki, w oparciu o doświadczenia historyczne oraz uwarunkowania współczesne zarówno praktyki, jak i nauki pozwala na redefiniowanie i korygowanie wybranych pojęć.

**KEY WORDS:**

*Social Policy, Institutions of social policy, self-government*

*Polityka społeczna, instytucje polityki społecznej, samorząd terytorialny*

## GENEZA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Problem niedostatku i stale wzrastająca liczebność uboższych grup społecznych oraz związane z tym pojawienie się kwestii społecznych został zauważony wraz z rozwojem intelektualnym społeczeństw oraz dojrzałością władzy. Samoobrona zmarginalizowanych grup społecznych stała się niewystarczającym środkiem reagowania na sytuację, konieczne stało się zaangażowanie państwa i jego organów (Auleytner, 2000,s.21). Podjęcie działań mających na celu usprawnienie funkcjonowania społeczeństwa poprzez nowe regulacje prawne i normy społeczne było początkiem polityki społecznej (Piekut-Brodzka, 2002,s.9). Należy jednak podkreślić, że genezy polityki społecznej należy dopatrywać się nie w nauce, ale w praktycznej umiejętności reagowania na problemy społeczne.

Geneza i ewolucja polityki społecznej jest problematyką dobrze rozpoznaną i scharakteryzowaną w dorobku naukowym dziedziny. Podejście historyczne do polityki społecznej wymaga jednak podkreślenia znaczenia lokalnych działań dla rozwoju początkowo umiejętności praktycznego działania, a następnie dziedziny naukowej. Przykładem realnego zainteresowania działaniami społecznymi już na początku XVII stulecia jest Anglia. W 1601 roku Parlament uchwalił *Poor Law*– Prawo Ubogich (Tekst oryginalny: <http://www.workhouses.org.uk/poorlaws/1601act.shtml>) obowiązujący na terenie Anglii i Walii akt prawny, który stał się realnym wyrazem troski władzy o ówczesne problemy społeczne. Prawo to rozróżniło żebraków na zdolnych i niezdolnych do pracy, stosując kryterium wieku lub kalectwa. Osoby zdolne do pracy zmuszane były do podjęcia pracy. Starcy, kaleki i ubodzy zostali objęci kuratelą 15 000 parafii, które stały się lokalnymi ośrodkami odpowiedzialnymi za wiele działań o charakterze socjalnym (Parafie były odpowiedzialne np. za budowanie i prowadzenie domów pracy i innych placówek socjalnych) i pomocowym szczególnie wobec ubogich. Uchwalenie aktu spowodowało też wprowadzenie obowiązkowego opodatkowania na cele walki z ubóstwem. (<http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/elizpl.html> 2013) Wprowadzenie Prawa ubogich i powierzenie strukturom lokalnym zadań z zakresu pomocy społecznej oraz zabezpieczenie źródeł finansowania tych zadań można potraktować jako jeden z pierwszych przykładów decentralizacji funkcji społecznych państwa.

Druga połowa XIX stulecia to okres wzrostu zainteresowania państwa warunkami pracy robotników przemysłowych. Robotnicy zaczęli domagać się polepszenia warunków pracy i organizowali samopomoc. Ówczesne

sne państwo zmuszone było do reakcji i podjęcia narastającego problemu społecznego. Od 1795 r. pomocą państwa realizowaną na poziomie lokalnym objęci zostali robotnicy, którzy otrzymywali świadczenia socjalne w wysokości uzależnionej od ceny chleba i wielkości rodziny (G. Boyer, *English Poor Laws*, <http://eh.net/encyclopedia/article/boyer.poor.laws.english> 2013). Gwałtowne zmiany społeczne i gospodarcze doprowadziły do uchwalenia w 1834 roku *New Poor Law* – Nowego Prawa Ubogich (Tekst oryginalny: <http://www.workhouses.org.uk/poorlaws/1834act.shtml> 2013).

Akt był próbą uporządkowania kwestii związanych z siłą roboczą w dobie rewolucji przemysłowej. Wejście w życie nowego prawa doprowadziło do podziału – coraz bardziej niewydolnych - parafii na wyspecjalizowane jednostki administracyjne - związki prawne ubogich (*Law Poor Unions*) (Leach, Percy-Smith, 2001, s. 48). Przyjęcie Nowego Prawa Ubogich traktowane jest też jako geneza współczesnego brytyjskiego samorządu (Radomski, 2006, s. 28). Nowe jednostki zyskały świecki charakter, a ich funkcjonowanie było poddane kuratelii wybieralnej rady opiekunów (*Board of Guardians*). Nowe prawo ograniczyło opiekę nad najsłabszymi warstwami społecznymi i w konsekwencji doprowadziło do ograniczenia roli władz lokalnych w prowadzeniu pomocy społecznej. Realizacja funkcji społecznych państwa przybrała formę bardziej scentralizowanej, wyspecjalizowanej państwowej administracji terenowej (więcej: Pokruszyński, 2013a, ss. 167-175; Pokruszyński, 2013b, ss. 205-219).

W Anglii i Walii w XIX stuleciu ważną rolę w prowadzeniu lokalnej polityki społecznej odgrywały szczególne placówki socjalne, jakimi były domy pracy (*workhouse*). Spełniały one rolę ośrodków socjalnych, które w oparciu o surowe reguły oferowały zatrudnienie i zakwaterowanie najuboższym mieszkańcom. Placówki te poza pracą i zakwaterowaniem gwarantowały wszechstronną opiekę socjalną swoim mieszkańcom. Ich struktura organizacyjna zdeterminowana była wieloma funkcjami socjalnymi. Poniższa tabela ilustruje obowiązującą w ówczesnej Anglii i Walii hierarchiczną strukturę podmiotów społecznych realizujących zadania socjalne ze szczególnym uwzględnieniem wewnętrznej organizacji Domów Pracy.

