

Jan Mazur OSPPE

Pro familia et societate

Wybrane zagadnienia
polityki społecznej

Wykłady dla studentów
 nauk społecznych

Pro familia
et societate

Jan Mazur OSPPE

Pro familia et societate

Wybrane zagadnienia
polityki społecznej

WYKŁADY DLA STUDENTÓW
NAUK SPOŁECZNYCH

Wydanie II
poprawione i uzupełnione

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie
Wydawnictwo Naukowe

Kraków 2018

Recenzenci

prof. dr hab. Leon Dyczewski OFMConv, Lublin–Łódź

dr hab. Paweł Ulman, prof. UEK, Kraków

Korekta

Janusz Poniewierski

Skład i łamanie

Lucyna Sterczewska

Wydanie II poprawione i uzupełnione

Cum auctoritatis Ordinis Sancti Pauli Primi Eremitae permissione

Publikacja finansowana z dotacji na utrzymanie potencjału badawczego Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie przyznanej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w roku 2018.

Copyright © 2018 by Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

ISBN: 978-83-7438-768-2 (druk)

ISBN: 978-83-7438-769-9 (online)

DOI: <http://dx.doi.org/10.15633/9788374387699>

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

Wydawnictwo Naukowe

ul. Bobrzyńskiego 10

30-348 Kraków

tel./faks (12) 422 60 40

e-mail: wydawnictwo@upjp2.edu.pl

Wprowadzenie

Podjmując zagadnienie polityki społecznej, od razu wypada wskazać na jej istotny cel. Są nim działania (opiekuńcze, aktywizujące i prognostyczne) państwa, samorządów i organizacji pozarządowych na rzecz zaspokajania egzystencjalnych, życiowych, socjalnych potrzeb ludzi tworzących społeczeństwo. Polegają one z jednej strony na likwidowaniu istniejącego zła społecznego, z drugiej zaś na kreowaniu dobra społecznego. Przed podjęciem owych działań politycy społeczni zmuszeni są rozeznaczyć fakt istnienia ważnych życiowo problemów, z którymi zmagają się ludzie.

Wydaje się, że ów problem kapitalnie ujęła Jolanta Supińska. W lapidarny sposób przedstawiła listę spraw, o które muszą zapytać politycy społeczni, mianowicie: „Dlaczego ludzie masowo wpadają w kłopoty finansowe, bywają chorzy, agresywni, apatyczni, mają więcej albo mniej dzieci, niżby tego chcieli; stają się społecznikami, przedsiębiorcami; tworzą mafie, emigrują?”¹.

Odpowiednie rozeznanie powyższych kwestii zmusza do refleksji idącej dalej. Politycy społeczni po dokonaniu diagnozy zastanawiają się nad tym, co zrobić, aby przezwyciężyć wspomniane problemy. Często stają wobec dylematów, które za Jolantą Supińską można wyrazić następująco: „Co wspierać, co eliminować? Co tolerować, co inicjować? A co tylko ze smutkiem lub radością obserwować?” Politycy muszą więc podejmować decyzje, będące w gruncie rzeczy wyborem celu i poszukiwaniem sposobów skutecznego i efektywnego osiągnięcia tegoż celu².

Jednakże każda tego rodzaju decyzja jest, a z pewnością być powinna, aktem wolnym i tym samym odpowiedzialnym, który pozostaje w relacji do uznawanego systemu wartości. W tym miejscu polityka

¹ J. Supińska, *Style i instrumenty polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2009, s. 82.

² Tamże.

społeczna spotyka się z etyką. Można powiedzieć, że niepodobna, aby jakakolwiek decyzja polityczna, będąca elementem określonych działań, nie była ożywiona etycznie, o ile pragnie realizować prawdziwe dobro człowieka.

Nietrudno zauważyć, że powyższe spojrzenie na politykę społeczną, o której traktuje niniejsza publikacja, ma charakter personalistyczny. Odwołuje się do myśli lansowanej przez katolicką naukę społeczną, która pragnie pozostać w twórczym dialogu z każdym, kto jest autentycznie zatroskany o los człowieka i społeczeństwa.

Książka jest adresowana głównie do studentów nauk o rodzinie i pracy socjalnej – kierunków, które funkcjonują na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie. Wydaje się jednak, że mogą po nią sięgnąć ci wszyscy, którzy z różnych względów interesują się polityką społeczną. Ważna jest w niej perspektywa aksjologiczna i etyczna.

6 W ramach kształcenia w zakresie polityki społecznej niezbędne jest rozeznanie jej zakresów i kontekstów, uwarunkowań ustrojowo-politycznych, materialnych, duchowych, kulturowych i organizacyjnych związanych z przyjmowanym i realizowanym modelem. Ważna jest wiedza na temat sektorów, podmiotów, poziomów i organizacji, stylów i instrumentów polityki społecznej. Aby spojrzeć całościowo na poszczególne zagadnienia, trzeba zwrócić uwagę na przyjmowane wartości i zasady polityki społecznej, których charakter jest nie tylko funkcjonalny, ale także etyczny, moralny.

Niniejsza książka usiłuje przekazać najbardziej podstawową wiedzę na temat wybranych problemów, jakie podejmuje polityka społeczna ujmowana w sensie działalności praktycznej oraz dyscypliny naukowej. Daje pewne wyobrażenie o współczesnych problemach społecznych dotyczących rodziny, zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej – kojarząc je z zadaniami i celami polityki społecznej. Prezentowany materiał może ułatwić kompetentne formułowanie i uzasadnianie własnych opinii na temat polityki społecznej podejmowanej przez poszczególne jej podmioty. W przekonaniu autora jest to możliwe dzięki przyjęciu odpowiedniej perspektywy ideowej. Stanowi ją ciesząca się w Polsce niemal powszechnym uznaniem aksjologia i etyka personalistyczna.

Politykę społeczną jako przedmiot kształcenia akademickiego łączy wiele wspólnego z pracą socjalną i pedagogiką społeczną. Sprawiają to wspólne zainteresowania zagadnieniami związanymi z poprawą

położenia grup, wspólnot czy innych zbiorowości, które znajdują się w trudnej sytuacji społecznej i ekonomicznej. O ile jednak w ramach polityki społecznej analizuje się te kwestie z perspektywy makro (ustrój, system) i od strony rozwiązań instytucjonalno-prawnych, to dla pracy socjalnej i pedagogiki społecznej w większym stopniu układem odniesienia jest poziom mikro, czyli bardziej bezpośrednie relacje międzyludzkie oraz najbliższe człowiekowi środowisko społeczne.

Pomimo wspomnianego rozróżnienia spojrzenie polityki społecznej jest niezbędne dla nauk o rodzinie, pracy socjalnej czy pedagogiki społecznej. Pozwala na zrozumienie potrzeby integralnego, systemowego rozwiązywania istniejących kwestii społecznych, w które uwikłane są konkretne grupy czy zbiorowości. Polityka społeczna w sposób klarowny określa strategię działań. Polega ona przede wszystkim na zdefiniowaniu kierunków działania i ogólnych celów, które wyrażają aktualną „misję” tej polityki. W ślad za strategią idą programy. Każdy program (operacyjny) niejako rozkłada cele ogólne na szczegółowe (operacyjne) i jednocześnie określa sposób osiągnięcia celów operacyjnych w danych warunkach społecznych i politycznych. Wreszcie, za programami kryją się określone projekty, zawierające szczegółowe zadania do wykonania i szczegółowy plan ich realizacji, wskazując na niezbędne do tego zasoby (personel, budżet i harmonogram)³.

Wzajemna relacja pomiędzy strategią, programami i projektami tworzy politykę społeczną. W realizację jej celów niejako z konieczności muszą włączyć się praca socjalna, pedagogika społeczna czy szeroko rozumiane nauki o rodzinie, nie mówiąc już o dyscyplinach o znaczeniu podstawowym, takich jak ekonomia, socjologia, prawo czy psychologia społeczna. Od wymiaru naukowego (teoretycznego) trzeba z kolei przejść do praktyki społecznej, bo takie jest przeznaczenie strategii, programów i projektów. Mają one przyczynić się do przewyciężenia istniejących kwestii społecznych.

Książka podejmuje tę problematykę bynajmniej nie w całości. Jest to ujęcie fragmentaryczne, pomyślane jako pomoc w zajęciach dydaktycznych, by ułatwić uchwycenie głównego sensu polityki społecznej.

³ R. Szarfenberg, *Ewaluacja i analiza polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 128–129.

Chodzi o to, by Czytelnik dostrzegł istotną misję tej polityki. By nie kojarzył jej wyłącznie z politykowaniem („sztuką” sprawowania władzy), ale z rozważną troską o dobro społeczne, szczególnie o dobro tych wszystkich, którzy nie mają dość sił, aby starać się o nie samodzielnie.

Rozważania prowadzone są w perspektywie personalistycznej, zgodnie z duchem katolickiej nauki społecznej, ale wiedza merytoryczna podana jest na podstawie uznanej literatury przedmiotu z dziedziny polityki społecznej. Szczególnie wykorzystany został podręcznik akademicki pt. *Polityka społeczna* (Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009), będący dziełem zbiorowym; najwięcej myśli zaczerpnięto z rozdziałów autorstwa Jolanty Supińskiej, Barbary Rysz-Kowalczyk, Grażyny Firlit-Fesnak, Małgorzaty Szyłko-Skoczny, Renaty Gierszewskiej czy Jana Łopatko.

Ponadto publikacja zawiera cały szereg odniesień do książek: Juliana Auleytnera pt. *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego* (Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2002), Ryszarda Szarfenberga pt. *Krytyka i afirmacja polityki społecznej* (Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2006), Mirosława Grewińskiego pt. *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego* (Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2009).

8

Wielką pomocą okazały się publikacje Leona Dyczewskiego OFM Conv, ujmujące politykę społeczną (rodzinną) w perspektywie socjologii i katolickiej nauki społecznej, jak również Mieczysława Kabaja, łączące w pewną całość zagadnienia polityki społecznej z problematyką polityki gospodarczej. Poza tym w znacznym stopniu wykorzystano przetłumaczony na język polski podręcznik autorów angielskich pt. *Polityka społeczna. Teorie – pojęcia – problemy* (Difin, Warszawa 2010).

Oby publikacja niniejszej książki przyczyniła się nie tylko do aksjologicznego i etycznego ożywienia polityki społecznej, ale w niejednym Czytelniku wyzwoliła także chęć uprawiania tej polityki! Jest to ogromnie ważne dziś, w dobie globalizacji, gdy raz po raz rodzą się nowe kwestie społeczne, wobec których polityka społeczna nie może pozostać obojętna. Świat współczesny coraz bardziej jest przekonany o konieczności zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Realizacja tego celu nie jest wszakże możliwa bez mądrego działania na gruncie polityki społecznej, która pod względem etycznym musi być nadrzędna w stosunku do polityki ekonomicznej.

Potrzebni są więc politycy społeczni, odznaczający się profesjonalizmem, ale też przeniknięci troską o człowieka w duchu personalizmu.

Chodzi o to, by rozwój społeczno-gospodarczy, naukowo-techniczny, cywilizacyjny był zarazem w pełni ludzki i prowadził do coraz większej humanizacji stosunków społecznych. Niechby wszyscy uznali zasadę, że to nie człowiek pozostaje w służbie rozwoju, lecz odwrotnie, to rozwój ma być podporządkowany dobru człowieka! Podobnie i polityka społeczna winna być „dla człowieka”, a nie człowiek „dla polityki”.

1. O polityce w ogólności

Sam termin „*polityka*” ma proweniencję na wskroś społeczną. W starożytności greckie słowo *polis* oznaczało miasto-państwo, autonomiczną społeczność, socjalnie zorganizowaną zbiorowość, ojczyznę. Jak słusznie zauważył ks. Czesław Bartnik, *polis* to określony organizm antropogenezy ludzkiej, złożony z klas, stanów, zawodów, funkcji. Wywodzące się od *polis* słowo *politeia* „oznaczało życie obywatelskie, prawa obywatelskie, wymiar administracji, sprawy publiczne, życie państwowe”⁴.

Dla Arystotelesa polityka wyrażała to, czym trudnili się obywatele greckiego *polis*. Była ona niemal tym samym co współdziałanie ze sobą wolnych mieszkańców państwa-miasta (*polis*) dla wspólnego dobra. Nie stanowiła odrębnej profesji. Politykami byli *de facto* wszyscy obywatele, gdyż każdy z nich miał bezpośredni lub pośredni realny wpływ na bieg zdarzeń, miał uzasadnione poczucie, że to, co dzieje się w *polis*, zależy również od niego⁵.

Można przyjąć, iż przez wieki słowo „polityczny” oznaczało to samo, co „społeczny” i „publiczny”. Jednakże „słowa mają swoje własne życie. Z czasem nastąpiło rozdarcie pierwotnego znaczenia na: życie społeczne, w którym wszyscy uczestniczymy, i życie publiczne, które współczesne cywilizacje (...) wiążą głównie z naczelną władzą państwa”⁶.

Rozumienie polityki dodatkowo komplikują względy językowe. W literaturze anglojęzycznej wskazuje się na trzy podstawowe aspekty (wymiar) polityki, posługując się trzema słowami: *politics*, *policy* i *polity*. W języku polskim zazwyczaj tłumaczy się je tylko jednym słowem: *polityka*. Tymczasem rozróżnienie to jest bardzo istotne. *Politics* wyraża bowiem konkretne działania polityczne, *policy* – realizowane cele, zaś *polity* – środki, jakimi polityka się posługuje.

⁴ Cz. Bartnik, *Wprowadzenie do teologii społeczno-politycznej*, dz. cyt., s. 51.

⁵ Por. J. Mizińska, *Polityka jako los*, [w:] *Etyka i polityka*, red. D. Probuca, Kraków 2005, s. 29–30.

⁶ Cz. Bartnik, *Wprowadzenie do teologii społeczno-politycznej*, dz. cyt., s. 51.

Jeśli przyjmie się uproszczoną definicję polityki jako „walki o zdobycie władzy nad państwem, jej utrzymanie, utrwalanie i powiększanie”, to w gruncie rzeczy oznacza ona politykowanie, a więc tylko *politics*, gdyż jest oderwana od najważniejszego celu, jakim jest (powinna być) realizacja dobra wspólnego. Oczywiście nie zawsze rozumienie dobra wspólnego jest spójne. Jego interpretacja dokonywana przez władzę państwową czy samorządową może znacznie odbiegać od oczekiwań obywateli.

Gdy zatem władza przestaje być celem samym w sobie, a zaczyna pełnić rolę instrumentu czy środka wiodącego do realizacji celu poza nią samą – dobra wspólnego, wtedy polityka oznacza właśnie *policy*. Słowo to można by przetłumaczyć jako rządzenie. We współczesnych państwach na ogół oznacza ono proces rozwiązywania problemów publicznych i/lub proces zarządzania sprawami publicznymi. Natomiast *polity* w gruncie rzeczy wskazuje na porządek polityczny, ustrój, co z etycznego punktu widzenia oznacza dwie kategorie środków: zasady (pryncypia) i instytucje⁷.

1.1. Wielość określeń

Klasyki politologii łączą „politykę” z najwyższą i decydującą władzą społeczną. W obecnych warunkach chodzi głównie o władzę państwową. W takim też sensie powszechnie używa się tego słowa, choć politolodzy na użytek nauki wypracowali własne definicje polityki. Jedna z nich podaje, że polityka to „sztuka zdobywania, sprawowania i utrzymania władzy”⁸. Nietrudno zauważyć, iż w gruncie rzeczy powinna być to sztuka osiągnięcia tego, co przynajmniej konieczne w zakresie realizacji dobra wspólnego⁹.

Wedle zachodnich politologów polityka oznacza stosunek pomiędzy tym, co rząd próbuje robić, a tym, co się naprawdę dzieje¹⁰. W litera-

⁷ Por. R. Szarfenberg, *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 21–22; B. Sutor, *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, tłum. A. Marcol, Warszawa 1994, s. 54–55, 115.

⁸ P. Nitecki, *Polityka*, [w:] *Encyklopedia nauczania społecznego Jana Pawła II*, red. A. Zwoliński, Radom 2003, s. 371.

⁹ Por. J. Krucina, *Pokój społeczny – pokój głębi*, Wrocław 2001, s. 112–118.

¹⁰ M. G. Roskin, R. L. Cord, J. A. Medeiros, W. S. Jones, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, tłum. H. Jankowska, Poznań 2001.

turze amerykańskiej politykę definiuje się jako sztukę bycia wybieranym (zdobywania władzy). Wedle tego rodzaju ujęć polityka to „nauka i sztuka sprawowania władzy”, „sposób rządzenia podzielonym społeczeństwem”, „decydowanie o podziale dochodu społecznego”, „wpływ na innych ludzi”, „decydowanie o wartościach”, „przeprowadzanie własnej woli”, „osiąganie zamierzonych rezultatów, efektów”, „uruchamianie zasobów społecznych”¹¹.