Tab. 1 Funkcje socjalne państwa realizowane przez administrację terenową w Anglii ze szczególnym uwzględnieniem domów pracy

Poziom	Organy/stanowiska	Zadania/odpowiedzialność
Centrum/ Państwo	(1834-47); Komisarze Prawa (1847-71); Zarząd (1871-1919) Samorząd (1919) Ministerstwo Zdrowia	Wdrażanie parlamentarnych aktów w życie; formułowanie przepisów i procedur; zbieranie statystyk, tworzenie raportów dla parlamentu.
Związek	Rada opiekunów	Nadzorowanie pracy i gospodarki Związku.
	Urzędnik	Organizowanie spotkań, organizowanie wyborów; przedstawianie sprawozdań i rozliczeń komisarzy itp.
	Skarbnik	Obsługiwanie wszystkich transakcji finansowych oraz tworzenie i prowadzenie kont.
	Urzędnik przyznający ulgi	Weryfikowanie przypadków wszystkich osób ubiegających się o ulgi medyczne i ulgi dla biednych; autoryzowanie pomocy doraźnej lub dopuszczenie do przytułku.
	Okręgowy funkcjonariusz medyczny	Leczenie chorych, zapewnienie leków; doradztwo i raporty na temat leczenia chorych.
Dom Pracy	Zarządca, prowadzący Dom	Nadzorowanie, zarządzanie przytułkiem i jego mieszkańcami; rejestrowanie wszystkich porodów i zgonów.
	Gospodarz	Pełni funkcję zastępcy prowadzącego Dom; nadzoruje sprawy dotyczące kobiet mieszkańców i dzieci; pilnuje ustalonego porządku w Domu.
	Kapelan	Służy pomocą, odwiedza chorych, nadzoruje edukację religijną dzieci.
	Dyrektor szkoły	Poucza i nadzoruje dzieci, również poza godzinami pracy szkoły.
	Lekarz, funkcjonariusz medyczny	Odwiedza chorych w Domu, bada nowo przybyłych, składa raporty na temat warunków sanitarnych.
	Pielęgniarka	Opiekowanie się nad chorymi podopiecznymi i pacjentami pod kierunkiem Inspektora Medycznego.
	Portier	Monitorowanie wszystkich osób i towarów wwożonych i wywożonych.
	Kurator pracy zewnętrznej	Nadzorowanie pracy wykonanej przez nierezydentów.
	Strażacy	Bezpieczeństwo pożarowe (Tylko duże placówki).

Parafia	Nadzorca	Administrowanie lokalnymi danymi dotyczącymi biednych oraz wykonywanie wielu innych lokalnych obowiązków.
---------	----------	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie przywołanej literatury.

W Europie kontynentalnej podkreślenia wymaga działalność reformatorska Ottona von Bismarcka, który uznawany jest za twórcę współcześnie rozumianej polityki społecznej. Prusy za rządów Bismarcka stały się przykładem zrewidowania roli państwa z pasywnej na aktywną antycypującą formułę zarządzania (Auleytner, 2000, 2002, s. 21-22). Ingerencja państwa w stosunki społeczne przejawiała się wprowadzeniem systemu ubezpieczeń społecznych. Reformy pruskie zakładały, że gospodarka powinna być na tyle efektywna, aby możliwe było wypłacanie świadczeń społecznych (rent i emerytur) oraz powszechny dostęp do edukacji. Należy podkreślić, że reformy Bismarcka realizowane były w oparciu o ukształtowany i dobrze funkcjonujący aparat administracyjny. Władza terenowa na szczeblach ponadgminnych miała charakter dualistyczny (samorząd terytorialny i terenowa administracja rządowa). Podstawowe znaczenie dla wykonywania społecznych funkcji państwa w terenie miała gmina, która poprzez swoje organy była odpowiedzialna za wykonywanie zadań własnych i poruczonych. J. Malec (2003) i D. Malec (2003) informuje, iż do zadań własnych gminy należało wszystko to, co służy dobrobytowi ogółu, materialnemu interesowi i duchowemu rozwojowi jednostek, a także tworzenie i wspomaganie zakładów służących temu celowi (np.: szkoły, szpitale, przytulki dla dzieci i starców, biblioteki, czytelnice, pośrednictwo pracy).

W gminach, w których mieszkało i pracowało przynajmniej 100 osób, miały powstać lokalne kasy chorych. Świadczenia podstawowe obejmowały bezpłatne porady lekarskie, opiekę szpitalną w razie ciężkiej choroby, leki, opłacanie zasiłku chorobowego oraz pomoc dla kobiet do trzech tygodni po urodzeniu dziecka. Należy podkreślić jednak, że dualistyczny charakter administracji terenowej w Prusach budził w nauce wiele wątpliwości co do pozycji ustrojowej i roli samorządu terytorialnego. Takich kontrowersji nie budziła jednak kwestia prowadzenia przez władze lokalne (szczególnie gminne) polityki społecznej – dyskusji podlegało tylko jej znaczenie w kontekście przyznanych samorządowi kompetencji i zadań (Starościak, 1960, s. 81-82; Łuczak, 1973, s. 26). Gmina odpowiedzialna była też za realizację zadań z zakresu dobroczynności publicznej. Dodatkowo zgromadzenia gminne mogły ustanawiać daniny lokalne na cele dobroczynne (Sierpowska, 2006, s. 14). Należy też podkreślić, że na ziemiach

polskich zaboru pruskiego istniały korzystne warunki dla funkcjonowania organizacji lokalnych aktywnie działających w obszarze społecznym. Ważną dla edukacji rolników i techników była działalność organizacji oświatowej Towarzystwa Naukowej Pomocy, w zakresie upowszechniania czytelnictwa podkreślenia wymaga aktywność Towarzystwa Czytelni Ludowych (Bardach, Leśnodorski, Pietrzak, 2003,s.405).

Odnosząc się do rozwiązań obcych w zakresie polityki (pomocy) społecznej, nie sposób nie zasygnalizować doświadczeń rosyjskich. Mimo że polska literatura przedmiotu rzadko przywołuje uwarunkowania historyczne obowiązujące w Rosji, to należy podkreślić, że tamtejsze tradycje stanowią ważny przykład nowoczesnego oraz spójnego - jak na ówczesne czasy – rozwiązania odnośnie polityki i pomocy społecznej. Wzorce rosyjskie są nie mniej interesującym przykładem budowania struktur odpowiedzialnych za pomoc społeczną w państwie niż wyżej charakteryzowany model angielski czy niemiecki. Pierwszych realnych działań władzy (Dekret wydany za rządów cara Fiodora Aleksiejewicza,1682) wobec kwestii społecznych należy się dopatrywać w polityce cara Piotra I, który w szeregu swoich dekretów regulował status żebraków, ubogich i potrzebujących. Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację zamierzeń cara były magistraty miejskie, właściciele ziemscy i starostowie oraz setnicy. Czynnione w pierwszych dziesięcioleciach XVIII stulecia próby rozwiązywania problemów społecznych nie przyniosły jednak oczekiwanych efektów, bowiem car Piotr I i jego administracja koncentrowali się w swojej polityce na zwalczaniu skutków, a nie przyczyn żebractwa i innych problemów socjalnych ( Sokołów, 2002,s.20). Kolejnym przełomem w zakresie omawianej polityki były rządy carycy Katarzyny II, która w 1775 roku wydała doniosły akt prawny o charakterze ustrojowym, tj. „Statuty do zarządzania guberniami imperium rosyjskiego”. Akt ten przewidywał powstanie na terenie każdej z 50 guberni nowej instytucji – Izby Opieki Społecznej. Izby odpowiedzialne były za organizowanie i prowadzenie takich instytucji, jak: szkoły ludowe, sierocińce, szpitale, przytułki, dom dla nieuleczalnie chorych, dom chorych umysłowo, dom pracy, dom poprawczy. System izb opieki społecznej stał się trwałym elementem rosyjskiego systemu polityki społecznej, który szczególnie w XIX wieku został uzupełniony o różnorodne niepaństwowe organizacje dobroczynne. Znalazło to też swój wyraz w funkcjonowaniu licznych organizacji dobroczynnych na ziemiach polskich zaboru rosyjskiego (Auleytner,2000, 2002,s.8-9). Reformatorskie rządy Katarzyny II można uznać za okres kształtowania warunków do in-



tegracji systemu opieki społecznej z działalnością dobroczynną stanowiącą wyraz aktywności społeczeństwa (Auleytner,2000, 2002,s.8-9).

Charakteryzując ustroje obce XIX wieku i przełomu XIX i XX stulecia, należy wspomnieć też o idei samorządowej polskich socjalistów, która w dużym stopniu korespondowała z ówczesną problematyką społeczną i realiami politycznymi. Refleksję intelektualną polskich socjalistów okresu przełomu wieków można usystematyzować w obrębie trzech nurtów. Pierwszy kierunek koncentrował się na wskazywaniu ścisłych więzi socjalizmu i samorządności. Drugi odnosił się do budowania demokratycznych struktur państwowych w oparciu o silny samorząd. Trzeci nurt – alternatywny wobec poprzednich – zakładał funkcjonowanie wspólnoty samorządowej z wykluczeniem państwa jako formuły kojarzonej z narzucaniem i przemocą (Śliwa, 2006,s.32). Leon Rzewuski odnosząc się do idei socjalnej utopii, wskazywał, że podstawowe znaczenie ma wspólnota gminna, która najlepiej wyraża interesy społeczne (Ludwikowski, 1982,s.235). Refleksja intelektualna polskich socjalistów została zaadaptowana na grunt działalności politycznej Polskiej Partii Socjalistycznej. Działacze tego ugrupowania artykułowali potrzebę funkcjonowania silnego samorządu terytorialnego w warunkach demokratycznego ustroju państwowego. Samorząd stanowił dla nich najefektywniejszą formę rozwiązywania problemów gospodarczych, socjalnych i kulturalno-oświatowych (Śliwa,2006,s.38). Rozwój myśli i ruchów socjalistycznych wywołał też próbę implementacji na grunt polski, znanej i cieszącej się dużą popularnością na zachodzie Europy, idei socjalizmu gminnego. Propagatorem tej myśli był Konstanty Krzeczkowski, który dokonał też adaptacji ze szkoły wiedeńskiej ( na grunt polski klasyfikacji nauk, zaliczając politykę społeczną do grupy nauk praktycznych. Abstrahując od podłoża ideologicznego socjalizmu gminnego, należy podkreślić upodmiotowienie gminy jako kluczowego elementu prowadzenia polityki społecznej. Założenia socjalizmu gminnego można potraktować jako swoistą historyczną ilustrację współczesnej idei pomocniczości. Gmina dla Krzeczowskiego – podobnie jak dla wspomnianych socjalistów oraz współczesnych mu wyrazicieli myśli naturalistycznej samorządu (Kroński, 1932) W. Wakara - ma charakter pierwotny i stanowi obszar podstawowych więzi społecznych. Takie postrzeganie gminy było podyktowane również analizą badań i myśli socjologicznej Ludwika Krzywickiego, co w konsekwencji pozwoliło mu charakteryzować gminę jako podmiot oddolnych działań społecznych, który poprzez swój pierwotny charakter jest autonomiczny, samorządny i samowystarczalny.