Jest wszakże niemal pewne, że pojmowanie polityki w gruncie rzeczy zależy od sposobu pojmowania władzy. Wiadomo, że władza polityczna rozumiana jest w takim sensie, jaki wynika z jej uwarunkowań. Tworzy ją szereg rozmaitych czynników, między innymi źródło, zakres podziału i kształt partycypacji w niej. Pod tym względem wiele zależy od formy rządu, struktur organów centralnych i praktyki życia państwowego¹².

Rozwiązywanie większości problemów politycznych sprowadza się w znacznej mierze do kwestii odpowiedniego doboru przywódców politycznych¹³. Wydawać by się mogło, że w krajach demokratycznych istnieje naturalny instrument do uporania się z tym problemem w postaci wyborów powszechnych. Jednak nie jest to wcale takie oczywiste, zwłaszcza w obliczu rozpowszechnionej praktyki doboru kandydatów przez sztaby partyjne wspierane kampanią medialną¹⁴.

12

¹¹ Por. S. D. Tansey, *Nauki polityczne*, tłum. J. Gilewicz, Poznań 1997.

¹² Por. Cz. Bartnik, *Wprowadzenie do teologii społeczno-politycznej*, dz. cyt., s. 54.

¹³ Por. J. de Bourbon-Busset, *Tak powiedziane życiu*, tłum. A. Szymanowski, Warszawa 1977, s. 43–47.

¹⁴ Niezwykle trafną diagnozę współczesnej kondycji polityki przedstawił kard. Joseph Ratzinger, wedle którego politycy wszelkich orientacji przyjmują jako oczywistą zasadę obiecywanie zmian na lepsze: „Zewsząd słycać domaganie się od polityków szeroko zakrojonych i śmiałych reform, które są właśnie treścią ich hojnych obietnic. [...] W nowoczesnych społeczeństwach panuje głębokie niezadowolenie, i to zwłaszcza tam, gdzie dobrobyt i wolność sięgnęły niespotykanego dotąd poziomu. Panuje odczucie, że świat stał się trudny do zniesienia, że trzeba go ulepszać i że właśnie to powinno być rolą polityki [...]. Według powszechnych mniemań ulepszanie świata, budowa świata nowego, stanowi istotne zadanie polityki [...]: ważne jest bowiem nie to, aby zachować dotychczasowe *status quo*, lecz żeby ten stan przezwyciężyć” (J. Ratzinger, *Europa. Jej podwaliny dzisiaj i jutro*, tłum. S. Czerwik, Kielce 2005, s. 45).

Dla polityki, jeśli chodzi o jej programy czy projekty ustrojowe, decydujące znaczenie ma całościowy „obraz człowieka”, jakim posługują się politycy. Uzasadnienie realizowanych celów politycznych w gruncie rzeczy zależy od tego, co i jak myśli się o człowieku, zwłaszcza o jego stosunku do drugiego człowieka i do społeczności. Problemem jest to, iż tego rodzaju wyobrażenia nie tworzą zwartego obrazu człowieka. Z natury swej są fragmentaryczne. Albowiem człowiek nie mieści się bez reszty w tym świecie i w społeczności, do której przynależy. Transcenduje on wszystko to, co społeczne, a jednocześnie tylko w społeczności może się realizować. W szczególności przerasta on rzeczywistość polityczną, ale jednocześnie nie może się bez niej rozwinąć, gdyż polityka to nic innego jak troska o ład w ludzkim współżyciu.

Liczne debaty polityczne przyjmują kształt trudny do przewyciężenia najczęściej dlatego, że kwestie o zasadniczym znaczeniu usiłuje się rozwiązać z pominięciem intuicji moralnej. Prawdziwa polityka nie może bowiem nie być „moralna”. Cóż to oznacza? Owa moralność staje się zrozumiała dopiero w kontekście polityki definiowanej jako „roztropna troska o dobro wspólne”¹⁵. Wedle tego ujęcia istotnym celem społeczności jest zawsze dobro wspólne, oczekujące na swoją realizację przez tych, którzy daną społeczność tworzą. Moralność jest właśnie wyzwalaniem dobra, w szczególności zaś dobra wspólnego.

13

1.2. Staranie o dobro wspólne

Dla zrozumienia polityki definiowanej jako roztropna troska o dobro wspólne konieczna jest głębsza refleksja nad pojęciem i zasadą dobra wspólnego¹⁶. W katolickiej myśli społecznej punktem wyjścia dla wszystkich dociekań na temat dobra wspólnego stała się koncepcja św. Tomasza z Akwinu dotycząca *bonum commune*. Literatura przedmiotu odwołuje się najczęściej do określenia papieża Jana XXIII, iż dobro wspólne „obejmuje sumę takich warunków życia społecznego,

¹⁵ Jan Paweł II, Encyklika *Laborem exercens* (14.09.1981), 20.

¹⁶ Trzeba pamiętać, że dobro wspólne nie jest kategorią specyficznie chrześcijańską. Jego zagadnienie interesuje także np. myśl liberalną, choć jej spojrzenie ma zupełnie inną perspektywę. Por. S. Holmes, *Anatomia antyliberalizmu*, tłum. J. Szacki, Kraków–Warszawa 1998, s. 268–271.

w jakich ludzie mogą pełniej i szybciej osiągnąć własną doskonałość¹⁷. Chodzi więc o zespół takich uwarunkowań, w których ludzie mogą realizować swoje osobowe wartości.

Zatem w ujęciu katolickiej nauki społecznej **dobro wspólne** jest wartością funkcjonalną i służebną. Oznacza dobro każdej osoby ludzkiej i zarazem wszystkich ludzi. Nie stanowi celu samego w sobie, lecz jego sens wypełnia się w służbie człowiekowi. Zresztą sam Jan XXIII wyjaśnił, że „prawdziwe dobro wspólne polega przede wszystkim na poszanowaniu praw i obowiązków osoby ludzkiej”¹⁸.

Na treść dobra wspólnego składają się przede wszystkim dwa elementy: osobowy i instytucjonalny. Element osobowy wskazuje na rozwój osobowych doskonałości poszczególnych ludzi tworzących społeczeństwo. Polega na takim stopniu udziału dobra wspólnego w dobru osobowym każdego członka społeczności, aby mógł on osiągnąć swoje ludzkie cele i jednocześnie wypełnić swoje zadania społeczne. Natomiast element instytucjonalny oznacza instytucje i urządzenia społeczne determinujące rozwój osobowy jednostek¹⁹.

14

Dobro wspólne jest koniecznym warunkiem doskonałości doczesnej, warunkującej z kolei doskonałość duchową osoby ludzkiej. W tej sytuacji dobra materialne, będące najbardziej dającym się wyodrębnić komponentem dobra wspólnego, mogą być za taki uznane tylko wtedy, gdy przyczyniają się do rozwoju poszczególnych osób ludzkich i całych wspólnot czy społeczności²⁰.

W paradygmacie katolickiej nauki społecznej można wskazać konkretne wymogi, jakim powinno odpowiadać autentyczne dobro wspólne. Są to określone warunki, które musi ono spełniać.

Po pierwsze, dobro wspólne implikuje redystrybucję. Oznacza to, że powinno być odpowiednio rozdane pomiędzy członków danej społeczności. Redystrybucja ta nie jest równoznaczna z podziałem w sensie dosłownym,

¹⁷ Jan XXIII, Encyklika *Mater et magistra* (15.05.1961), 65; por. tenże, Encyklika *Pacem in terris* (11.04.1963), 58.

¹⁸ Jan XXIII, Encyklika *Pacem in terris*, 60.

¹⁹ Por. J. Koral, *Dobro wspólne*, [w:] *Encyklopedia nauczania społecznego Jana Pawła II*, dz. cyt., s. 116.

²⁰ Por. J. Zabielski, *Dobra materialne w rozwoju osoby i wspólnoty ludzkiej*, [w:] *Człowiek – etyka – ekonomia*, red. R. Horodeński, E. Ozorowski, Białystok 2001, s. 39–57.

ale chodzi w niej o to, by dobro wspólne stanowiło korzyść dla wszystkich członków społeczności i przyczyniało się do ich osobowego rozwoju.

Po drugie, dobro wspólne zakłada stworzenie właściwego ładu społecznego, nad którym z konieczności musi czuwać powołana w tym celu odpowiednia władza społeczna, która we wszystkich swoich decyzjach winna służyć owemu dobru.

Po trzecie, dobro wspólne z natury swej odznacza się godziwością, a więc winno być dobre w znaczeniu moralnym. Chodzi tu szczególnie o to, by spełniało wymogi sprawiedliwości. Jeśli sprawiedliwość nie jest przestrzegana, to nie ma też dobra wspólnego, gdyż nie wszyscy otrzymują to, co im się słusznie należy, chociażby w ramach redystrybucji, którą implikuje dobro wspólne²¹.

Do realizacji tak rozumianego dobra wspólnego niezbędny jest rzetelny wkład ze strony wszystkich, którzy tworzą daną społeczność. W szczególności realizacja ta jest podstawowym, zasadniczym zadaniem władz państwowych. Stanowi istotną rację istnienia tych władz, gdyż – zgodnie z ich „filozofią” – mają one zabiegać o to dobro z korzyścią dla wszystkich obywateli. Albowiem dobro wspólne jest nierozdzielnie związane z dobrem osoby ludzkiej. Jednostka może w pełni zrealizować swe własne dobro osobowe jedynie poprzez dobro społeczne²².

Zasada dobra wspólnego jest jakby tożsama z samą polityką. W życiu politycznym dobro wspólne jest wszakże nie tylko zasadą, lecz także wartością podstawową. Nie może ono w pełni funkcjonować bez uwzględnienia innych zasad i wartości, które niekiedy są także cnotami społecznymi. Podstawowe wartości są centralnym punktem odniesienia w podejściu do rzeczywistości politycznej. Najważniejsze z nich, to: **miłość, sprawiedliwość, solidarność, pokój, prawda, prawa człowieka** i nade wszystko wspomniane dobro wspólne²³.

²¹ *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 2002, nry 1906–1909. Por. J. Majka, *Katolicka nauka społeczna. Studium historyczno-doktrynalne*, Rzym 1986, s. 293–297; J. Kondziela, *Filozofia społeczna. Zagadnienia wybrane (Skrypt dla studentów KUL)*, Lublin 1972; J. Krucina, *Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie*, Wrocław 1972; J. Majka, *Filozofia społeczna*, Wrocław 1982.

²² Por. Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 2003, s. 387.

²³ Por. Kongregacja Wychowania Katolickiego, *Wskazania dotyczące studiów i nauczania doktryny społecznej Kościoła w ramach formacji kapłańskiej*, 30.12.1988, „Życie Katolickie” 9 (1990) nr 1, a. 43–47.

Sprawiedliwość i miłość są także cnotami społecznymi. Ponieważ nie precyzują one konkretnego sposobu organizacji życia społeczno-politycznego, dlatego niezbędnym ich dopełnieniem są zasady ściśle społeczne, a więc takie, które dają wskazania dla organizacji stosunków społecznych i politycznych. Albowiem każda zasada społeczna znajduje swoje umocowanie w społecznej naturze człowieka i w godności osoby ludzkiej. Mają one charakter systemowy, zwłaszcza, gdy idzie o zasady podstawowe: **wolności, pomocniczości i solidarności**. Oznacza to, że interpretacja każdej z nich musi dokonywać się w kontekście pozostałych. Stanowią one wzajemny układ odniesienia i tylko w jego obrębie mogą być formułowane i wyjaśniane. Akcentowanie którejkolwiek z nich kosztem pozostałych uderza w tę zasadę. Traci ona wówczas swoje znaczenie.

1.3. Potrzeba roztropności

16

Dobro wspólne, a w jego kontekście każda działalność o charakterze politycznym domaga się wyjątkowego uznania i praktykowania kardynalnej cnoty roztropności. Musi ona zaistnieć wraz z pozostałymi cnotami kardynalnymi: odwagą (męstwem), umiarkowaniem i wspomnianą już sprawiedliwością, będącą zarówno cnotą, jak i zasadą społeczną i polityczną. Polityka bowiem z punktu widzenia zasad społecznych musi być przeniknięta duchem najważniejszych cnot społecznych – sprawiedliwości i miłości.

Niemniej jednak szczególnego podkreślenia wymaga fakt, iż o dobro wspólne należy zabiegać roztropnie. Dlaczego? Otóż wynika to z samej definicji polityki. Jest ona „*roztropną troską o dobro wspólne*”. Owo zabieganie wyraża się w ludzkiej aktywności, ludzkim czynie, ludzkim staraniu, które nigdy nie jest pozbawione odniesienia moralnego. Po prostu musi to być działanie rozropne, rozważne.

Jak wiadomo, roztropność (łac. *prudentia*) jest jedną z cnot kardynalnych, którą wymienia się jako pierwszą w kolejności (obok sprawiedliwości, odwagi i umiarkowania). Wyraża ona przede wszystkim zdolność (sprawność) rozumu, podczas gdy sprawiedliwość przyporządkowana jest woli, męstwo (odwaga) – sferze emocjonalnej, a umiarkowanie – sferze popędowej.

Cnota w tradycyjnym ujęciu określana jest jako „*bona qualitas mentis qua recte vivitur*” (twórcza zdolność umysłu, dzięki której właściwie

żyjemy)²⁴. Roztropność stanowi umiejętność w dążeniu do dobra. Jako sprawność intelektualna jest mechanizmem, który pozwala dobrać właściwe środki do odpowiednich celów. Wedle tego ujęcia człowiek jest roztropny dopiero wtedy, gdy spośród wielu środków wiodących do obranego celu potrafi wybrać taki środek, który jest dobry w znaczeniu moralnym.

Roztropność nierzadko kojarzona jest z mądrością życiową. W tym znaczeniu stanowi przeciwieństwo „głupoty”, która bezmyślnie wskazuje na środki powodujące nieszczęście. Roztropność daje człowiekowi światło i moc do szukania swego szczęścia w kontekście wartości duchowych. W paradygmacie katolickiej nauki społecznej jest ona cnotą wlaną, udzielaną przez Boga jako dar rady. Uzdalnia człowieka do wrażliwości na natchnienia Ducha Świętego. Roztropność jako sprawność chrześcijańska spełnia funkcję korygującą i dopełniającą wobec sprawności czysto naturalnej²⁵.

Katechizm Kościoła Katolickiego zawiera następujące stwierdzenie:

Roztropność jest cnotą, która uzdalnia rozum praktyczny do rozeznawania w każdej okoliczności naszego prawdziwego dobra i do wyboru właściwych środków do jego pełnienia. [...] Roztropność jest „prawą zasadą działania”, jak za Arystotelesem pisze św. Tomasz. Nie należy jej mylić ani z nieśmiałością czy strachem, ani z dwulicowością czy udawaniem. Jest nazywana *auriga virtutum*: kieruje ona innymi cnotami, wskazując im zasadę i miarę. Roztropność kieruje bezpośrednio sądem sumienia. Człowiek roztropny decyduje o swoim postępowaniu i porządkuje je, kierując się tym sądem. Dzięki tej cnotce bezbłędnie stosujemy zasady moralne do poszczególnych przypadków i przewycięzamy wątpliwości odnośnie do dobra, które należy czynić, i zła, którego należy unikać²⁶.

Chociaż roztropność można postrzegać w perspektywie religijnej, to jawi się ona przede wszystkim jako wartość naturalna. Stanowi sprawność na wskroś ludzką, związaną z naturą człowieka. Potrzebuje

²⁴ Św. Tomasz z Akwinu, STh I-II, q. 55, a. 4, cyt. za: Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, dz. cyt., s. 394–395.

²⁵ Por. S. Rosik, *Sytuacjonizm etyczny a chrześcijańska roztropność. Studium teologiczno-moralne*, Poznań 1986.

²⁶ *Katechizm Kościoła Katolickiego*, nr 1806.

wszakże duchowej i moralnej dojrzałości człowieka, który w złożonych sytuacjach życiowych nie tylko unika skrajności, ale umiejętnie porusza się w granicach przyjętych norm moralnych.

Człowiek roztropny w pewnym sensie jest realistą w zakresie znajomości ludzi i spraw świata. Musi odznaczać się przezornością, ostrożnością i przenikliwością, co pozwala mu przewidywać skutki swojego działania. Roztropność jako mądrość życiowa nie tyle jest wiedzą, ile sprawnością, zdolnością do działania, któremu towarzyszy trafna ocena sytuacji i umiejętność rozwiązywania praktycznych problemów życiowych.

W potocznym rozumieniu roztropność bywa utożsamiana ze zdrowym rozsądkiem. Oznacza on prawidłową, niewypaczoną ocenę wartości konkretnych ludzkich zachowań i sytuacji. Kryje w sobie umiejętność stosowania w praktyce życiowej tego, co powszechnie uznawane jest za prawdziwe, mądre, dobre i pożyteczne. Roztropność polega więc na „zdrowym rozsądzaniu”, czyli uwzględnianiu zgodności sądu z ogólnymi wymaganiami życia, jak również ze szczegółowymi potrzebami osoby, miejsca, czasu i okoliczności²⁷.