Państwo wobec gminy jest strukturą wtórną, wykorzystującą gminę do swoich ogólnych interesów. Gmina rozumiana przez Krzeczковского to dobrowolna wspólnota interesów kulturalnych, społecznych i gospodarczych, która ze względu na swoją pierwotną specyfikę powinna być szczególnie chroniona przez państwo (Krzeczowski, 1938, s. 67). Dobrowolność partycypacji mieszkańców wspólnoty w aktywności gminy stanowi dla Krzeczковского wartość podstawową, której naruszenie może nastąpić jedynie w przypadku zaistnienia interesu szerszej zbiorowości (Krzeczowski, 1938, 1947, s. 191 i nast.). Refleksja socjologiczna nad istotą relacji we wspólnocie gminnej stanowi dla autora punkt wyjścia do scharakteryzowania samorządu jako instytucjonalnego upodmiotowienia wspólnoty mieszkańców. Samorząd jest najbardziej bliską jednostce i jednocześnie najbardziej efektywną instytucją w reagowaniu i zaspakajaniu potrzeb społecznych. Samorząd jest więc formułą demokratyczną opartą na aktywności mieszkańców, pozbawioną barier dzielących rządzących i rządzonych. K. Krzeczowski odnosi się też do kwestii ustrojowych pozycjonujących samorząd w ramach architektury państwa. Autor, podkreślając znaczenie motywacji i działań społecznych na poziomie lokalnym, niejako wpisuje się w ówczesne realia polityczne, stawiając pod rozwagę doniosły dylemat wyboru „Albo totalizm państwowy i śmierć samorządu (samorząd mianowany), albo pełny i całkowity samorząd (Krzeczowski, 1938, 1947, s. 195). W rozważaniach nad pozycją ustrojową samorządu w państwie autor odnosi się też do ówczesnych tendencji europejskich. Dostrzega, o czym wspomniano wyżej, wewnętrzne realia ustrojowe Anglii z tendencjami re-centralistycznymi oraz wzorce niemieckie charakteryzujące się decentralizacją władzy i upodmiotowieniem samorządu terytorialnego – szczególnie na poziomie gminy.

Myśl socjalistyczna początkowo zyskiwała na znaczeniu i fragmentarycznie była implementowana na grunt działań praktycznych poprzez przekazywanie zadań socjalnych na szczeble, na których problemy społeczne się ujawniały. Proces naturalnej decentralizacji prowadził do ukształtowania się przestrzeni socjalnej, w której aktywność samorządów i organizacji społecznych była efektywnym narzędziem prowadzenia polityki społecznej (Auleytner, 2000, 2002, 2011, s. 13-13). Mimo to okres międzywojnia charakteryzował się sporem co do pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego w państwie, co wyraźnie było widoczne po 1926 roku. Rola samorządu terytorialnego stała się przedmiotem polemiki dwóch wzajemnie opozycyjnych wobec siebie szkół: naturalistycznej, eksponują-

cej gminowładztwo jako podstawę ustrojową oraz państwowej, wpisującej samorząd w ściśle uporządkowany ustrój państwa (Bosiacki, 2006,s.106). Dylemat ten pozostaje wciąż aktualny zarówno w kontekście tematyki niniejszej książki, ale i szerzej w kontekście współczesnej debaty ustrojowej toczonej na osi decentralizacja-centralizacja.

Organizacja samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej stanowiła wyzwanie dla władz, które praktycznie przez cały okres międzywojnia próbowały kształtować ostateczny ustrój władzy terenowej. Mimo gwarancji trójstopniowego samorządu terytorialnego zawartej w konstytucji z 1921 roku w praktyce samorządność funkcjonowała na poziomie lokalnym, szczególnie na szczeblu gminnym. Początkowo samorząd terytorialny miał szeroko zakreślone kompetencje w różnych dziedzinach, jednak w późniejszym okresie regulacje tzw. ustawy scaleniowej z 1933 roku oraz Ustawy Zasadniczej z 1935 roku stopniowo ograniczyły zakres samodzielności samorządu terytorialnego na rzecz zadań poruczonych przez państwo. W zakresie polityki społecznej samorządowi powierzono wykonywanie następujących zadań: oświata, kultura, zdrowie publiczne. Stosunkowo najszerszy zakres zadań wykonywały miasta wydzielone, które poza wspomnianymi zadaniami odpowiedzialne były za pomoc społeczną i pośrednictwo pracy (Bardach, s.532-533).

Wskazując przełom XIX i XX stulecia jako okres genezy współcześnie rozumianej polityki społecznej, należy podkreślić zaangażowanie i wkład doktrynalny Kościoła Katolickiego. Encyklika *Rerum Novarum* Leona XIII z 1891 roku jest pierwszym tak doniosłym aktem Kościoła odpowiadającym na ówczesne problemy społeczno-gospodarcze, a szczególnie na kwestię robotniczą. Encyklika poza sformułowaniem postulatu współpracy i pracy odnosi się do funkcji państwa, zalecając ograniczony interwencjonizm. Zgodnie z postulatami encykliki państwo powinno respektować w pierwszym rzędzie aktywność jednostki i rodziny, a wkraczać tylko w przypadkach koniecznych, mających na celu ochronę interesów ogólnospołecznych (Encykliki Leona XIII,cz.II, 1997,s.242). Wyrażnym nawiązaniem do dokumentu Leona XIII była encyklika *Quadragesimo Anno* wydana w 1931 roku przez Piusa XI. Dokument wyraźnie podkreślał znaczenie zasady pomocniczości, wskazując na pierwszeństwo inicjatywy oddolnej oraz na wtórny interwencjonizm pomocniczy państwa. Obie encykliki stały się wyraźnym głosem Kościoła co do kwestii socjalnej oraz trwale zapoczątkowały, wzbogacany dorobkiem kolejnych encyklik, katolicyzm społeczny (Tumowiecki,2007,s.20-21;Majka,1989,s.267).

## DEFINICJE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Polityka społeczna – jak już wspomniano wcześniej - jest rozumiana dwojako i równolegle. Po pierwsze w ujęciu historycznym jako działalność praktyczna, po drugie jako dyscyplina naukowa (Podolski, Tumowiecki; 2003, s.7). W pierwszym znaczeniu dotyczy praktycznej aktywności określonych podmiotów działających w celu rozwiązywania kwestii socjalnych. Szerzej w obszarze zainteresowań nauki znajdują się przede wszystkim badania potrzeb materialnych człowieka i grup społecznych oraz metody i środki ich zaspokajania na określonym etapie rozwojowym państwa lub innych podmiotów realizujących politykę społeczną. Polityka społeczna jako kategoria naukowa rozumiana jest jako system wiedzy o procesach, których celem szczegółowym jest wyrównywanie położenia życiowego ludzi najsłabszych socjalnie, a celem ogólnym pozostaje kształtowanie rozwoju humanistycznego (Auleytner, 1994, s.22; Firlik-Fesnak i Szyłko-Skoczny 2008, s.31).

Uzupełniając powyższe próby definiowania pojęcia o aspekt podmiotowy, politykę społeczną można rozumieć jako działalność państwa, samorządów i innych organizacji, której celem jest poprawa warunków bytowych społeczeństwa. Działania te obejmują zarówno obszar zaspokajania podstawowych potrzeb jak również obszar stosunków społecznych, kulturowych oraz indywidualnych.

Już na wstępie można dostrzec, że definicja polityki społecznej jest złożona i wieloaspektowa. Przegląd piśmiennictwa historycznych oraz współczesnych teoretyków polityki społecznej wskazuje na trzy istotne elementy definicyjne zjawiska, tj.: istota, cele i zakres (Skinder, 2009, s.36). Na bardziej szczegółowe aspekty formowania definicji zwraca uwagę Jolanta Supińska, która podkreśla znaczenie następujących elementów składowych pojęcia tj: przedmiot, cele, środki i podmioty polityki społecznej (Supińska, 1991, s.7). Wielu autorów, definiując politykę społeczną, respektuje wspomniane elementy definicyjne, ale nie zawsze odnosi się do podmiotów realizujących ową politykę. Na potrzeby niniejszej książki wyodrębniono te definicje przedstawicieli polskiej nauki, które bezpośrednio lub pośrednio wskazują na podmioty realizujące politykę społeczną – szczególnie z uwzględnieniem podmiotów pozapaństwowych. W tym kontekście polityka społeczna też jest definiowana różnorodnie, poniżej najbardziej znane definicje.

Według Jana Rosnera polityka społeczna jako działalność praktyczna jest narzędziem kształtowania przez państwo oraz organizacje społeczne

warunków pracy i bytu, a także stosunków społecznych. Polityka społeczna definiowana jest przez autora jako działalność państwa i organizacji społecznych w dziedzinie kształtowania warunków bytu i pracy zmierzającą do optymalnego zaspokojenia indywidualnych i społecznych potrzeb ludności, oparta na zasadzie socjalistycznego egalitaryzmu (Rosner, 1972,s.11-19).

Zdaniem Wacława Szuberta przez politykę społeczną rozumie się celowe oddziaływanie państwa, związków zawodowych i innych organizacji na istniejący układ stosunków społecznych zmierzające do poprawy warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności, usuwania nierówności społecznych oraz podnoszenia kultury życia (Rajkiewicz, 1979,s.30).

Według Michała Olędzkiego polityka społeczna zajmuje się sterowaniem budową struktury społecznej socjalizmu. Autor definiował politykę społeczną jako celową działalność państwa i innych podmiotów społecznych zmierzającą do wywołania pożądanych zmian struktury społecznej (Oledzki, 1981,s.75).

W okresie socjalizmu stosunkowo szeroki katalog podmiotów polityki społecznej zaprezentował w swojej definicji Stanisław Czajka. Autor charakteryzuje politykę społeczną jako działalność praktyczną stanowiącą szeroki zespół celowych i planowych działań państwa socjalistycznego i jego organów władzy oraz organów administracji państwowej, organizacji społecznych i zawodowych, instytucji wyspecjalizowanych w świadczeniach określonych usług społecznych oraz zakładów pracy zmierzających do: · systematycznej poprawy warunków bytu i pracy społeczeństwa, usuwania i łagodzenia występujących nierówności społecznych, kształtowania prawidłowych stosunków międzyludzkich w życiu społecznym, a także eliminowania źródeł powstawania oraz przeciwdziałania przejawom patologii społecznej, przy użyciu dostępnych środków materialnych i instrumentów społecznych, optymalnie wykorzystanych i zastosowanych zgodnie z socjalistycznymi zasadami współżycia społecznego (Czajka, 1986,s.17).

Według definicji zaprezentowanej przez Barbarę Szatur –Jaworską i Grażynę Firlit –Fesnak polityka społeczna to celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych, mająca na celu między innymi zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego (Szatr-Jaworska, Firlit-Fesnak; 1994,s.3).