18 Zdrowy rozsądek determinowany jest głównie przez dwa czynniki:

1. umiejętność logicznego myślenia odnośnie do realiów praktycznego życia (logiczna ocena sytuacji);

2. uczciwe zamiary i prawy dobór środków do realizacji zamierzeń (prawość woli). Na stan cnoty roztropności wywierają wpływ takie czynniki, jak: osobiste doświadczenie życiowe, podatność na cudze rady, zmysł rzeczywistości (intuicyjne odkrywanie realizmu sytuacji bez konieczności logicznego rozumowania) czy wnikliwa obserwacja²⁸.

Cnota roztropności ma jednak swoje przeciwieństwo. Do wad, które jej przeczą, zalicza się lekkomyślność, niedbalstwo i niestałość. Natomiast jej wypaczeniem jest przebiegłość (cwaniactwo), a także roztropność w sprawach doczesnych, polegająca na niewłaściwym ustawieniu hierarchii wartości (niepohamowane ubieganie się o dobra wyłącznie materialne)²⁹.

²⁷ Por. J. Mazur, „*Ad bonum per politicam*”. Wybrane zagadnienia z etyki życia politycznego, Lublin 2011, s. 70.

²⁸ Por. tamże, s. 71.

²⁹ Por. M. Mróz, *Człowiek w dynamizmie cnoty. Aktualność aretologii św. Tomasa z Akwinu w świetle pytania o podstawy moralności chrześcijańskiej*, Toruń 2001.

Trzeba zauważyć, że cnota roztropności jest konieczna w życiu ludzkim. Prowadzi to do oczywistego wniosku o jej niezbędności także w polityce. Kategoria dobra wspólnego wskazuje na cel polityki, natomiast roztropność oznacza zdolność, dzięki której można ten cel realizować etycznie dobrze i etycznie słusznie, a więc zgodnie z pryncypiami i odpowiednio do stanu miejsca, czasu, spraw i okoliczności. Dlatego niektórzy autorzy definiują politykę jako „kształtowanie spraw społeczności w jej historycznej sytuacji z uwagi na ogólny porządek i wspólne dobro”³⁰.

Realizacja dobra wspólnego uzależniona jest od konkretnej sytuacji, na którą składa się splot wartości, praw, instytucji i relacji. Staranie o to dobro wymaga podejścia integralnego. Zakłada ono odpowiednią orientację aksjologiczną i etyczną, konieczność analizy sytuacji, racjonalną kalkulację możliwości i ograniczeń w realizacji obranych celów i, wreszcie, prognozę następstw poszczególnych decyzji i aktów, co oznacza także odpowiedzialne przewidywanie niepożądanych skutków. Wielką rolę pod tym względem ma do odegrania właśnie cnota roztropności. Dlatego bywa nazywana „sumieniem sytuacyjnym”³¹, wszak prowadzi do przewyciężenia praktycznych trudności związanych z działaniem politycznym w konkretnej sytuacji.

„Sytuacyjność” nie oznacza jednak negacji czy korekty „świata wartości” z uwagi na sytuację, lecz stanowi wymóg poszukiwania i realizowania dobra wspólnego w taki sposób, by „świat wartości” nie był oddzielony od sytuacji. Dobro z natury swej odpowiada pewnej rzeczywistości, warunkowanej sytuacyjnie, i dlatego, aby je spełniać, trzeba tę rzeczywistość poznawać w jej zasadniczej strukturze i historycznej konkretności. Stąd niezbędna jest sprawność moralna, zwłaszcza cnota roztropności, która ogólnym wartościami, zasadom i treściami moralnym, zapisanym w ludzkich sumieniach, pozwala niejako odżyć w danej sytuacji³².

Jeśli roztropność w polityce może być uznana za rodzaj sumienia sytuacyjnego, to chyba nie bez racji można mówić o roztropności politycznej. Wiąże ona poznanie i wolę, myślenie i działanie, co znajduje swój wyraz w analizie sytuacji, analizie możliwości i podejmowaniu decyzji. Uprawianie polityki zakłada pewną wprawę (biegłość, zręczność), co oznacza umiejętność zachowania równowagi i elastyczności

³⁰ B. Sutor, *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe...*, dz. cyt., s. 54.

³¹ Tamże, s. 54–56.

³² Por. tamże, s. 94.

w nieprzewidywanych okolicznościach, w nowej, trudnej sytuacji. Innymi słowy, roztropność domaga się odpowiedniej miary wprawy politycznej i zdolności taktycznej. Po prostu opiera się na umiejętności przewidywania³³.

Roztropność polityczna jest niezbędna w poszukiwaniu nowych dróg do realizacji uprzednio przyjętych celów. Nie wolno jej mylić z przebiegłością. Chodzi wszakże o to, aby realizowane cele były dobre, nie wymagały zdrady wartości i zasad moralnych. Kierując się roztropnością w polityce, można uniknąć dwóch skrajności: z jednej strony paraliżującego poczucia niemożności wyboru i działania, z drugiej zaś postawy beztroski. Roztropność daje poczucie pewności moralnej. Cóż to oznacza? Przede wszystkim to, że ryzyko związane z uprawianiem polityki można odpowiedzialnie wziąć na siebie w ramach osobowo przeżywanej wolności³⁴.

Roztropna troska o dobro wspólne musi obejmować wszystkie sektory życia publicznego, a szczególnie ekonomiczny, polityczny i społeczny. Są one jakby naczyniami połączonymi, których nie da się oddzielić bez szkody dla dobra wspólnego. W warunkach naznaczonych procesem globalizacji właściwe funkcjonowanie tych trzech sektorów sprowadza się do wolnego rynku, dojrzałej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, co zdaje się być kluczem do uprawiania autentycznej polityki.

20

1.4. Polityka ożywiona etycznie

Zagadnień politycznych nie sposób traktować jako obszaru wolnego od zasad i wartości moralnych. W praktyce trudno rozgraniczyć i należycie ocenić, co dokładnie należy do sfery moralności, a co do sfery polityki, ale to bynajmniej nie zwalnia od starań na rzecz ożywienia etycznego polityki, które jest absolutną koniecznością.

Ożywienie etyczne domaga się przyjęcia jasno określonej aksjologii. W przeciwnym razie stałoby się pustym sloganem. Chodzi głównie o to, aby ostatecznym odniesieniem dla wszelkich działań politycznych były

³³ Por. J. Mazur, „*Ad bonum per politicam*”. *Wybrane zagadnienia...*, dz. cyt., s. 72–73.

³⁴ Por. tamże, s. 73.

kategorie dobra i zła. Dopiero w tej perspektywie może być właściwie odczytana polityka, którą z etycznego punktu widzenia definiuje się jako roztropną troskę o dobro wspólne.

Nie ulega wątpliwości, że polityka nie ma prostej jednoznaczności. W praktyce budzi wiele kontrowersji, szczególnie zaś wtedy, gdy rzeczywistość polityczną ujmuje się w aspekcie moralnym³⁵. Z jednej strony polityka budzi dystans, gdyż postrzegana jest jako rzeczywistość, której należy unikać³⁶, z drugiej zaś każdemu rozsądnemu człowiekowi jawi się jako społeczna konieczność. W tym miejscu trzeba przyznać rację Bernhardowi Sutorowi czy Czesławowi Strzeszewskiemu, wedle którego relację między polityką a moralnością należy uznać za coś zupełnie oczywistego³⁷. W tym właśnie duchu – jak słusznie zauważył kardynał Joseph Ratzinger – każdy człowiek zatroskany o los ludzkości zastanawia się nad tym, w jaki sposób uruchomić energie etyczne zdolne ukształtować odpowiednie formy polityki i sprawić, by funkcjonowały one z dobrym skutkiem³⁸.

³⁵ Por. Z. Borowik, *O etyce życia politycznego*, „Życie Katolickie” 9 (1990) nr 2, s. 11–20. Szerzej na ten temat np. [w:] A. MacIntyre, *Etyka i polityka*, tłum. A. Chmielewski, P. Machura, Ł. Nysler, K. Liszka, D. Drałus, J. Nalichowski, A. Orzechowski, Warszawa 2009, oraz „Życie Katolickie” 9 (1990) nr 11–12 (zwłaszcza artykuły: H. Juros, *Polityka a etyka*, s. 21–24; A. Marcol, *Podstawy etyki politycznej*, s. 25–28).

³⁶ Wiele racji kryje w sobie uwaga, wedle której: „Być może to nie polityka jest szczególnie niemoralna, lecz nasze myślenie o polityce nazbyt skażone zgorzknieniem, nihilizmem, a kto wie, czy czasami nie zawiścią? [...] Stan [współczesnej] myśli moralnej, stan etyki jest taki, iż nie umiemy, nie uciekając przez furtkę utilitaryzmu w stronę takiej czy innej socjologicznie ufryzowanej «diagnostyki społecznej», naprawdę utrzymać się przy temacie moralności w polityce. Nie umiemy nadal być etykami, gdy wypada zmierzyć się z realiami życia. Nasze myślenie moralne okazuje się impotentne, niedojrzałe, tchórzliwe. W końcu popada w ów jakże nam znany resentymentalny i nihilistyczny ton, ton, którym posługuje się niemoralny polityk, sącząc w ucho wyborcy jad pogardy i nienawiści do «całej tej polityki»” (J. Hartman, *Polityka a moralność*, [w:] *Etyka i polityka*, red. D. Probučka, dz. cyt., s. 90–91)

³⁷ Por. B. Sutor, *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe...*, dz. cyt., s. 53–114.

³⁸ Por. J. Ratzinger, *Europa. Jej podwaliny dzisiaj i jutro*, dz. cyt., s. 69; Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, dz. cyt., s. 493–497.

Niestety, panuje niemal powszechne przekonanie o niemożności przewyciężenia antynomii między moralnością a polityką. Spowodowane jest ono tym, że rozdźwięk pomiędzy wymogami moralności a interesem politycznym często bywa realnym faktem doświadczalnym w wielu obszarach życia publicznego. Dlatego pojawiające się tu i ówdzie próby stosowania moralnych kryteriów w odniesieniu do wolnej gry politycznych ambicji i interesów nierzadko traktowane bywają jako naiwne. Na szczęście pojawiają się też tendencje odwrotne. Postmodernistyczny (ponowoczesny) świat coraz bardziej zdaje się uświadamiać sobie konieczność etycznego ożywienia polityki. Nie sposób przewyciężyć wiele zagrożeń, takich na przykład jak terroryzm, bez przywrócenia właściwej relacji między moralnością a polityką³⁹.

Istotnym aspektem polityki jako takiej, jej częścią składową jest polityka społeczna. Należy ją widzieć w szerszym kontekście. Jest nim polityka pojmowana jako roztropna troska o dobro wspólne.

³⁹ Por. J. Mazur, *Ad bonum per politicam. Wybrane zagadnienia...*, dz. cyt., s. 68.

2. Pojęcie polityki społecznej

Od razu należy zaznaczyć, że w przekonaniu wielu badaczy pojęcie „polityka społeczna” (ang. *social policy*) nie jest łatwe do zdefiniowania. Przykładowo dla Thomasa Humphrey’a Marshalla polityka społeczna nie jest terminem technicznym o ściśle określonym znaczeniu. Wedle Howarda E. Freemana i Clarence’a C. Sherwooda polityka społeczna nie jest pojęciem ścisłym, lecz stosunkowo luźnym, opartym na prostej definicji. Natomiast zdaniem Zsuzsy Ferge nie istnieje powszechnie przyjęta definicja polityki społecznej. Podobne jest stanowisko Heinza Lamperta. W jego opinii wciąż są niedopracowane, budzą spory definicje zarówno praktycznej polityki społecznej, jak i nauki o tego rodzaju polityce⁴⁰.

Trzeba wszakże uświadomić sobie fakt, że pojęcie polityki społecznej odnosi się do praktycznej działalności odpowiednich podmiotów, które realizują wyznaczone cele i zadania, o czym będzie mowa poniżej, oraz do dyscypliny naukowej, stanowiącej jedną z nauk społecznych. Ponadto można jeszcze mówić o polityce społecznej jako przedmiocie dydaktyki, podejmującej kształcenie w zakresie wiedzy, umiejętności i postaw niezbędnych do uprawiania nauki o polityce społecznej i do podejmowania praktycznej działalności w jej obszarze. W związku z tym w odpowiedzi na potrzeby rynku pojawił się zawód identyfikujący się z polityką społeczną. Na przykład w Polsce w klasyfikacji zawodów widnieje pozycja: specjalista polityki społecznej.

Aby uchwycić sens tej polityki, warto spojrzeć na nią z nieco szerszej perspektywy. Pod tym względem nie bez znaczenia pozostaje doświadczenie historyczne. Ważna jest również ewolucja, jakiej uległo samo

⁴⁰ Por. T.H. Marshall, *Social Policy*, London 1967, s. 7; H.E. Freeman, C. C. Sherwood, *Social Research and Social Policy*, Englewood Cliffs 1970, s. 2; Z. Ferge, *And What if the State Fades Away: The Civilizing Process and the State*, [w:] P. Taylor-Gooby, S. Svallfors (eds.), *Attitudes Toward Welfare Policies in Comparative Perspective*, London 1998, s. 603; H. Lampert, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin 1998, s. 3.

rozumienie polityki społecznej nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach, zwłaszcza wysoko rozwiniętych.

2.1. Określenie poglądowe

U genezy polityki społecznej leży konieczność przyjscia z pomocą ludziom, którzy z różnych racji i na wskutek różnych okoliczności potrzebują wsparcia ze strony innych ludzi. Chodzi o coś w rodzaju dobroczynności, która jest odruchem solidarności występującym niemal w każdej cywilizacji. W euroatlantyckim kręgu kulturowym tego rodzaju dzieła miłosierdzia od wieków podejmowało chrześcijaństwo, zwłaszcza Kościół katolicki, który czynił to w ramach swoich struktur organizacyjnych.

24

Niemniej jednak XIX-wieczna kwestia robotnicza spowodowała, że w akcję pomocy musiało włączyć się państwo ze swoimi możliwościami wynikającymi z jego politycznej funkcji. Na ówczesną kwestię społeczną (robotniczą) złożył się ostry konflikt między pracą a kapitałem, generujący ogromną niesprawiedliwość w stosunkach pracy, co skutkowało nędzą ogromnych rzesz robotników najemnych. Potrzebna była interwencja państwa. Stopniowo przybrała ona postać polityki społecznej.

Nie bez racji za początek polityki społecznej w ogóle czy początek nowoczesnej polityki społecznej przyjmuje się fakt wprowadzenia w życie ustaw o znaczeniu fundamentalnym dla zabezpieczenia społecznego. Chodzi wszakże o zainicjowane w Niemczech w latach osiemdziesiątych XIX stulecia tzw. ubezpieczenie społeczne, na które składały się trzy ustawy obejmujące robotników obowiązkowym ubezpieczeniem chorobowym, wypadkowym i emerytalno-rentowym. Była to polityka socjalna (społeczna) ograniczona do minimum, skupiająca się na sprawach pracy najemnej. Podejmowała między innymi takie kwestie, jak zakaz pracy dzieci, skrócenie czasu pracy, uznanie prawa robotników do zrzeszania się, wprowadzenie państwowej inspekcji pracy czy wspomniane już ubezpieczenia robotnicze⁴¹.

Z czasem zakres przedmiotowy polityki poszerzał się i w pewnym sensie przeobrażał. Rezultatem tych przemian jest panujące

⁴¹ R. Szarfenberg, *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, dz. cyt., s. 23–24.

dziś przekonanie o konieczności ukierunkowania polityki społecznej na ideę państwa dobrobytu (ang. *welfare state*)⁴². Przejawem akceptacji tej idei jest między innymi niemal powszechne uznanie praw społecznych za prawa człowieka. Dotyczy to praw pracowniczych, prawa do minimalnego poziomu życia, prawa do ochrony zdrowia, edukacji czy tożsamości kulturowej.

Do najbardziej podstawowych przejawów polityki społecznej należała i nadal należy praktyczna działalność przyczyniająca się do zaspokajania potrzeb ludzkich. Według Kazimierza Podoskiego w jej zakres wchodziły potrzeby związane ze sferą bytu (wyżywienie, mieszkanie, pomoc materialna w razie zdarzeń losowych czy niezdolności do pracy), potrzeby ze sfery pozamaterialnej (ochrona zdrowia, edukacja, rekreacja, działalność kulturalna), jak również potrzeby o charakterze psychospołecznym (aktywność społeczna, poczucie bezpieczeństwa socjalnego i ekonomicznego, satysfakcja z wykonywanej pracy)⁴³.

Zaspokajanie owych potrzeb dokonuje się poprzez działania opiekuńcze i prognostyczno-planistyczne. Pierwszy ich rodzaj polega na wyrównywaniu określonego społecznie standardu życia różnych kategorii osób i grup. Oczywiście, potrzebna jest w tym miejscu czujność, by to „wyrównywanie” nie odbywało się z góry w dół, lecz w kierunku odwrotnym. Natomiast działania prognostyczno-planistyczne winny być ukierunkowane na kompleksowe i perspektywistyczne rozwiązania problemów rozwoju społecznego⁴⁴.