Pierwszą, po przełomie 1989 roku, definicję polityki społecznej z szerokim zakreśleniem podmiotów ją realizujących wprowadził Tadeusz Kowalak. Zgodnie z definicją tego autora polityka społeczna to sfera działań państwa, innych podmiotów publicznych oraz społecznych organizacji pozarządowych, mająca na celu kształtowanie godnych warunków życia ludności i poprawnych stosunków międzyludzkich (Kowalak, 2000,s.9).

Pierwszy raz w definicji polityki społecznej terminu „samorząd” użył *expressis verbis* Julian Auleytner. Zdaniem autora polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych, której celem jest wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans i asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego (Auleytner, 2000,2002,2012,s.169).

Podobnie w swojej definicji zdefiniował podmioty polityki społecznej Adam Kurzynowski. Polityka społeczna – według autora - to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie (Kurzynowski,2001,s.11).

Powyższy przegląd definicji polityki społecznej w aspekcie podmiotowym wyraźnie koresponduje z duchem czasów, w których definicje powstawały. Pierwsi autorzy odnoszący się w swoich definicjach do podmiotów polityki społecznej wpisywali się w ówczesny centralistyczny nurt ustroju socjalistycznego, w którym kluczową rolę odgrywało upartyjnione państwo i zależne od niego wyspecjalizowane oraz terenowe agendy. Sama restytucja samorządu terytorialnego na poziomie gminnym w 1990 roku również nie przyniosła szybkiej adaptacji nowych uwarunkowań ustrojowych na potrzeby redefinicji pojęcia (Szarffenberg,2008,s.62). Ówczesna literatura przedmiotu, odnosząc się do problematyki polityki społecznej, używała jeszcze poprzedniej i powszechnie znanej w warunkach ustroju centralistyczno-reseortowego terminologii – „administracja terenowa” (Piekara, 1991). Dopiero utrwalenie samorządu gminnego oraz wprowadzenie nowych podmiotów samorządu terytorialnego (powiatów i samorządowych województw) wraz ze stopniowym przekazywaniem zadań i kompetencji z zakresu polityki społecznej doprowadził do redefiniowania zakresu podmiotowego pojęcia „polityka społeczna” Nie bez znaczenia na proces redefinicji pozostaje kwestia recepcji idei *welfare system*, która stopniowo wypiera postrzeganie polityki społecznej w optyce *welfare state*.

Tab. 2 Definicje polityki społecznej z uwzględnieniem podmiotów odpowiedzialnych

Autor definicji	Państwo	Samorząd	Organizacje pozarządowe/ społeczne	Inne podmioty
J. Rosner	x		x	
W. Szybert	x			X
M. Olędzki	x		x	
S. Czajka	x		x	X
B. Szatur-Jaworska G. Firlit-Fesnak			x	
A. Kowalak	x	x	x	x
J. Auleytner	x	x	x	
A. Kurzynowski	x	x	x	

Źródło: opracowanie własne.

Ostatnie dwie definicje J. Auleytnera i A. Kurzynowskiego wskazują na zainteresowanie współczesnej polityki społecznej samorządnością i lokalizmem. Należy to uznać jako wyraz aprobaty dla mechanizmu decentralizacji władzy publicznej i utrwalonego ustroju państwowego, w którym restytucja samorządu terytorialnego potraktowana została jako istotny obszar aktywności społecznej. Wyeksponowanie samorządności można też traktować jako wzmocnienie praktycznych aspektów w definiowaniu polityki społecznej. Samorządność pozwala na nowo definiować politykę społeczną zarówno w aspekcie naukowym, jak i praktycznym. W tym miejscu należy podkreślić, że wspomniani autorzy nie wskazują w swoich definicjach rodzaju podmiotów samorządowych, co można traktować jako szeroką – nie tylko terytorialną - formułę podmiotową. Taka formuła mogą stanowić samorządy zawodowe i gospodarcze, które uczestnicząc w systemie państwa zdecentralizowanego, wykonują też funkcje społeczne w oparciu o zasadę pomocniczości (Waligórski, Pawłowski; 2005, s.23). Należy wspomnieć, że szerokiej wykładni tego, czym jest działalność w zakresie polityki społecznej w ujęciu podmiotowym, dokonała J. Supińska, która wskazała, że podmiotem tejże działalności „może być każda instytucja, grupa czy – wyjątkowo – jednostka..., jeśli... dysponuje jakąś egzekutywą, jakąś siłą sprawczą” (Supińska, 1991, s.10).

Biorąc pod uwagę powyższe definicje zarówno te historyczne, jak i te sformułowane współcześnie można wprowadzić na potrzeby postrzeż-

nia polityki społecznej jako elementu zdecentralizowanego władztwa publicznego następującą definicję: **Polityka społeczna to działalność władzy publicznej (państwa, samorządów terytorialnych i zawodowych), podmiotów pozapublicznych, grup nieformalnych oraz podmiotów wzajemnej pomocy, zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej** (Auleytner, Głąbicka 2000; Kuzynowski, 2001, s.11). Powyższa próba zdefiniowania polityki społecznej ma na celu wskazanie różnorodności podmiotów realizujących aktywność społeczną. Wskazuje nie tylko wertrykalną oś prowadzenia polityki społecznej przez władzę publiczną (państwo – samorząd), ale odnosi się też do układu horyzontalnego, uwzględniając różnorodność podmiotów w ramach poszczególnych sektorów i poziomów.

Wymienione podmioty, tj. państwo, samorządy, organizacje pozarządowe oraz inne podmioty, mają służyć realizacji głównych celów polityki społecznej. Pierwszym z nich jest kształtowanie odpowiednich, tj. na miarę możliwości gospodarczych, warunków pracy i bytu ludności. Sprowadza się to do tego, że każda współczesna władza publiczna powinna gwarantować tworzenie ogólnych podstaw zapewniających społeczeństwu zaspokajanie swoich potrzeb poprzez pracę zarobkową, a nie pracującym już zawodowo możliwość utrzymania się z rent i emerytur lub innych świadczeń społecznych. Zaspokojenie potrzeb społecznych jednostki poprzez pracę zarobkową ma szczególne znaczenie na poziomie lokalnym, gdzie organizowana jest większość praktycznych działań aktywizujących rynek pracy.

Drugi cel, kształtowanie prorozwojowych struktur społecznych, oznacza między innymi dążenie poszczególnych podmiotów do formowania struktury rodziny zapewniającej zastępowalność pokoleń, odpowiedniej struktury wykształcenia ludności i struktury zawodowej, niezbędnych dla realizacji bieżących i strategicznych zadań rozwojowych zarówno na szczeblu ogólnopaństwowym, regionalnym oraz lokalnym. W tym przypadku cel ten również realizowany jest w dużej mierze przez podmioty samorządowe, które w ramach swoich kompetencji i zadań dysponują instrumentami kształtującymi planowanie strategiczne, np. w zakresie edukacji.

Podsumowując, ogólnym celem polityki społecznej jest kształtowanie kapitału ludzkiego zdolnego do realizacji zadań rozwojowych w warunkach konkurencji na rynkach lokalnych, regionalnych, krajowych i międzynarodowych. Odpowiednie warunki pracy, kreacji kapitału ludz-



kiego oraz jego przygotowanie do pracy są niezbędnymi elementami rozwoju społecznego. Jest to cel trudny do realizacji, ponieważ łączą się tu indywidualne potrzeby, dążenia i aspiracje z potrzebą społeczną wyrażającą się w konieczności posiadania sprawnego kapitału ludzkiego, który wykorzystywałby efektywnie inne rodzaje kapitałów dla rozwoju społeczno-gospodarczego – również na poziomie lokalnym i regionalnym.

Zasadniczym praktycznym nurtem polityki społecznej powinny stać się kwestie społeczne, czyli zjawiska i okoliczności, które tworzą stan napięcia społecznego, zagrażającego szerszym zbiorowościom i powodującego deformacje w całym rozwoju społecznym. Kwestie społeczne wynikają z niedostosowania organizacji życia zbiorowego do specyficznych potrzeb społecznych i indywidualnych członków tych zbiorowości (Rajkiewicz, 1979,s.30; Anioł,1982.).

Polityka społeczna często bywa przedstawiana jako zbiór dyscyplin - polityk szczegółowych, spośród których wszystkie znajdują swoje miejsce w układzie kompetencyjno-zadaniowym samorządów lokalnych i regionalnych. Poniżej przedstawione zostały dyscypliny szczegółowe wraz z przypisaniem do poszczególnych jednostek polskiego samorządu terytorialnego:

- polityka ludności i polityka rodzinna – powiat,
- polityka zatrudnienia – powiat,
- polityka mieszkaniowa – gmina,
- polityka ochrony zdrowia – gmina, powiat, województwo,
- polityka zabezpieczenia społecznego i polityka opieki społecznej – gmina (państwo),
- polityka edukacyjna i polityka kulturowa – gmina, powiat, województwo,
- polityka ochrony środowiska – gmina, powiat, województwo,
- polityka prewencji i przewycięzania zjawisk patologii społecznej – gmina, powiat, województwo (Kurzynowski, 2003,s.11).

Dziedziny polityki społecznej warunkują cele i podejmowane działania. Do podstawowych zadań polityki społecznej realizowanych również przez podmioty lokalne i regionalne należą:

- zapewnienie równości i wolności wszystkich obywateli (perspektywa humanistyczna polityki społecznej),
- zapewnienie zaspokojenia podstawowych potrzeb przy wsparciu odpo-

wiednich dotacji,

- wspieranie rozwoju gospodarczego zarówno kraju, jak i poszczególnych regionów oraz jednostek lokalnych,
- wspieranie aspektów pracy i zatrudnienia, które związane są z potrzebami człowieka (doradztwo pracy, aktywizacja rynku pracy, świadczenia dla bezrobotnych),
- zapewnienie wszystkim równych szans w dostępie do systemu ochrony zdrowia, zapobiegania i leczenia chorób oraz niepełnosprawności,
- utrzymywanie systemu nauki, edukacji i kultury,
- zapobieganie konfliktom międzyludzkim i utrzymanie ładu społecznego,
- udzielanie pomocy każdemu obywatelowi państwa w momencie wystąpienia trudnych warunków życia,
- kreowanie rozwoju społecznego poprzez kształtowanie potrzeb oraz dostępu do dóbr i usług,
- walka ze zjawiskami patologii społecznej.

Zarówno cele, jak i zadania polityki społecznej determinują konstruowanie zdecentralizowanych systemów władztwa publicznego. Państwo oraz struktury międzynarodowe (np. Unia Europejska czy system Rady Europy) stanowią podmioty o charakterze inspirującym i gwarantującym realne instrumenty normatywne i finansowe prowadzenia polityki społecznej, w żadnym razie nie powinny odpowiadać za praktyczne działania, które naturalnie przypisane są do wspólnot samorządowych (więcej: Ferszt-Piłat, 2012, ss. 109-125).

Podsumowując, należy podkreślić, że współczesne pojmowanie polityki społecznej musi odnosić się do podmiotów samorządowych i innych podmiotów pozapublicznych jako tych, które reprezentują interesy wspólnot najefektywniej oraz realizują praktyczny wymiar polityki społecznej.