Precyzowania tego, czym jest polityka społeczna, nie sposób nie rozpocząć od stwierdzenia, że jest ona rodzajem polityki publicznej. Szerszą kategorią dla polityki społecznej jest właśnie polityka publiczna, która oznacza politykę rozumianą jako *policy* i dotyczy działalności państwa i jego struktur organizacyjnych zmierzających do realizacji zamierzonych celów oraz wykonywania należących do państwa zadań i kompetencji.

Politykę publiczną można zdefiniować jako zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych

⁴² Problem tkwi jednak w samym rozumieniu *welfare state*. Pojęcie to interpretuje się w sposób zróżnicowany, a nawet tłumaczy się na inne języki w sposób niejednolity. Na przykład w języku polskim mówi się o „państwie opiekuńczym”, „państwie społecznym” czy „państwie o orientacji społecznej”.

⁴³ Por. K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Gdańsk 2003, s. 9.

⁴⁴ Por. tamże, s. 16.

obszarach życia publicznego (oświata, nauka, kultura, zdrowie publiczne, pomoc społeczna, ochrona środowiska itp.), które wynikają z „polityki” uprawianej przez sprawujących władzę (na poziomie centralnym lub samorządowym). Celem tej polityki jest zaspokajanie potrzeb społecznych, które stanowią przedmiot troski władzy w ramach przyjętych strategii, programów, a także projektów spójnych z interesami państwa (np. polityka w zakresie ochrony zdrowia lub polityka w zakresie bezpieczeństwa publicznego).

Zatem politykę publiczną można odnieść zarówno do polityk redystrybucyjnych, jak i polityk regulacyjnych, zarówno do polityk kształtowania struktury instytucjonalnej, jak i do polityk sektorowych. Polityka publiczna w odróżnieniu od innych typów „polityki” ma charakter twórczy i „techniczny” zarazem. Służy bowiem uporządkowaniu zadań publicznych od ich zaplanowania, po skuteczne wykonanie i ocenę. W pewnym sensie politykę publiczną można postrzegać jako planowanie podejmowane przez administrację w procesie zaspokajania potrzeb publicznych. W istocie oznacza to, że cele polityki publicznej wyznaczają szeroko pojmowane podmioty sprawujące władzę (w tym również organy władzy ustawodawczej), natomiast jej tworzenie i wykonanie spoczywa na organach administracji publicznej⁴⁵.

26

We współczesnym świecie, zwłaszcza w kręgu cywilizacji zachodniej, na pierwszy plan wysuwają się działania podporządkowane interesowi wspólnemu (publicznemu). Na ogół można by ten interes widzieć w daleko posuniętej analogii do dobra wspólnego. Z uwagi na różne zakresy tego dobra można mówić nie tyle o jednej polityce publicznej, ile o wielu politykach publicznych (szczegółowych). Są to: polityka ludnościowa (demograficzna), polityka rodzinna, polityka edukacyjna (oświatowa), polityka kulturalna, polityka ochrony zdrowia, polityka mieszkaniowa, polityka migracyjna, polityka zatrudnieniowa (przeciwdziałania bezrobociu), polityka zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, polityka ochrony środowiska naturalnego czy polityka prewencji i zwalczania zjawisk patologii.

W obszarze polityki publicznej mieści się również polityka społeczna, która pozostaje w istotnej relacji z większością polityk szczegółowych, zwłaszcza z politykami publicznymi wymienionymi powyżej. Spotykają

⁴⁵ Por. G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium politologiczne*, Warszawa 2006.

się one na gruncie tego samego przedmiotu, jakim jest troska o dobro wspólne (społeczne, publiczne).

Czym jednak polityka społeczna różni się od polityki publicznej? W czym wyraża się jej specyfika? Próbują uchwycić to niektóre współczesne definicje polityki społecznej, którym warto poświęcić szczególną uwagę.

2.2. Definicja wedle Auleytnera

Wydaje się, że obecnie w Polsce najbardziej przejrzysta, zgodna z dokonywanymi się przeobrażeniami ustrojowymi jest definicja sformułowana przez Juliana Auleytnera jeszcze pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Politykę społeczną definiuje on jako „działalność państwa, samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, której celem jest wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans i asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego”⁴⁶.

Nauka o tak rozumianej polityce społecznej jest wieloprezedmiotowa. W nawiązaniu do rozważań Juliana Auleytnera można wyszczególnić następujące przedmioty:

1. opis i analiza tworzonej polityki społecznej i jej zamierzonych i niezamierzonych konsekwencji;
2. historyczne i porównawcze studia na strukturą, funkcjami, organizacją, planowaniem i administracją podmiotów polityki społecznej;
3. potrzeby socjalne (społeczne) i dostęp do ich zaspokojenia;
4. koszty i usługi socjalne;
5. prawa socjalne obywateli jako ofiarodawców, udziałowców i użytkowników usług społecznych;
6. rola i funkcje „aktorów” polityki społecznej (chodzi o reprezentantów rozmaitych grup społecznych, pracowników socjalnych, grup interesów (nacisku) i administratorów w działaniu podmiotów polityki społecznej);
7. rola rządu i samorządu w kreowaniu wartości i praw socjalnych⁴⁷;

⁴⁶ J. Auleytner, *Strategia polityki społecznej*, [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Warszawa 2000, s. 169.

⁴⁷ Tenże, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002, s. 40–41.

8. miejsce i znaczenie organizacji pozarządowych jako podmiotów realizujących cele polityki społecznej.

Zatem nauka o polityce społecznej pełni przede wszystkim funkcję krytyczną wobec rzeczywistości socjalnej (społecznej), opisuje ją, porządkuje i interpretuje. Jest nauką o działaniach (publicznych i niepublicznych) na rzecz takich jednostek i grup, które zwracają na siebie uwagę ze względu na jakąś „słabość” socjalną. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez Auleytnera wspomniane działania mają kilka celów szczegółowych, mianowicie:

1. wyrównywanie do pewnego standardu położenia bytowego ludzi (pojedynczych osób, rodzin, grup społecznych) ekonomicznie najsłabszych i życiowo niezaradnych. Chodzi wszakże o taki standard, który w danym społeczeństwie uznawany jest za godziwy na minimalnie dopuszczalnym poziomie;

2. tworzenie równego dostępu do dóbr i usług gwarantowanych konstytucyjnie;

3. dążenie do asekuracji ryzyk życiowych, które mogą dotknąć jednostkę, rodzinę lub całą grupę społeczną czy zawodową (różne fundusze oraz ubezpieczenia)⁴⁸.

28

Współczesna polityka społeczna tym różni się od polityki publicznej, że realizując cele polityki publicznej w zakresie troski o dobrobyt, szczególnie uwagę skupia na grupach ekonomicznie i społecznie najsłabszych, aby podnieść ich sytuację życiową do odpowiednio uznawanych w społeczeństwie standardów. Polityka publiczna natomiast ogarnia swoim zasięgiem wszystkich, także tych, którzy potrafią sami zatroszczyć się o swoje bezpieczeństwo socjalne, a także zapewnić sobie dobrobyt.

Ze względu na wciąż zmieniające się potrzeby i powstające nowe sytuacje socjalne przedmiotem szczególnego zainteresowania polityki społecznej są już nie tyle potrzeby, ile nierówności i ryzyka socjalne. Kategoria ryzyka socjalnego oznacza zdarzenie lub sytuację, które grożą między innymi dotkliwym egzystencjalnie obniżeniem poziomu życia. W polityce społecznej panuje niemal powszechne przekonanie, iż realizacja jej celów nie powinna oznaczać zwykłego rozdawnictwa dóbr i usług, lecz ma polegać na dawaniu szans na powrót do normalnego życia.

Ponadto polityka społeczna powinna w sposób priorytetowy realizować założenia i cele polityki prorodzinnej, będąc jednocześnie wrażliwa

⁴⁸ Por. tamże, s. 41.

na los przyszłych pokoleń. Wymaga to czujności wobec niebezpieczeństwa egoizmu ze strony aktualnych pokoleń, zwłaszcza w kwestii polityki ekologicznej, polityki ludnościowej (demograficznej) czy polityki w zakresie gospodarki surowcowej.

Nie sposób nie zauważyć, że definicja Auleytnera zakłada harmonijne powiązanie polityki ekonomicznej z polityką społeczną. Jednakże połączenie to musi odbywać się w obrębie wartości, zobowiązań i granic, których domagają się wolna ekonomia, społeczeństwo obywatelskie i jego polityczne, demokratyczne instytucje. Nie jest to układ całkowicie zamknięty. Respektowane w nim wartości można formułować „dowolnie”, ale trzeba mieć na uwadze ich naturalny charakter. Warunkuje on ich nieodzowność w życiu politycznym i jednocześnie każe spojrzeć na politykę właśnie w kontekście moralnym, etycznym⁴⁹.

Definiując politykę społeczną, warto uświadomić sobie jej mapę pojęciową, która uwzględnia najbardziej podstawowe kategorie pojęciowe z nią związane. W sferze teorii tworzą je obszary: ekonomiczny, socjologiczny i etyczny, zaś w sferze praktyki: społeczny, gospodarczy i moralny.

Na obszar ekonomiczny składają się: dobrobyt, potrzeby, bezpieczeństwo socjalne. Oznacza on działania na rzecz zaspokojenia potrzeb ludzkich. Obszar socjologiczny tworzą takie pojęcia, jak struktura społeczna, integracja społeczna, kwestia społeczna. Ogólnie dotyczą one struktury stosunków międzyludzkich. Z kolei obszar etyczny (normatywny) to sprawiedliwość społeczna, socjalne prawa człowieka, „jakość” postępu społecznego. Oznacza więc sprawiedliwość i prawa ludzkie⁵⁰.

Analizując przywołane powyżej kategorie, można wyraźnie zobaczyć, że polityka społeczna musi być obecna w poszczególnych obszarach: gospodarczym, społecznym i moralnym, ale jest to obecność tylko częściowa. Zapełnia je tylko w takiej mierze, w jakiej jest to niezbędne do realizacji jej istotnych celów. Można jednocześnie zauważyć, że wszystkie te trzy obszary spotykają się na gruncie polityki społecznej, jakby podkreślając konieczność powiązania polityki społecznej z polityką gospodarczą, co z kolei rodzi konieczność ich etycznego (normatywnego) ożywienia.

⁴⁹ Por. J. Mazur, „*Ad bonum per politicam*”. *Wybrane zagadnienia...*, dz. cyt., s. 9.

⁵⁰ Por. R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2006, s. 24–25.

2.3. Spuścizna historyczna

Polityka społeczna to nie tylko działalność praktyczna poszczególnych jest podmiotów, o których będzie jeszcze mowa poniżej, ale to również dyscyplina naukowa, posługująca się teoriami naukowymi oraz określoną metodologią. Do podejmowania zagadnienia potrzeb ludzkich (poszczególnych ludzi, rodzin i całych grup społecznych), jak również problemu teoretycznych podstaw kształtowania struktur społecznych potrzebuje odpowiednich metod i narzędzi badawczych.

Trzeba wszakże uświadomić sobie fakt, że praktyka społeczna wywiera wpływ na tworzenie się teorii, które z kolei dostarczają praktyce uogólnionych stwierdzeń. Zawsze bowiem można mówić o występowaniu swoistego sprzężenia zwrotnego⁵¹. Praktyka potrzebuje teorii, zaś teoria potrzebuje praktyki, przynajmniej dla swej weryfikacji.

Wyrażenie „polityka społeczna” wprowadził do dyskursu naukowego ok. 1854 r. niemiecki historyk, pisarz i dziennikarz Wilhelm Heinrich Riehl (1823–1897)⁵². Jednak rozwinięcie tego pojęcia nastąpiło dopiero na skutek aktywności Związku Polityki Socjalnej (*Verein für Sozialpolitik*), założonego w Niemczech w 1872 r. Związek skupiał wielu historyków i ekonomistów, profesorów uniwersytetów niemieckich, którzy lansowali ideę rozwiązywania problemów społecznych przez państwo poprzez reformy, dostrzegając istotny związek pomiędzy sytuacją ekonomiczną a kwestią socjalną. Byli oni przekonani, że instytucja państwa jest w stanie podjąć tego rodzaju wyzwania, o ile przyjmie status organu stojącego ponad klasami, ich sprzecznościami i walką.

Warto od razu zauważyć, że aktywność niemieckiego Związku Polityki Socjalnej pozostawała w wyraźnej relacji z praktyczną polityką społeczną uprawianą przez ówczesnego kanclerza Niemiec Ottona von Bismarcka⁵³. Na potrzeby niniejszej publikacji wypada przynajmniej wspomnieć kilku najważniejszych teoretyków polityki społecznej

⁵¹ Por. K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, dz. cyt., s. 8.

⁵² Ważne pod tym względem jest jego 4-tomowe dzieło: *Naturgeschichte des deutschen Volkes als Grundlage einer deutschen Socialpolitik* (1851, 1853, 1854, 1869).

⁵³ Por. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 21–22.

w Niemczech, którzy należą do jej koryfeuszy, czy wybitnych przedstawicieli z końca XIX i początku XX wieku. Dla ścisłości należy zaznaczyć, że chodzi o nazwiska reprezentujące obszar niemieckojęzyczny. Należą do nich socjaliści: Adolph H. G. Wagner, Werner Sombart czy Ladislaus (Władysław) von Bortkiewicz (polskiego pochodzenia), Richard van der Borcht, a także: Otto von Zwiedineck-Südenhorst, Leopold von Wiese, Friedrich Lütge czy Gerhard Albrecht. Spośród współczesnych polityków społecznych piszących po niemiecku można dla przykładu wymienić takie postaci, jak: Otto Kraus, Heinz Lampert, Johannes Fre- rich czy Jörg W. Althammer⁵⁴.

Jeśli chodzi o obszar języka angielskiego, to warto wymienić przynajmniej niektórych polityków społecznych. Oto wybrane postaci: Alexander Macbeath, Walter Hagenbuch, Eveline M. Burns, François Lafitte. Do bardziej współczesnych należą: Michael Lavatte, Alan Pratt, Ronald B. Dear, James Midgley czy Edwin Amenta⁵⁵.

Pod koniec XIX i w pierwszej połowie XX stulecia refleksję naukową, w pewnym sensie zbieżną z przedmiotem polityki społecznej, podejmowała katolicka myśl społeczna, inspirowana encyklikami społecznymi papieży, zwłaszcza *Rerum novarum* Leona XIII i *Quadragesimo anno* Piusa XI. Zarówno głos papieży, jak i opinie prekursorów i wybitnych przedstawicieli katolickiej myśli społecznej na Zachodzie, niestety, nie były dostatecznie uwzględniane przez teoretyków polityki społecznych. Przez wielu były kontestowane, a nawet zaciekle zwalczane, co było odzwierciedleniem ideowych zmagania pomiędzy dwiema wizjami świata: chrześcijańską i oświeceniową. Pod urokiem tej drugiej aż do dziś pozostaje myśl liberalna, w szczególności libertariańska, jak również myśl lewicowa, z głoszoną przez dzisiejszą Nową Lewicę włącznie.

Szkoda, że w procesie tworzenia się podstaw polityki społecznej nie został wzięty pod uwagę głos przedstawicieli katolickiej myśli społecznej, domagających się ożywienia etycznego tej dyscypliny. Ich zdaniem niepodobna, aby w jej ramach oddzielać badaną rzeczywistość społeczną (socjalną) od aksjologii. Jakże klarowne pod tym względem są uwagi Oswalda von Nell-Breuninga (1890–1991). Notabene należał on do głównych ekspertów zaangażowanych w prace nad kształtem

⁵⁴ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, dz. cyt., s. 159–162.

⁵⁵ Por. tamże, s. 162–166.

encykliki *Quadragesimo anno*. Nell-Breuning postulował bowiem, by punktem odniesienia dla polityki społecznej był człowiek, jego problemy egzystencjalne, gdyż wobec ludzkich spraw nauka nie może zachowywać się obojętnie. Ci, którzy uprawiają naukę, nie mogą nie ponosić moralnej odpowiedzialności za los ludzkości. Według Nell-Breuninga rzeczywistość społeczna i jej wartościowanie są ze sobą sprzężone w sposób nierozdzielny. Nie można badać, projektować, kreować rzeczywistości bez jednoczesnej oceny tej rzeczywistości w kategoriach sądów wartościujących. Sądy te dotyczą szans rozwoju człowieka.

Zadaniem nauki jest przecież troska o taką zmianę (przekształcanie i organizowanie) świata, by stawał się on coraz lepszy. Dlatego nauka nie może „ustawiać się” nad albo obok człowieka, lecz powinna być z człowiekiem. Zdaniem Nell-Breuninga nauka jest właśnie po to, aby dbać o prawidłowy kierunek przekształceń dokonywanych przez politykę, aby racjonalizować to, co może się okazać nieracjonalnym trendem zagrażającym dobru wspólnemu⁵⁶. Szkoda, że nauce o polityce społecznej od początku towarzyszył dystans wobec sądów wartościujących, które w pozytywistycznym paradygmacie uważa się za nienaukowe.

32

2.4. Doświadczenia na gruncie polskim

W Polsce nauka o polityce społecznej ma swoją genezę w zaborze pruskim. Zaczęła kształtować się nie bez wpływu doświadczeń niemieckich na polu socjalnym. Jej dynamiczny rozwój rozpoczął się jednak dopiero w okresie międzywojennym. Nie oznacza to, że dawniej nie istniały podmioty, które realizowały zadania należące ściśle do polityki społecznej.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że sam termin „polityka społeczna” został powszechnie przyjęty w Europie dopiero po wielkim kryzysie lat trzydziestych XX wieku. Jej przedmiot postrzegano jako kształtowanie ładu w społeczeństwie klasowo-warstwowym, zaś dawne określenie „polityka socjalna” zaczęto traktować jako część nauki o polityce społecznej. Sama polityka społeczna oznaczała naukę, systematycznie

⁵⁶ Por. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmiwanie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 45.

ujmującą przemiany zachodzące w społecznościach pod wpływem celowego działania określonych podmiotów, zaś polityka socjalna przyjmowała za przedmiot badań pojedyncze kwestie socjalne⁵⁷.

W Polsce dążenia do autonomizacji polityki społecznej jako dyscypliny naukowej można zauważyć już na początku XX stulecia. W 1913 r. Stanisław Głębiński (1862–1941), przedstawiciel szkoły lwowskiej, ujmował politykę społeczną jako fragment działalności, którą zajmuje się ekonomika społeczna (nauka o warunkach gospodarczego dobrobytu i rozwoju). Jaką więc część działalności miał na myśli? Tę mianowicie, która prowadzi do łagodzenia i przewyciężania kwestii socjalnych w ich wielorakich przejawach. Wedle Głębińskiego istotnym przedmiotem polityki społecznej są więc kwestie społeczne. Ma ona charakter zadaniowy celem zapewnienia społeczeństwu równowagi (pokoju społecznego) i rozwoju⁵⁸.

Na początku XX wieku, jak również w całym okresie międzywojnia można wyodrębnić w Polsce trzy główne doktryny czy nurty polityki społecznej. Jednym z takich kierunków była nauka społeczna Kościoła katolickiego, traktująca politykę społeczną jako działalność praktyczną, dla której podstawowe odniesienie stanowiła oficjalna doktryna społeczna Kościoła. Przedstawicielami tego kierunku byli ks. Antoni Szymański (1881–1942) wraz z ks. Aleksandrem Wóycickim (1878–1954).

Obok nurtu katolickiego wielką rolę odegrał kierunek liberalny, który na terenie Polski zapoczątkował rozwój polityki społecznej jako swego rodzaju dyscypliny. Do grona wybitnych myślicieli liberalnych należy zaliczyć wspomnianego już Stanisława Głębińskiego, a także Władysława Zawadzkiego (1885–1939) czy Ferdynanda Zweiga (1896–1988).

Nie bez znaczenia był także kierunek określany jako socjologiczny strukturalizm, który pełnił rolę substratu polityki społecznej. Jego głównym przedstawicielem był pozostający pod urokiem marksizmu Ludwik Krzywicki (1859–1941), związany z Instytutem Gospodarstwa Społecznego (IGS). W okresie międzywojennym do środowiska skupionego wokół IGS należeli także Konstanty Krzeczkowski (1879–1939) i Stanisław Rychliński (1903–1944) – obaj związani ze Szkołą Główną

⁵⁷ Por. tamże, s. 22.

⁵⁸ Tamże, s. 23–24.

Handlową w Warszawie⁵⁹. Mimo że należeli do tej samej szkoły, to ich koncepcje polityki były różne.

Wedle Krzeczowskiego polityka społeczna jako nauka powinna wskazywać cele i potrzeby społeczne, odkrywać nowe idee związane z aktualnymi wyzwaniami społecznymi. W tym duchu badał on zagadnienia ubezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i mieszkalnictwa. Rychliński natomiast traktował politykę społeczną jako naukę o celowym przeobrażaniu warunków życia jednostki i grup ludzkich. Jednak jego zdaniem polityka społeczna nie powinna być nauką o przeobrażaniu struktur społecznych, lecz usystematyzowanym zbiorem wskazówek związanych z usuwaniem, łagodzeniem i przeciwdziałaniem niesprawiedliwości doznawanej przez jednostkę i społeczeństwo w „ustroju pracy najemnej”⁶⁰. Do postaci stojących u genezy polskiej polityki społecznej należy dołączyć Zofię Daszyńską-Golińską (1860–1934), autorkę dwutomowego podręcznika *Polityka społeczna* (Warszawa 1933), która za najważniejszy cel tej polityki uważała „postęp ogólnego dobrobytu i emancypację pracy”⁶¹.

34

Spoglądając na polską politykę społeczną, której narodziny przypadają na początkowe dziesięciolecia XX wieku, można wyróżnić kilka jej szkół. Przedstawiają się one następująco:

1. Szkoła krakowska – lansująca koncepcję polityki społecznej jako działu filozofii (ks. Stefan Pawlicki) lub ekonomii (Włodzimierz Czerkawski). Główni reprezentanci tej szkoły to Adam Heydel i Ferdynand Zweig.

2. Szkoła lwowska – przyjmująca tezę, że polityka społeczna jest ekonomiką społeczną. Przedstawicielem tej orientacji myślowej jest Stanisław Głabiński.

3. Szkoła warszawska – kreująca koncepcję autonomicznej polityki społecznej. Do jej reprezentantów należą: Konstanty Krzeczowski, Ludwik Krzywicki, Zofia Daszyńska-Golińska oraz Helena Radlińska.

4. Szkoła wileńska – uprawiająca politykę społeczną w ramach chrześcijańskich nauk społecznych (ks. Aleksander Wóycicki) i ekonomii (Władysław Zawadzki).

⁵⁹ Por. tamże, s. 24–27; K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, dz. cyt., s. 17–18.

⁶⁰ K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, dz. cyt., s. 18.

⁶¹ J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 27.

5. Szkoła lubelska – ujmująca zagadnienia polityki społecznej w duchu katolickiej nauki społecznej, zwłaszcza w świetle encyklik papieskich *Rerum novarum* i *Quadragesimo anno*. Głównym przedstawicielem szkoły jest ks. Antoni Szymański, autor pierwszego w Polsce podręcznika pt. *Polityka społeczna* (Lublin 1925). Szkołę lubelską tworzył także do 1924 r. – a więc do czasu, kiedy opuścił Lublin, by objąć Katedrę Chrześcijańskich Nauk Społecznych na Wydziale Teologicznym Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie – ks. Aleksander Wóycicki. Ideową bliskość ze szkołą lubelską wyrażał ks. Jan Piwowarczyk z Krakowa, krzewiciel katolicyzmu społecznego.

Istniejące wówczas idee i koncepcje polityki społecznej można różnić według jeszcze innego klucza, który znajduje swoje uzasadnienie w odpowiednich założeniach aksjologicznych i ideologicznych. Założenia te bazowały na przyjmowanych wówczas doktrynach: katolicyzmie społecznym, liberalizmie, socjalizmie, statolatryzmie, totalizmie i nacjonalizmie⁶².

W okresie powojennym polityka społeczna mogła być uprawiana tylko w kontekście panującego realnego socjalizmu. Sytuację ustrojową wyznaczała zasada kierowniczej roli rządzącej partii komunistycznej (Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej). Wobec tego polityka społeczna z konieczności musiała przyjąć kierunek myślenia o działaniach socjalnych państwa zgodny z dominującą ideologią marksistowską. Trzeba pamiętać, że ideologia ta nie znosiła jakichkolwiek poważnych wątpliwości socjalnych. W praktyce nie można było odwoływać się nawet do takich pojęć, jak strajk czy bezrobocie. Cenzura z tego okresu nie dopuszczała do intelektualnego obiegu niczego, co kolidowałoby z ideologiczną wizją ustroju socjalistycznego. Teoretycy polityki społecznej zdawali sobie sprawę, że obowiązuje ich „poprawność socjalistyczna”, której przestrzeganie warunkuje ich bezkolizyjne funkcjonowanie na polu naukowym.

Trzeba wszakże zauważyć, że nie brakowało takich uczonych, którzy robili, co tylko było możliwe, aby ominąć lub przełamać schematy owej poprawności, ale byli również tacy, którzy usłużnie wychodzili naprzeciw wymaganiom komunistycznej ideologii. Dlatego dorobek naukowy

⁶² Por. Cz. Strzeszewski, *Rozwój chrześcijańskiej myśli społecznej w niepodległej Polsce*, [w:] *Historia katolicyzmu społecznego w Polsce 1832–1939*, red. R. Bender Cz. Strzeszewski, K. Turowski, Warszawa 1981, s. 262.

polskiej polityki społecznej z tego okresu nie jest łatwy do jednoznacznej interpretacji. Ponadto trudno jest odróżnić w nim warstwę ideologiczną od autentycznie twórczych poszukiwań. Niektóre z nich kryły w sobie odniesienia do spuścizny naukowej okresu międzywojnia, jak również nawiązywały do bogatej literatury zachodniej, co miało miejsce szczególnie w końcowym okresie PRL-u.

Z tego okresu pochodzi dorobek takich autorów, jak: Stefan Grzybowski, Waław Szubert, Jan Rosner, Jan Danecki, Michał Ołędzki, Zdzisław Czyżowska, Antoni Rajkiewicz, Kazimierz Secomski, Stanisław Czajka czy Włodzimierz Anioł. Badania w zakresie polityki społecznej podejmowane były przede wszystkim w środowisku warszawskim, skupionym wokół Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej (SGH) oraz Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS) – ośrodka badawczego ministerstwa odpowiedzialnego za sprawy socjalne. Z Warszawą współpracował ośrodek w Katowicach (Uniwersytet Śląski i Akademia Ekonomiczna) oraz ośrodki akademickie uprawiające politykę społeczną jako przedmiot dydaktyki (Poznań, Gdańsk, Łódź)⁶³.

36

W dorobku teoretyków polityki społecznej okresu realnego socjalizmu widać wyraźne ukierunkowanie na jej przydatność dla potrzeb ustroju. Żadna szkoła niepozostająca w służbie ideologii komunistycznej nie miała w tym czasie szans na powstanie. Można było pewne zagadnienia należące do przedmiotu polityki społecznej uprawiać poważnie tylko w ramach katolickiej nauki społecznej, co dawało możliwość jakiejś alternatywy, ale była to aktywność ograniczona prawie wyłącznie do ośrodków kościelnych⁶⁴. W tym miejscu należy z uznaniem wspomnieć chociażby ks. Józefa Majkę, Czesława Strzeszewskiego czy Leona Dyczewskiego OFM Conv.

Politycy społeczni tegoż okresu w swej ogromnej części dystansowali się jednak wobec etyki chrześcijańskiej. Z zasady kwestionowali aksjologiczny charakter polityki społecznej jako nauki. Ich myślenie przeniknięte było marksizmem. Prawie zupełnie ignorowali chrześcijańską

⁶³ Por. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 37.

⁶⁴ Por. L. Dyczewski, *Polityka społeczna w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim*, [w:] *Polityka społeczna. Badania, dydaktyka, rozwój*, red. A. Rączaszek, Katowice 2008, s. 121–130.

ideę zdrowej polityki społecznej, która wyłania się z dokumentów społecznych papieża czy wypowiedzi polskich hierarchów, zwłaszcza kard. Stefana Wyszyńskiego.

Na przykład o encyklice Jana Pawła II *Laborem exercens* z 14 września 1981 r. zaczęto rzeczowo dyskutować dopiero po upadku reżimu komunistycznego. Niemniej jednak dorobek naukowy polityki społecznej z tego okresu ma swoją niezaprzeczną wartość. Kwestionując jego warstwę ideologiczną, mimo wszystko można doszukać się twórczych inspiracji chociażby w wypracowanych teoriach. Należą do nich:

1. **teoria agregatywna** (uporządkowana koncepcja rozbudowanych modeli polityk szczegółowych, które tworzą politykę społeczną);

2. **teorie systemizujące** (polityka społeczna ujmowana z punktu widzenia systemu potrzeb człowieka i zbiorowości);

3. **teorie agregatywno-systemizujące** (potrzeby człowieka rozpatrywane w ramach polityk szczegółowych);

4. **teorie ogólne** (podejmujące problem celu badawczego polityki społecznej w świetle alternatywy badawczej: struktura społeczna czy postęp społeczny?)⁶⁵.

W okresie, który nastąpił po 1989 r., nauka o polityce społecznej znalazła się w prawie całkowicie nowej sytuacji, choć jej teoretycy w znacznym stopniu wywodzą się z tradycji, która obciążona jest ideologią realnego socjalizmu. Nowy status polityki społecznej jako dyscypliny naukowej uwarunkowany został transformacją ustrojową, której konsekwencją jest fakt powstania Trzeciej Rzeczypospolitej. Uczni, którzy zaprezentowali nowe podejście do polityki społecznej, to Mirosław Książkowski, Jolanta Supińska, Tadeusz Szumlicz, Ludmiła Dziewięcka-Bokun, Edmund Wnuk-Lipiński, a zwłaszcza Julian Auleytner. Ten ostatni skupił polityków społecznych wokół Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, a także w ramach odnowionego Towarzystwa Polityki Społecznej jako jego wieloletni prezes.

Nie bez znaczenia jest dorobek Lucyny Frąckiewicz, Józefa Orczyka, Adama Kurzynowskiego, Tadeusza Kowalaka, Stanisławy Golinowskiej, Mieczysława Kabaja, Józefiny Hrynkiewicz, a zwłaszcza przedstawicieli młodszej generacji uczonych: Mirosława Grewińskiego i Ryszarda Szarfenberga. Dorobek Grewińskiego, związanego z warszawską

⁶⁵ J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 33–34.

Wyższą Szkołą Pedagogiczną TWP, polega głównie na zgłębianiu przeobrażeń państwa opiekuńczego, a w konsekwencji na promocji idei wielosektorowej polityki społecznej. Natomiast Szarfenberg, pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, podejmuje trudne tematy dotyczące statusu metodologicznego polityki społecznej w kontekście koncepcji państwa dobrobytu (*welfare state*). Obaj czynią to w ramach polemiki z licznymi autorami literatury zachodniej, zwłaszcza angielskojęzycznej.

3. Polityka a kwestia społeczna

Przez politykę społeczną rozumie się zarówno działalność praktyczną, jak i dyscyplinę naukową, która ową działalność czyni przedmiotem teoretycznych rozważań z zachowaniem metodologii stosowanej przez nauki społeczne. W gruncie rzeczy chodzi o politykę polegającą na „racjonalnym kształtowaniu obszaru związanego z nierównym położeniem życiowym i szansami rozwoju jednostek”⁶⁶.

Jednak ów oczywisty element racjonalności zdaje się być wciąż kwestionowany przez postrzeganie nauki o polityce społecznej w paradygmacie pozytywistycznym, które nie znosi w naukach społecznych wartościowania, oceny etycznej. Nietrudno zauważyć, że doświadczenia historyczne nie mają dla pozytywistycznych naukowców wielkiego znaczenia. Niestety, bardziej ufają oni swoim abstrakcyjnym założeniom.

Wystarczy wspomnieć, że to również politycy społeczni, oderwani od aksjologii i etyki przyjaznej człowiekowi, w imię neutralności „nauki” bez skrupułów planowali zagłady milionów niewinnych ludzi. Czynili to uczeni przeniknięci mentalnością Hegła i ideologią Marksa. Trzeba do nich zaliczyć nie tylko naukowców niemieckich wspierających nazistów, ale także rosyjskich (sowieckich), którzy potrafili z wyrefinowaną determinacją zaplanować np. wielki głód na Ukrainie w latach 1932–1933. No cóż, w konsekwencji głód ten doprowadził do śmierci co najmniej 4 milionów ludzi (główną przyczyną tragedii była polityka obowiązkowych i nieodpłatnych dostaw produktów rolnych przekraczających możliwości produkcyjne wsi)⁶⁷.

Trudno nie przyznać racji Aleksandrowi Lipskiemu, który pisze: „Na poziomie praktyki polityka społeczna alienuje się ze swojego

⁶⁶ Tenże, *Polska polityka społeczna, czyli ujarzmienie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 20.

⁶⁷ Cyt. za: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 1024. Szacuje się, że na Ukrainie w latach 1921–1947 na skutek trzech klęsk głodu (1921–1923, 1932–1933, 1946–1947) życie straciło około 10 milionów ludzi.

teoretyczno-metodologicznego i aksjologicznego zaplecza, dokonując jego karykaturalnego uproszczenia, który w efekcie ma niewiele wspólnego z ideałami humanistycznego rozwoju społecznego⁶⁸. Jolanta Supińska zarzuca więc praktyce badawczej, która dominuje w nauce o polityce, iż zaniedbuje filozofię, socjologię i psychologię, a także nie podejmuje współpracy z prakseologią i socjotechniką⁶⁹. W tej sytuacji trudno zrozumieć stanowisko Ryszarda Szarfenberga, który bezkrytycznie utrzymuje, że bliskie związki nauki o polityce społecznej z aksjologią stanowią przeszkodę w osiągnięciu przez tę dyscyplinę odpowiedniego poziomu naukowości⁷⁰.

Wydaje się, że o etycznej i aksjologicznej randze nauki o polityce społecznej najbardziej przesądza fakt, że podejmuje ona wysiłek na rzecz przewyższania istniejących kwestii społecznych. Ponadto stanowi „roztropną troskę” o dobro społeczne, które znajduje swoją istotną treść w „jakości” życia poszczególnych ludzi i grup społecznych, ukierunkowanej na rozwój osobowy (osobisty) każdego człowieka. W rozumieniu polityki społecznej na ogół oznacza to dążenie do stanu postępującego dobrobytu.

40

Ponieważ kategoria kwestii socjalnej jest ważnym przedmiotem nauki o polityce społecznej, to warto poświęcić jej nieco więcej uwagi.

3.1. Zagadnienie kwestii społecznej

Na przełomie XIX i XX wieku posługiwano się zarówno kategorią „kwestia społeczna”⁷¹, jak i pojęciem „kwestie społeczne”. Liczba mnoga

⁶⁸ Cyt. za: R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, dz. cyt., s. 20.

⁶⁹ J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 1991, s.14.

⁷⁰ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, dz. cyt., s. 16.

⁷¹ Termin „kwestia socjalna” po raz pierwszy wprowadził do publicznej dyskusji w 1837 r. Franz Josef Ritter von Buss (1803–1878) – prawnik, katolicki działacz społeczno-polityczny w Niemczech. Jako poseł do parlamentu badeńskiego opracował program reform społecznych, domagając się od państwa ustawowego wprowadzenia ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, ograniczenia czasu pracy (zwłaszcza dzieci), zakazu pracy w niedziele, opieki lekarskiej w fabrykach, wsparcia dla rzemiosła i rolnictwa celem złagodzenia problemów społecznych wywołanych niekontrolowaną gospodarką wolnorynkową (zob. H. Lampert, *Lehrbuch der Sozial-*

wskazywała na istnienie odrębnych, palących problemów społecznych ujmowanych przedmiotowo (np. kwestia mieszkaniowa, agrarna) i podmiotowo (np. kwestia robotnicza, włościańska, żydowska, kobieca). Niemniej jednak odwoływanie się do kategorii „kwestie społeczne” nie oznaczało, że kwestie te ujmowane były jako problemy pojedyncze, wzajemnie od siebie oderwane. Badacze tych zagadnień, jak chociażby Ludwik Krzywicki, mieli świadomość, że wszystkie kwestie społeczne stanowią przejaw tego samego zła tkwiącego w podstawowej sprzeczności ustrojowej. Tak czy inaczej, wspólnym podłożem różnych kwestii społecznych jest jakaś jedna kwestia społeczna będąca synonimem głównej sprzeczności danego ustroju.

Skoro mowa o dorobku Krzywickiego, to warto w tym miejscu – tytułem wprowadzenia – wspomnieć o jego poglądach na kwestię społeczną. Jego zdaniem każdy okres historyczny naznaczony jest jakąś sprzecznością ustrojową, która powstaje na skutek rozwoju sił wytwórczych społeczeństwa i przybiera postać rozległych i negatywnych konsekwencji, będących rodzajem czasowego i miejscowego zawikłania. Współczesną sobie, a więc charakterystyczną dla końca XIX w. kwestię socjalną postrzegał jako nieunikniony przejaw nowoczesnego rozwoju gospodarczego czy jako swoisty koszt postępu. Nie oznacza to jednak, że w tej sytuacji sugerował bierność. Najpierw, bliski poglądom socjalistów, uważał kwestię społeczną za przejaw sprzeczności między kapitałem a pracą, rezultat zawłaszczenia zysków z cudzej własności. Z czasem jednak za istotną przyczynę kwestii społecznej uznał nieprzystosowanie form własności, instytucji społecznych i gospodarczych oraz urzędzeń społecznych do nowych potrzeb wynikających z rozwoju sił wytwórczych.

Krzywicki uważał, że właściwe rozwiązanie kwestii społecznej nie jest możliwe przez uwłaszczenie robotników i chłopów, ale konieczny jest rozwój demokracji poprzez dopuszczenie wszystkich na równych prawach do stanowienia o wspólnych sprawach. Rzucił hasło „uobywatelnienia się tłumów”, między innymi poprzez aktywność masowych

politik, s. 48). Ponadto nie sposób przeoczyć faktu, że niezależnie od Bussa pojęciem „kwestia społeczna” posłużył się w 1840 r. niemiecki poeta żydowskiego pochodzenia Harry (Christian Johann Heinrich) Heine (1797–1856). Jego poezja z czasem została upolityczniona (m.in. z powodu ostrej krytyki chrześcijaństwa i niemieckiej myśli intelektualnej). Zawarte w niej wyrażenie „polityka społeczna” okazało się bardzo trafne (zob. A. Betz, *Ästhetik und Politik. Heinrich Heines Prosa*, München 1971).

ruchów społecznych, a więc podjął myśl pozostającą w zbieżności z dzisiejszą ideą społeczeństwa obywatelskiego⁷².

Ogólnie można przyjąć, że pojęcie „kwestia społeczna” zawiera elementy negatywne (np. niesprawiedliwe struktury), i pozytywne – kryteria jej oceny, podstawowe zasady społeczne i strategie jej rozwiązania. Każda epoka historyczna posiada swą specyficzną kwestię społeczną (np. niewolnictwo, poddaństwo, proletaryzm, dysproporcje w rozwoju pomiędzy ubogim Południem i bogatą Północą). Mechanizm powstawania kwestii społecznej wydaje się zawsze podobny. Otóż najpierw towarzyszy mu pojawienie się pewnych procesów, których skutki obecności w tkance społecznej są na początku trudne do identyfikacji. Prawie niedostrzegalnie rosną one w siłę, aż w pewnym momencie eksplodują, stając się kwestią społeczną – sytuacją, która zagraża godności człowieka. Współcześnie kwestia społeczna ma wymiar globalny, co nie oznacza, że nie występuje już w skali krajowej czy lokalnej. Ponadto ma ona charakter wielowymiarowy. W takim też sensie jest przedmiotem nauki o polityce społecznej.

42

Teoretycy polityki dokonują jej charakterystyki za pomocą takich czynników (parametrów), jak: asymetria, dezorganizacja, dolegliwość, dysfunkcja, niewydolność, niezgodność, roszczenie, sprzeczność, zagrożenie czy zawodność. Owe parametry obrazują stan nierównowagi społecznej, który nie jest tymczasowy, lecz odznacza się rodzajem pewnej stabilności, zmieniając jedynie swoje cechy w zależności od sytuacji⁷³.

W polityce społecznej kwestię społeczną interpretuje się w oparciu o teorie, które wskazują na konkretne jej uwarunkowania porządkiem społecznym i w konsekwencji porządkowi temu zagrażających. Julian Auleytner dla wyjaśnienia źródeł kwestii społecznych odwołuje się do teorii asymetrii, teorii odchyłeń (nierówności), teorii sprzeczności społecznych i teorii zawodności ładu społecznego.

Teoria asymetrii wyjaśnia kwestię społeczną, u której genezy leży:

1. asymetria stosunków społecznych czy społeczno-gospodarczych;
2. asymetria interesów;
3. asymetria sił społecznych, które usiłują rozwiązać konkretne problemy.

⁷² Por. B. Rysz-Kowalczyk, *Teoria kwestii i problemów społecznych*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 180–181.

⁷³ J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 71.

W tym układzie kwestia społeczna na ogół jawi się jako wyraz asymetrycznych przekształceń w systemie gospodarczym, generujących zagrożenia społeczne. Dotyczy więc spraw, które należy rozwiązać, ale w jeszcze większym stopniu dotyczy możliwości, jakimi dysponują ci, którzy dane sprawy zamierzają rozwiązać.

Pomiędzy organizacjami społecznymi, które wyrażają swoje interesy, nigdy nie ma równowagi, lecz istnieje rodzaj pewnej asymetrii. Jak słusznie zauważył Auleytner, wspólnota interesów grup silniejszych organizacyjnie może ograniczać lub uniemożliwiać realizację interesów grup słabszych. Niektóre silne, odpowiednio zorganizowane grupy nacisku, niekiedy określane terminem „lobby”, mogą same z siebie stwarzać problemy społeczne, polegające na marginalizacji innych grup o słabszej pozycji społecznej. Może być tak, że silniejsi potrafią egzekwować swoje interesy kosztem słabszych, wykorzystując swoją przewagę na przykład na forum prawnym (ustawodawczym), co może skutecznie blokować rozwiązanie danej kwestii społecznej⁷⁴.

W Polsce przykładem takiej asymetrii jest chociażby istniejąca wciąż kwestia ochrony zdrowia, której źródłem (z pewnością nie jedynym, a być może także nie najważniejszym) jest brak odpowiedniej równowagi pomiędzy środowiskiem lekarzy a środowiskiem pacjentów. To ostatnie nie ma prawie żadnej siły przebicia w porównaniu z dobrze wyrażającymi swoje interesy organizacjami lekarzy.

Teoria odchyień, zbliżona do teorii asymetrii, mówi, że interesy grup zorganizowanych mają większą szansę przebicia się do systemu politycznego aniżeli interesy jednostek. Także siła konfliktów stwarzanych przez grupy interesów zależy od siły danej grupy. Jednak granice tych konfliktów nie przebiegają dziś pionowo, pomiędzy klasami, warstwami czy grupami zawodowymi, lecz poziomo – pomiędzy sferami potrzeb i obszarami wpływów. Wedle Auleytnera aktualnie powstał poziomy, horyzontalny system odchyień (nierówności) w warunkach życia. Jednostka może równocześnie należeć do różnych obszarów odchyień. W jednych może osiągnąć satysfakcję, w innych zaś niezadowolenie. Tego rodzaju sytuacja może stanowić istotne uwarunkowanie kwestii społecznej.

Zarówno teoria asymetrii, jak i teoria odchyień wskazują na fakt, że w rozwoju społecznym istnieją interesy grup niezorganizowanych,

⁷⁴ Tamże, s. 63–64.

czyli nieposiadających zdolności do realizacji swoich celów. Stąd wynika ich marginalizacja, gdyż są spychane na bok przez grupy zorganizowane. W tej sytuacji o kwestii społecznej może stanowić problem korzystania z uprzywilejowanej pozycji grup zorganizowanych kosztem grup niezorganizowanych, co wiąże się z realną możliwością przechwytywania korzyści społecznych przez mocniejszych kosztem grup „upolsędzonych”.

Można zatem skonstatować, że obecnie kwestia społeczna dotyczy przede wszystkim niezorganizowanych interesów określonych mniejszości, które zostały skutecznie zmarginalizowane. Nie oznacza to jednak, że w kwestie społecznej nie może być uwikłana niezorganizowana większość za sprawą „dyktatury” mniejszości (np. robotnicy zatrudnieni w niektórych sektorach prywatnych). Nic więc dziwnego, że dla przewyższenia kwestii społecznych powstają dziś oddolnie, niekiedy spontanicznie, „nowe ruchy socjalne” (np. azylanci, bezdomni, cierpiący na daną nieuleczalną chorobę), aby ująć w formy organizacyjne określone interesy społeczne⁷⁵.

44 **Teoria sprzeczności społecznych** usiłuje wyjaśnić kwestię społeczną, wskazując na istnienie zmieniających się jakościowo problemów grupowych i indywidualnych. Auleytner wymienia cztery rodzaje tego rodzaju sprzeczności społecznych:

1. pomiędzy wzrastającym dobrobytem społeczeństwa a spadającym zadowoleniem ludzi (wzrostowi wydatków socjalnych państwa nie odpowiada subiektywny odbiór rzeczywistości przez ludzi);

2. pomiędzy wkładem a uzyskanym efektem (za coraz większą sumę pieniędzy kupuje się coraz mniej społecznej pewności i poczucia sprawiedliwości);

3. pomiędzy zamierzeniami i działaniami polityki społecznej a osiągniętym rezultatem (systemy bezpieczeństwa socjalnego nierzadko same z siebie stają się źródłem niepewności);

4. pomiędzy likwidacją starego i powstawaniem nowego ubóstwa (w miejsce proletariuszy wchodzi ubodzy, ludzie starzy, niedołążni, uzależnieni, zmarginalizowani).

Sprzeczności te kojarzone są z polityką społeczną państwa, które niejako z konieczności, będąc podmiotem realizacji politycznego programu obietnic, staje się adresatem roszczeń, pretensji i oczekiwań jednostek

⁷⁵ Tamże, 64–66.

i całych grup społecznych. W tej sytuacji spirala roszczeń i pretensji kierowanych przez wyborców pod adresem państwa wyraża dynamikę istnienia kwestii społecznej. Wydaje się, że współczesne państwo gospodarki rynkowej dla skutecznego przezwyciężania istniejącej kwestii społecznej (sprzeczności społecznych) powinno ewoluować w kierunku państwa socjalnego, stwarzając obywatelom poczucie pewności egzystencji, ograniczając ich troski i kłopoty życiowe (np. społeczne ryzyko różnych zdarzeń)⁷⁶.

Teoria zawodności ładu społecznego wychodzi z założenia, że nowożytna kwestia społeczna (XIX i XX w.) wynika z zawodności ładu społecznego. Lansował ją Johannes Messner (1891–1984), austriacki etyk, teolog, polityk, przedstawiciel katolicyzmu społecznego⁷⁷. Jego zdaniem bezpośrednimi przyczynami wspomnianej zawodności, a więc i całej kwestii społecznej są ideologiczność i instytucjonalność (instytucyjność).

Przez ideologiczność Messner rozumiał zbiór idei, wartości i odpowiadających im celów, które wywierają wpływ na funkcjonowanie ładu społecznego. Szczególną rolę odgrywają idee zakorzenione w świadomości społecznej, obyczajach, życiu publicznym. Mają to do siebie, że zderzają się między sobą, gdyż pochodzą od różnych sił kształtujących rzeczywistość. Ideologiczność działa więc jako rezultat różnych systemów wartości, jest z natury swej pluralistyczna. Zderzające się ideologie posiadają swoje własne hierarchie wartości i celów. Szczególnie brzemienne w skutki są konfrontacje wartości w praktyce, choć w teorii również nie pozostają bez znaczenia. Jednak zderzenia wartości w praktyce prowadzą do powstania kwestii socjalnych, które wyłaniają się jako efekt różnych systemów wartości.

Nietrudno zauważyć, że tezy Messnera kryją w sobie uogólnienie doświadczeń chrześcijaństwa w konfrontacji z liberalizmem i socjalizmem, co przez ostatnie stulecia charakteryzowało „jakość” ładu społecznego w kręgu cywilizacji europejskiej czy nawet euroatlantyckiej. Messner stwierdza istnienie sprzężenia zwrotnego pomiędzy ładem

⁷⁶ Tamże, s. 67–68.

⁷⁷ Por. J. Messner, *Die soziale Frage im Blickfeld der Irrwege von gestern, der Sozialkämpfe von heute, der Weltenscheidungen von morgen*, Innsbruck–Wien–München 1964; tenże, *Das Naturrecht. Handbuch der Gesellschaftsethik, Staatsethik und Wirtschaftsethik*, Berlin 2001.

społecznym a ideologicznością. Ład ten dlatego jest zawodny, gdyż oddziałują na niego różne, skonfliktowane ze sobą kierunki ideowe.

Jeśli chodzi o drugą przyczynę zawodności ładu społecznego, jaką – wedle Messnera – jest instytucjonalność, to w gruncie rzeczy oznacza ona biurokrację, która sama z siebie przyczynia się do powstawania kwestii społecznych. Instytucjonalność określa on jako zespół urządzeń prawnych, politycznych, wychowawczych, gospodarczych, socjalnych i technicznych, które zostały pomyślane i utworzone do realizacji celów danego społeczeństwa. Tego rodzaju „urządzenia”, czyli instytucje odznaczają się, jak zaznacza Messner, bezwładnością, chęcią panowania, nadużyciami, komplikowaniem spraw, hipertrofią (tendencją do powiększania się). Są to cechy, które w oczywisty sposób charakteryzują zawodność ładu społecznego, stanowiącą o istnieniu kwestii społecznej⁷⁸.

46

Koncepcję Messnera trzeba widzieć w kontekście całego nauczania społecznego Kościoła na temat kwestii społecznej. Widząc słabość polityki społecznej podejmowanej w ramach kapitalizmu i socjalizmu, Messner zaproponował niezbędność reform według zasady: „*społeczeństwa tyle, ile tylko można; państwa tyle, ile jest to konieczne*”, przy czym postawił tezę, iż reformować trzeba zarówno społeczeństwo, jak i państwo.

Jego zdaniem kwestia społeczna zależy szczególnie od modelu państwa, a konkretnie od występującej w nim instytucjonalności. Zauważa, że największe zagrożenie pod tym względem stwarza model państwa totalitarnego, który sam z siebie generuje szereg kwestii społecznych. Państwo totalitarne to takie, w którym prawo władzy państwowej jest poza kontrolą społeczną i nie podlega wystarczającym wpływom obywateli, a dobro społeczeństwa reglamentowane jest według woli i celów rządzącej ekipy, która dla własnych korzyści z łatwością może ignorować autentyczne wartości.

Z dzisiejszej perspektywy można dodać, że istotny jest tu również totalitaryzm niejawni, zakamuflowany, na który zwrócił uwagę Jan Paweł II w encyklikach *Centesimus annus* czy *Veritatis splendor*. Ten rodzaj totalitaryzmu stanowi zagrożenie dla współczesnych „laickich” państw demokratycznych⁷⁹.

⁷⁸ J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 68–69.

⁷⁹ Jan Paweł II odnosząc się do konieczności respektowania prawdy w życiu społecznym, napisał:

3.2. Kwestia społeczna a doktryna Kościoła

Dorobek naukowy Messnera daje wyraz przekonaniu, że w praktyce polityki społecznej możliwe jest zastosowanie doktryny społecznej Kościoła celem eliminacji kwestii społecznych, stworzonych przez systemy odwołujące się do materialistycznych doktryn socjalizmu lub liberalizmu. Dlatego w swoich rozważaniach uwzględnił on Kościół, uznając w nim podmiot działań kształtujących ład społeczny. Dzięki temu dyskurs na temat kwestii społecznych wprowadził również w obszar moralności – jakże istotny dla „jakości” postępu społecznego⁸⁰.

Trzeba jasno skonstatować, że cała nauka społeczna Kościoła od samego początku wykazuje szczególną wrażliwość wobec istniejących kwestii społecznych. Ogromne znaczenie pod tym względem ma nauczanie społeczne papieży, których głos trzeba uznać za wielką inspirację także dla nauki o polityce społecznej, zwłaszcza w odniesieniu do potrzeby troski o los ludzi dotkniętych ubóstwem, marginalizacją czy wykluczeniem społecznym.

Pod koniec XIX wieku papież Leon XIII w encyklice *Rerum novarum* z 15 maja 1891 r. utożsamiał ówczesną kwestię społeczną z „kwestią robotniczą” – przerażającym, „wołającym o pomstę do nieba” położeniem robotników przemysłowych.

W latach międzywojennych Pius XI w encyklice *Quadragesimo anno* z 15 maja 1931 r. zauważył, że „kwestia robotnicza” ustąpiła miejsca

47

„Po upadku w wielu krajach ideologii, które wiązały politykę z totalitarną wizją świata – przede wszystkim marksizmu – pojawia się dzisiaj nie mniej poważna groźba zanegowania podstawowych praw osoby ludzkiej i ponownego wchłonięcia przez politykę nawet potrzeb religijnych, zakorzenionych w sercu każdej ludzkiej istoty: jest to groźba sprzymierzenia się demokracji z relatywizmem etycznym, który pozbawia życie społeczności cywilnej trwałego moralnego punktu odniesienia, odbierając mu, w sposób radykalny, zdolność rozpoznawania prawdy. Jeśli bowiem «nie istnieje żadna ostateczna prawda, będąca przewodnikiem dla działalności politycznej i nadająca jej kierunek, łatwo o instrumentalizację idei i przekonań dla celów, jakie stawia sobie władza. Historia uczy, że demokracja bez wartości łatwo się przemienia w jawny lub zakamuflowany totalitaryzm»” (Jan Paweł II, Encyklika *Veritatis splendor*; 6.08.1993, 101; por. tenże, Encyklika *Centesimus annus*, 1.05.1991, 46).

⁸⁰ Por. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 70–71.

„kwestii politycznej i gospodarczej”. Niebezpieczeństwo zagrażające życiu społeczeństw widział w nadmiernej ingerencji państwa w życie poszczególnych ludzi. W tym czasie powstawały bowiem systemy totalitarne, negujące podstawowe prawa wynikające z faktu ludzkiej godności. W dziedzinie gospodarczej Pius XI widział główną przyczynę zła w przyjęciu wolnej konkurencji za jedyną kierowniczą zasadę życia gospodarczego.

Jego następca, papież Pius XII, w słynnych przemówieniach radiowych z lat 1939-1958 perspektywę nauczania społecznego rozszerzył z płaszczyzny państwowej na międzynarodową. Kwestię społeczną utożsamiał z niesprawiedliwością i przemocą we współczesnym mu świecie.

Natomiast papież Jan XXIII w encyklice *Mater et magistra* z 15 maja 1961 r. dostrzegł kwestię społeczną w nierównomiernym rozwoju gospodarczym i kulturalno-społecznym wewnątrz poszczególnych narodów i w skali ogólnoswiatowej. W okresie „zimnej wojny” ostrzegał przed niebezpieczeństwem zbrojeń i podkreślał kwestię pokojowego ułożenia stosunków międzynarodowych (encyklika *Pacem in terris* z 11 IV 1963 r.).

48

Z kolei papież Paweł VI w encyklice *Populorum progressio* z 26 marca 1967 r., jak również w liście apostolskim *Octogesima adveniens* z 14 maja 1971 r. zwrócił uwagę na niezwykle istotny aspekt kwestii społecznej, jaki wyłania się z analizy cywilizacji konsumpcyjnej. Wiącej, stwierdził nawet, że kwestia społeczna przybrała kształt cywilizacji konsumpcyjnej. Polega bowiem na akcentowaniu ilości bogactwa, a nie jakości życia. Kwestią społeczną jest nierównomierny rozwój człowieka i społeczeństw – postęp materialny, któremu nie towarzyszy odpowiedni postęp duchowy.

Jan Paweł II kwestię społeczną dostrzegał nade wszystko w zagrożeniach, jakie dla samego istnienia i rozwoju człowieka kryje w sobie „cywilizacja śmierci”. Zagrożenie dobra osoby ludzkiej widział w kryzysie wolności, prawdy i solidarności. W jego nauczaniu kwestia społeczna postrzegana jest w wymiarze globalnym. Znajduje wyraz w różnych sferach życia ludzkiego: od błędnego rozumienia pracy ludzkiej (encyklika *Laborem exercens* z 14 IX 1981 r.), poprzez taką wizję rozwoju i postępu, która praktycznie neguje potrzebę jego integralności i solidarności (encyklika *Sollicitudo rei socialis* z 30 XII 1987 r.), aż po kulturę śmierci usiłującą wyeliminować kulturę życia (encykliki *Centesimus annus* z 1 V 1991 r. czy *Evangelium vitae* z 25 III 1995 r.)⁸¹.

⁸¹ Por. A. Wuwer, *Kwestia społeczna w nauczaniu papieży*, www.opoka.org.pl/biblioteka/ (2.10.2013).

Wreszcie, papież Benedykt XVI w encyklice *Caritas in veritate* z 29 czerwca 2009 r. kwestię społeczną widzi w drastycznie powiększających się nierównościach społecznych występujących w globalizującym się świecie. Jego zdaniem problem wynika stąd, że światowe rynki finansowe, szybkie internetowe obroty kapitału spekulatywnego nie przyczyniają się do poprawy losu ludzi żyjących w ubóstwie, gdyż kapitał ten nie jest zainwestowany w produkcję dóbr, lecz stanowi głównie przedmiot handlu.

Możliwość przezwyciężenia kwestii społecznej Benedykt XVI widzi w przyjęciu takiej koncepcji rozwoju, która uwzględniałaby „etykę przyjazną człowiekowi”. W szczególności chodzi o respektowanie powszechnej zasady solidarności, przyjęcie zasady zrównoważonego rozwoju ekonomicznego oraz budowę partycypacyjnego społeczeństwa obywatelskiego⁸².

3.3. Kwestia społeczna jako syndrom problemów

W polityce społecznej istnieje dziś tendencja do traktowania kwestii społecznych w znaczeniu węższym, jako szczególnej klasy problemów społecznych, które blokują zaspokajanie podstawowych potrzeb zbiorowości ludzkich. Na gruncie polskim tego rodzaju spojrzenie wyłania się z publikacji Jana Daneckiego. Wedle tegoż autora, kwestia społeczna to konkretne problemy o szczególnie wysokim stopniu dotkliwości dla życia i współdziałania członków danej społeczności. Problemy te można scharakteryzować następująco:

1. ich geneza, zasięg i nasilenie wynikają z danego układu stosunków między grupami społecznymi, zasad gospodarowania i podziału dóbr oraz przyjmowanej w życiu publicznym hierarchii wartości i interesów;
2. presję tych problemów duże zbiorowości odczuwają w postaci dużego natężenia dolegliwości dla substancji biologicznej, potencjału kulturowego i spójności społeczeństwa;
3. nie są one traktowane w społeczeństwie jako naturalny porządek rzeczy, lecz uznawane za wyzwanie, stan, któremu należy przeciwdziałać;

⁸² Por. K. Adamski, *Próba rozeznania współczesnej kwestii społecznej*, [w:] „*Caritas in veritate*” *zasadą polityki społecznej. Refleksje na kanwie encykliki Benedykta XVI o integralnym rozwoju ludzkim*, red. T. Adamczyk, J. Mazur, Lublin 2011, s. 41–42.

4. ich przewycięzenie wykracza poza możliwości poszczególnych osób czy grup i wymaga wsparcia zewnętrznego;

5. są konfliktogenne w relacjach między grupami dotkniętymi tymi problemami a pozostałymi grupami społecznymi.

Przedstawiona przez Daneckiego charakterystyka kwestii społecznych wyraża pewien syndrom współzależnych zagrożeń, uwikłanych głęboko w sieć sprzecznych interesów, które należy traktować w sposób systemowy. Skupienie wysiłków na eliminacji tylko niektórych problemów może potęgować pozostałe.

Wydaje się, że właściwe rozpoznanie wspomnianej przez Daneckiego klasy problemów (syndromu współzależnych zagrożeń) jest bodaj najważniejszym wyzwaniem i zadaniem dla nauki o polityce społecznej, a ich przewycięzenie spoczywa na tych, którzy praktycznie ją realizują w życiu społecznym. Chociaż polityka społeczna to przede wszystkim działalność praktyczna, to jednak nie może ona być skuteczna bez wspierających ją teorii, będących poszukiwaniem najlepszych dróg wiodących do realizacji jej celów. Nierzadko drogi te przybierają postać doktryn. Niektóre z nich można uznać za wiodące w dziejach myśli społecznej. Stąd nic dziwnego, że stały się one przedmiotem badań nauki o polityce społecznej.

4. Wiodące koncepcje polityki społecznej

Nauka o polityce społecznej jest wieloprzedmiotowa. W zakres jej badań wchodzi przede wszystkim: 1. analizy i opis kształtującej się polityki i jej zamierzonych i niezamierzonych konsekwencji; 2. potrzeby socjalne i dostępność ich zaspokojenia; 3. koszty i usługi socjalne; 4. prawa socjalne obywateli; 5. rola i funkcje poszczególnych podmiotów czy „aktorów” polityki społecznej⁸³.

Polityka społeczna, pojmowana w sensie teoretycznym, zajmuje się każdą istotną dla organizacji życia publicznego kwestią społeczną, tj. każdym zjawiskiem, które na masową skalę powoduje niezadowolenie społeczne i może okazać się uciążliwe czy szkodliwe dla społeczeństwa. W tym ujęciu polityka społeczna obejmuje działania na rzecz tych jednostek i grup, które zwracają na siebie uwagę ze względu na jakąś „słabość” socjalną. Brak zapobiegania narastającym problemom społecznym może bowiem prowadzić do pauperyzacji, marginalizacji czy wykluczenia poszczególnych środowisk i kategorii ludności oraz skutkować konfliktami zakłócającymi funkcjonowanie państwa i społeczeństwa.

51

4.1. Rola wymiaru doktrynalnego

W polityce na ogół występują dwa typy myślenia. Jednym z nich jest myślenie za pomocą idei, które wiążą się z wartościami i uznawanymi normami działania. Tworzy ono myśl ideologiczną, której nauka o polityce może nadać postać teoretycznych uogólnień. Jeśli jest odpowiednio logicznie usystematyzowana, to stanowi podstawę do skonstruowania odpowiedniej doktryny. Natomiast drugi typ myślenia skupiony jest

⁸³ J. Auleytner, *Polska polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 99–100.

przede wszystkim na metodach, technikach, procedurach, o których zakłada się, że prowadzą do skutecznej realizacji przyjętych celów danej polityki.

Obydwa typy myślenia występują także w polityce społecznej. Jej racjonalny charakter podpowiada, że myśl ideologiczna pojmowana jako myśl o wartościach nie powinna pozostawać w izolacji od sposobów i technik potrzebnych do realizacji pożądaných celów. Niemniej ideologiczność zdaje się pełnić rolę pierwszoplanową, gdyż istotą ideologii jest to, że stanowi ona system idei (wartości) związany z działaniem. Jest niejako akceptacją kompleksu wartości, idei, które domagają się przełożenia na działanie społeczne⁸⁴.

Nauka o polityce społecznej nie może podejmować refleksji nad rozwojem społecznym w oderwaniu od podstawowych wartości istotnych w życiu ludzkim. W szczególności nie powinna ignorować wartości moralnych, które służą integralnemu dobru człowieka. Jej zadaniem jest także wskazanie na odpowiednie instrumenty prawne, ekonomiczne i socjopolityczne, niezbędne do realizacji zadań zgodnych z aksjologią społeczną. W dziejach myśli społecznej, w szczególności w nauce o polityce społecznej, można wskazać na pluralizm systemów wartości i związanych z nimi diagnoz rzeczywistości i programów naprawy życia zbiorowego, najczęściej pozostających w relacji z istniejącymi w danym okresie kwestiami społecznymi.

Aby zrozumieć funkcję doktryny w polityce społecznej, trzeba uwzględnić jej znaczenie. Zasadniczo doktryna jest pojęciem węższym od ideologii. Niekiedy stosuje się go w znaczeniu teorii, nauki, systemu lub nawet programu politycznego. W odniesieniu do doktryn, także tych, które funkcjonują w obszarze polityki społecznej, można jednak ustalić elementy wspólne. Stanowią je: 1. ogólne sądy wartościujące niezbędne do oceny zjawisk społecznych; 2. ogólne wyobrażenia o świecie i jego prawach; 3. zespół twierdzeń dotyczących warunków realizacji podstawowych wartości; 4. programy działania formułowane przez partie polityczne.

Każda doktryna polityki społecznej spełnia pewne funkcje społeczne. Może demaskować i oceniać dolegliwości życia zbiorowego, jak również konstruować programy naprawcze. Dla poszczególnych ludzi

⁸⁴ Por. T. Żyro, *Ideologia Americana. U źródeł przekonań politycznych*, Warszawa 2002, s. 15–19.

może także stanowić propozycje ideowe w zakresie interpretacji, porządkowania i „kreowania” rzeczywistości, by przezwyciężyć istniejący nieład społeczny. Jest czymś w rodzaju przewodnika na drodze rozwoju społecznego.

Doktryny polityki społecznej, czyli pewne kompleksy teoretyczno-normatywne, zawierające koncepcje kształtowania stosunków społecznych w oparciu o przyjęte systemy wartości, z zasady oddziaływają na praktykę. Przenikają programy dotyczące problemów życia zbiorowego, a zwłaszcza tych, które wpisują się w istniejące kwestie społeczne. Analiza tej problematyki nie jest wszakże łatwa, gdyż doktryny te w praktycznym zastosowaniu nie pozostają w izolacji. Bywa, że w pewnej mierze nakładają się na siebie, przybierają formy hybrydowe, przenikają się wzajemnie, choć zasadniczo jawią się jako ideologicznie odrębne.

Jeśli chodzi o świat zachodni, to można wskazać na trzy wielkie doktryny, które leżą u podstaw współczesnej polityki społecznej i stanowią o jej zasadniczym ukierunkowaniu. Mają one charakter wiodący. Zasadniczo występują pod określeniami: liberalizm, katolicyzm społeczny i socjalizm. Oczywiście można tę listę poszerzyć numerycznie, zaś same określenia doprecyzować terminologicznie.

Zważywszy na historię doktryn polityki społecznej, Julian Auleytner wskazał na liberalizm, katolicyzm (społeczny), socjalizm, konserwatyzm, agraryzm i nacjonalizm jako specyficzne style myślenia kategoriami społeczno-ekonomicznymi, związane z odrębnościami ich systemów wartości⁸⁵. Natomiast Mirosław Grewiński, analizując literaturę angielskojęzyczną, wymienił takie stanowiska doktrynalne, jak fabianizm, socjalizm, pragmatyzm, antyetycyzm i pluralizm⁸⁶. Z kolei angielscy autorzy Michael Lavalette i Alan Pratt przywołują neoliberalizm, socjaldemokrację i marksizm, a także feminizm i antyrasizm jako „wielkie teorie”, które mimo swej ogólności włączają w swój obszar politykę społeczną, podejmując problem jej źródeł, rozwoju i konsekwencji⁸⁷.

⁸⁵ Por. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 99.

⁸⁶ Por. M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009, s. 40–43.

⁸⁷ Por. *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, red. M. Lavalette, A. Pratt, tł. P. Jaworski, Warszawa 2010, s. 23–147.

Odnosnie do współczesnego stanu polityki społecznej w Polsce można wskazać na dominację w niej myśli liberalnej, która w literaturze przedmiotu prezentowana jest w różny sposób. W niniejszej publikacji wystarczy ograniczyć się właśnie do doktryny liberalnej, która na gruncie polityki społecznej wywiera swój wpływ poprzez wiele szkół. W Polsce, dzięki aktywności ośrodków naukowych posiłkujących się dorobkiem autorów anglo- i niemieckojęzycznych, ogromny wpływ na kształtowanie się doktryny polityki społecznej wywierają brytyjski neoliberalizm, niemiecka społeczna gospodarka rynkowa, jak również koncepcja obywatelskiej polityki społecznej, odwołująca się do idei wielosektorowości.

Od razu trzeba zaznaczyć, że współczesne doktryny liberalne, a więc oparte na gospodarce wolnorynkowej, kapitalistycznej, mają zupełnie inny kontekst cywilizacyjny aniżeli jeszcze kilkadziesiąt lat temu. Już nie pozostają w tak wyrazistej jak dawniej opozycji ideowej do myśli lewicowej, w szczególności socjaldemokratycznej czy marksistowskiej.

54 Współczesna Nowa Lewica znajduje wspólny język z liberałami na gruncie aksjologii, materialistycznego pojmowania człowieka, jego indywidualistycznej wizji, która zawsze pozostaje w opozycji do wizji personalistycznej. Na przykład takie wartości, jak wolność, równość, prawa człowieka czy sama zasada demokracji deklarowane są przez doktryny i siły zarówno lewicowe, jak i liberalne. Nawet sama ich interpretacja nie przedstawia większych różnic, gdyż polegają one jedynie na nierównomiernym stawianiu akcentów. Liberałowie bowiem bardziej akcentują wolność, podczas gdy socjaldemokraci – równość.

4.2. Doktryna neoliberalna

Neoliberalna koncepcja polityki społecznej rozwinęła się głównie w Wielkiej Brytanii jako szczególny nurt teorii liberalnej, odwołującej się do zasady wolnego rynku (wolnej konkurencji) w ramach ustroju kapitalistycznego. Doktryna ta cieszy się w ostatnich dziesięcioleciach powodzeniem. Ogólnie można ją scharakteryzować jako nurt teorii liberalnej, który kładzie nacisk na własność prywatną (indywidualizm posiadania) i jej rolę w doprowadzeniu wolnorynkowego kapitalizmu do pozycji dominującego dziś w świecie ustroju społeczno-gospodarczego. Kluczowe znaczenie dla polityki społecznej mają w neoliberalizmie założenia indywidualizmu metodologicznego, racjonalności

i wyższości (nadrzędności) wolnego rynku, jak również specyficzne podejście do wolności, zakwestionowanie tradycyjnie rozumianej sprawiedliwości społecznej i teoria wyboru publicznego⁸⁸.

W ten sposób ujmowana teoria liberalna jest otwarta na różne konsensusy z teoriami lewicowymi, czego przykładem jest chociażby sytuacja w polityce brytyjskiej, w której istnieje forma porozumienia między neoliberalizmem a centrolewicą. Ogólnie trzeba stwierdzić, że neoliberalizm, pomimo różnorodności w podejściach i sposobach rozkładania akcentów, prezentuje w miarę spójną i konsekwentną koncepcję tego, jak powinna funkcjonować społeczność ludzka w kontekście zadań, środków i celów polityki społecznej. Rozwiązania widzi głównie w odpowiednim ustawieniu relacji pomiędzy rządem a gospodarką, państwem a społeczeństwem obywatelskim, państwem a jednostką oraz między poszczególnymi jednostkami⁸⁹.

Paradygmat neoliberalizmu obejmuje nie tylko elementy polityki, ale także ekonomii i filozofii, tworząc syntezę dostarczającą podstawowych i najważniejszych założeń na temat natury ludzkiego zachowania i ludzkich instytucji. Pierwszym z tych założeń jest wspomniany powyżej indywidualizm metodologiczny. Wypada więc poświęcić mu nieco więcej uwagi.

Indywidualizm metodologiczny zakłada, że wszystkie zjawiska społeczne są redukowalne do zachowań jednostek, co oznacza, iż takie byty, jak społeczeństwo czy państwo, są zrozumiałe jedynie w kategoriach opisujących działania tworzących je indywidualów. Alan Pratt wyjaśnia to następująco: Wolne jednostki troszczą się o swój własny interes w ramach ogólnie przyjętego porządku prawnego, posługując się wiedzą o tym, co przynosi im największą korzyść. Zasadniczo dążą do tego, co przyjemne, unikając tego, co nieprzyjemne i prowadzi do cierpienia. Indywidualne dążenia jednostek, powiązanych ze sobą wzajemnymi stosunkami, prowadzą do kolektywnych rezultatów, które same w sobie nie są ani dobre, ani złe. Chociaż przez niektóre jednostki są one wartościowane, to jednak indywidualizm metodologiczny zasadniczo nie interesuje się dyskusją na ten temat⁹⁰.

⁸⁸ Por. A. Pratt, *Neoliberalizm a polityka społeczna*, [w:] *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, dz. cyt., s. 25.

⁸⁹ Por. tamże, s. 29.

⁹⁰ Tamże, s. 29–30.

Racjonalność jest kolejnym założeniem neoliberalizmu. Akcentuje ona fakt, iż podążanie jednostki za własnym interesem ma sens o tyle, o ile człowiek działa racjonalnie. W przekonaniu liberałów bez tego założenia zagrożony jest cały system myśli neoliberalnej. Przez racjonalność bowiem rozumie się dążenie do interesu własnego w warunkach w miarę pełnego rozeznania stanu rzeczy⁹¹.

Nadrzędność rynku jest trzecim ważnym założeniem. Chodzi o taki rynek, który jest idealnym miejscem do wymiany interesów pomiędzy racjonalnie zorientowanymi na własne dobro jednostkami. Wedle neoliberalistów relacje rynkowe są wcześniejsze niż sam kapitalizm, gdyż istnieją od zarania dziejów ludzkości i jako takie stanowią najlepszą instytucjonalną ramę dla prowadzenia działalności gospodarczej⁹².

Współczesne społeczeństwa przemysłowe mają taki stopień złożoności, że polityczna ingerencja ich rządów w optymalną alokację zasobów w zasadzie jest nierealna. Nie są w stanie zrobić tego, co w sposób naturalny dzieje się za sprawą rynków. Na rynku zaś podejmowanie decyzji oddelegowane jest na najniższy możliwy poziom, który stanowią indywidualni konsumenci i poszczególne firmy. Zdaniem neoliberalistów owa decentralizacja decyzyjna czyni zbędną państwową biurokrację gospodarek nierynkowych i ponadto daje racjonalne rozeznanie odnośnie do popytu i podaży. Neoliberaliści są przekonani, że rynki gwarantują i uznają wolność wyboru, albowiem „w liberalnym ideale rynku wolni ludzie, swobodnie wymieniając towary i usługi bez interwencji państwa, maksymalizują powszechny dobrobyt, podążając za własnym interesem”⁹³.

Neoliberaliści nie pytają o to, jakie dobra mają być alokowane za pośrednictwem rynku, gdyż przedmiotem ich uwagi są jedynie takie dobra, których musi dostarczać wyłącznie państwo. Mają one naturę dóbr publicznych i powinny być przede wszystkim przedmiotem polityki publicznej. Pojawia się wszakże problem ustalenia, jakie dobra mają być publiczne. Dla neoliberalistów jest to ważna kwestia, gdyż wszystkie dobra, które nie są zaliczane do publicznych, winny podlegać rozdysponowaniu w ramach rynku – zgodnie z zasadą jego nadrzędności⁹⁴.

⁹¹ Tamże, s. 30.

⁹² Tamże.

⁹³ D. Marquand, *The Unprincipled Society*, London 1987, s. 66.

⁹⁴ Por. A. Pratt, *Neoliberalizm a polityka społeczna*, [w:] *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, dz. cyt., s. 31–32.

Neoliberalni teoretycy postulują, by lista dóbr publicznych była ograniczona do minimum, gdyż wiąże się ona z problemem wydatków publicznych państwa. Jeden z uznanych autorów proponuje następujący zestaw funkcji publicznych państwa: obronę, system utrzymania prawa i porządku, ochronę przed chorobami zakaźnymi, opiekę nad dziećmi i niepełnosprawnymi, wytwarzanie wiedzy i informacji, a także utrzymanie oświetlenia ulicznego, latarni morskich oraz koszty zewnętrzne państwa (*externaliters*), do których zalicza między innymi ochronę środowiska⁹⁵.

Jednak myśl neoliberalna przejawia pod tym względem pewną elastyczność. Dopuszcza bowiem dostarczanie przez państwo innych usług niż rzeczywiste dobra publiczne. Jest to sytuacja charakterystyczna dla tzw. interwencjonizmu państwowego czy państwa interwencjonistycznego. Katalog tych usług obejmuje zazwyczaj edukację, opiekę medyczną, budownictwo, różne formy zasiłków i indywidualne świadczenia socjalne⁹⁶.

Neoliberalizm traktowany jest nie tylko jako teoria realizowana w praktyce, ale też pełni rolę swego rodzaju filozofii politycznej. Wynika to głównie z jego przesłanek aksjologicznych, których podstawą jest filozoficzny indywidualizm. Neoliberalizm, podobnie zresztą jak klasyczny liberalizm, jest doktryną indywidualistyczną, w której dobro jednostki jako wartość wysuwa się na plan pierwszy. Interes społeczeństwa liczy się o tyle, o ile jest pochodną interesu poszczególnych jednostek i w gruncie rzeczy stanowi interes większości.

Liberalizm, a w ślad za nim także neoliberalizm, odwołują się do filozofii utylitarystycznej, *de facto* promującej utrzymujący się w ramach prawa egoizm. Jej podstawową tezą jest to, że najlepsza moralnie jest taka działalność, która prowadzi do maksymalnego zadowolenia największej liczby jednostek. Dlatego wedle tej filozofii wszelkie świadczenia na rzecz ubogich są przejawem – wyrażając się obrazowo – ukłonu w kierunku nędzy. Ingerowanie w rozdział dochodu społecznego na korzyść ubogich lub słabszych ekonomicznie wpływa osłabiająco na rentowność produkcji i w rezultacie powoduje spadek ogólnej sumy czystego dochodu.

⁹⁵ A. Seldon, *Charge*, London 1977, s. 19.

⁹⁶ Por. A. Pratt, *Neoliberalizm a polityka społeczna*, [w:] *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, dz. cyt., s. 32–33.

Aby uchwycić sens owej filozofii, warto zwrócić uwagę na przemyslenia, które w obszarze aksjologii przedstawił austriacki ekonomista i filozof polityki Friedrich August von Hayek (1899–1992)⁹⁷. Jego rozważania akcentują **wolność**, która definiowana jest jako swoboda działania: stan, w którym człowiek nie jest podporządkowany arbitralnej woli innego człowieka. Przyjmuje ona znaczenie konstytutywne, gdyż determinuje zarówno rozwój, jak i realizację celów społecznych. Jej sens opisuje **teoria wyboru**. Swoboda działania ma związek z wolnością wyboru. Chodzi o wybór takiego kierunku działania, który byłby zgodny z wiedzą jednostki, wyznawanymi przez nią wartościami i jej indywidualnymi zamiarami (oczekiwaniemi, planami).

Hayek był przekonany, że dla osiągnięcia wysokiego poziomu cywilizacyjnego najważniejsze są dwa czynniki: indywidualna wolność oraz swoboda działania. Jednak wolność sama w sobie nie daje żadnych korzyści, a tylko stwarza warunki do realizacji indywidualnych celów. Uwarunkowania wolności domagają się ograniczeń w stosowaniu przymusu, choć ze świadomością, że wolności nie da się osiągnąć w pełni (pełna wolność to całkowity brak przymusu).

58

Koncepcja Hayeka ujmuje wolność w kontekście równości i nierówności, które jako wartości odgrywają istotną rolę w polityce i gospodarce. Zdaniem Hayeka nierówność jest filarem postępu. Uzasadnił to następująco: Dominacja ekonomiczna jednych nad drugimi w gruncie rzeczy staje się warunkiem postępu dla wszystkich. Bogaci, wchodząc na drogę rozwoju, niejako pociągają za sobą innych, gdyż wiedza ekonomiczna, raz osiągnięta przez nielicznych, z czasem staje się dostępna dla wszystkich.

Hayek dopuszcza oczywiście sytuację równości, ale jest to tylko równość wobec prawa i równość szans. Jedynie tego rodzaju równości są zgodne z duchem liberalnej idei wolności i sprawiedliwości. Natomiast równość materialna czy równość dochodu są według niego niesprawiedliwością. **Sprawiedliwość społeczna** nie polega na równości materialnej. Zdaniem Hayeka równość materialna jest jakby substytutem równości wobec prawa. Dlatego nie można zapewnić jednej bez straty dla drugiej. Można powiększyć zakres jednej z nich tylko w sytuacji pomniejszenia zakresu drugiej. Równość jest obca liberalnej wizji

⁹⁷ Por. F. A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, tłum. J. Stawiński, Warszawa 2006, s. 20–55.

wolności, gdyż jej przyjęcie stanowi świadomą rezygnację z wybicia się ponad przeciętność. Tymczasem rozwój opiera się na jednostkach wyróżniających się spośród większości pomysłowością i dzięki temu postęp może się realnie urzeczywistniać.

W konsekwencji nieograniczona równość skutkowałaby nietolerancją wobec ludzi zdrowych, bardziej zdolnych czy lepiej wykształconych. Państwowa redystrybucja dochodów, oparta na równości materialnej, niszczy wolność i hamuje rozwój. Hayek dochodzi do wniosku, że redystrybucja wcześniej czy później obraca się przeciwko tym, którzy czerpią z niej doraźne korzyści, względnie przeciwko mniej zamożnym i ubogim⁹⁸.

Doceniając wysiłek myślowy Hayeka, trzeba zauważyć, że doświadczenie historyczne kapitalizmu wystarczająco ujawniło negatywne oblicze wolności, oznaczającej daleko idącą autonomię jednostki względem państwa i społeczeństwa. Okazuje się, że wolność jednostki interpretowana w sposób absolutny z łatwością staje się wolnością tylko silniejszych i bardziej bezwzględnych, co z kolei prowadzi do narastania niesprawiedliwości społecznych, które przyjmują postać kwestii społecznych.

Nic dziwnego, że model państwa liberalnego, wyrażony w słynnej formule „stróża nocnego”, przekształcił się z czasem w model państwa opiekuńczego. Mimo to wciąż trwają spory wśród teoretyków polityki społecznej na temat natury obecnego stanu postępu (rozwoju) społecznego. Nie potrafią oni odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie o to, czy końcowy efekt tego rozwoju ekonomicznego jest konsekwencją postulatów doktryny liberalizmu, czy też stanowi owoc naturalnego procesu uprzemysłowienia, który uwzględnia socjalne koszty tego rozwoju⁹⁹.

Jedno wydaje się pewne, że wbrew temu, co głoszą teorie liberalne czy neoliberalne, państwo w ramach polityki społecznej stanowi istotną, niezbędną siłę wyrównawczą, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym w zakresie sprawiedliwości. Należy to podkreślić pomimo faktu, że neoliberalizm ignoruje, a nawet lekceważy wszelkie próby

⁹⁸ Por. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 110–112; G. Esping-Andersen, *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, tłum. R. Włoch, Warszawa 2010, s. 177–224.

⁹⁹ Por. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 117.

operacjonalizacji pojęcia sprawiedliwości społecznej¹⁰⁰. Ponadto trzeba zaznaczyć, iż sam dobrobyt, podstawowy cel polityki społecznej, nie jest wyłączną zasługą państwa, gdyż mają w nim swój udział także inne podmioty (np. sektor obywatelski), o których będzie jeszcze mowa poniżej.

Idea państwa opiekuńczego czy socjalnego, kształtująca się w kontekście krytyki brytyjskiego systemu liberalnego, doprowadziła do ukształtowania się niemieckiego modelu społecznej gospodarki rynkowej. Jest to model zarówno teoretyczny, jak i praktyczny, który w całej niemal rozciągłości został urzeczywistniony w Niemczech po II wojnie światowej. Warto zatem przyrzeć się mu od strony doktrynalnej, gdyż nie pozostaje on bez realnego wpływu na kształt współczesnej polityki społecznej w Polsce.

4.3. Społeczna gospodarka rynkowa

60

Autorem pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” (niem. *Sozialen Marktwirtschaft*) i jej koncepcji był Alfred Müller-Armack (1901–1978) – niemiecki ekonomista neoliberalny i myśliciel polityczny, związany z freiburską szkołą ekonomii; po wojnie jeden z współautorów niemieckiego cudu gospodarczego; zwolennik własności prywatnej, godzenia ustroju państwowego i gospodarczego (*ordoliberalizm*) i subsydiarnej roli państwa¹⁰¹. Usiłował on znaleźć najlepsze rozwiązania dla ustroju, który w pełni respektowałby rynkowe zasady liberalizmu

¹