#### **REFERENCES:**

- Anioł, W. (1982) Z zagadnień teorii polityki społecznej, *Polityka społeczna* nr 3,
- Auleytner J. Głębicka K. (2000) , *Polityka społeczna między opiekuńczością a pomocniczością*, Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP
- Auleytner J. (2000) , *Strategia polityki społecznej*, [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Warszawa

- Auleytner J. (2002) Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego, Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP
- Auleytner J. (2011) Polityka społeczna w Polsce i w świecie, Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP
- Auleytner J.(1994) , Pomiędzy idea a działaniem, Warszawa: Wydawnictwo
- Auleytner, J. (2000), Polityka społeczna. Teoria i organizacja, Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.
- Bardach J. Leśnodorski B. Pietrzak M. (2003), Historia ustroju i prawa polskiego, Warszawa: Wydawnictwo PWN
- Bosiacki A.(2006) Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939, Warszawa: Wydawnictwo LIBER
- Czajka J. (1986), Problematyka polityki społecznej, [w:] Zarys polityki społecznej, S. Czajka (red.), Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ferszt-Piłat, K. (2012) Zaufanie jako fundament bezpieczeństwa we współczesnym społeczeństwie, *Journal of Modern Science* 2/17/2013, ss. 109-125
- Kantyka S. (2007), Historia samorządności w Polsce i jej formy, [w:] Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś (red.), Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.
- Kowalak T. (2000), Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia, Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej.
- Kroński A. (1932) Teoria samorządu terytorialnego, Warszawa: Wydawnictwo Przemiany.
- Krzczkowski K. (1938). Gmina jako podmiot polityki komunalnej. Warszawa: Wydawnictwo
- Krzczkowski K. (1947), Polityka społeczna, Łódź; Wydawnictwo
- Kurzynowski A. (red.), Polityka społeczna, (2001, 2003) Wydawnictwo SGH/
- Leach R. i Percy-Smith J,(2001) Local governance in Britain, Wydawnictwo Palgrave Macmillan.
- Łopato J. (1998) Miłosierdzie i dobroczynność w Polsce, *Polityka Społeczna* , nr 5,
- Łuczak A. (1973) Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918-1939. Warszawa: Wydawnictwo Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Malec J. Malec D.(2003) Historia administracji i myśli administracyjnej, Kra-

ków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Oledzki M. (1981), Wstęp do teorii polityki społecznej. Propozycja wyjścia z kryzysu, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Piekara A. (1991) , Terenowa polityka społeczna. Problemy postępu i rozwoju społecznego w mikroskali, Warszawa: Wydawnictwo Ośrodek Badań Społecznych.
- Piekut-Brodzka, D.M.(2002), System pomocy społecznej u progu XXI wieku, Warszawa : Wydawnictwo Koło Naukowe APS.
- Podolski K. i Tarnowiecki W,(2003) Polityka społeczna., Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Pokruszyński, W. (2013a) Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa personalnego, Journal of Modern Science 1/16/2013, ss. 167-175
- Pokruszyński, W. (2013b) Współczesne problemy wykluczenia społecznego w Polsce, Journal of Modern Science 2/17/2013, ss. 205-219
- Rajkiewicz A. (1979) , Polityka społeczna, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Rett Ludwikowski R. (1982) Główne nurty polskiej myśli politycznej 1815-1890, Warszawa: Wydawnictwo PWN
- Rosner J. (1972), Polityka społeczna i służby społeczne w PRL, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Sierpowska J. (2006) Prawo pomocy społecznej, Wydawnictwo: Zakamycze.
- Skinder M. (2009), Polityka społeczna, Bydgoszcz: Wydawnictwo Edukacyjne Wers.
- Sokołow A.R. (2002) , Rosyjska dobroczynność w zwierciadle historii, Sankt Petersburg – Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP
- Starościak J. (1960) Decentralizacja administracji Warszawa: Wydawnictwo PWN
- Stopka K. (2009), Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Supińska J. (1991), Dylematy polityki społecznej, Warszawa: Wydawnictwo IPS UW.
- Szarffenberg R. (2008), Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej, [w:] Polityka społeczna, red. Firlit-Fesnak, G., Szyłko-Skoczny, M. (red.), Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Szatur-Jaworska B. Firlit-Fesnak G. (1994) Leksykon pojęć socjalnych, War-

szawa: Wydawnictwo ELIPSA.

Szubert W. (1979) , Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej, [w:] Polityka społeczna, A. Rajkiewicz, (red.), Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Śliwa M. Idee samorządowe polskich socjalistów, [w:] Samorząd w polskiej..., Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika..

Tarnowiecki W. (2007), Polityka społeczna, Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Waligórski M.A (2005) , S. Pawłowski, Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce, Poznań: Wydawnictwo Forum Naukowe.

Witkowski W. (2007) Historia administracji w Polsce 1764-1989. Warszawa : Wydawnictwo PWN.

Wojtas A., (2006) Społeczne i polityczne uwarunkowania rozwoju idei samorządu w Polsce, [w:] G. Radomski, G. (red.) (2006), Toruń. Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku, Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

#### **ŹRÓDŁA INTERNETOWE:**

<http://www.workhouses.org.uk/poorlaws/1601act.shtml>.

<http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/elizpl.html>.

G. Boyer, English Poor Laws, G. Boyer, English Poor Laws, <http://eh.net/encyclopedia/article/boyer.poor.laws.england>.

<http://www.workhouses.org.uk/poorlaws/1834act.shtml>.

<http://www.workhouses.org.uk/poorlaws/newpoorlaw.shtml>.

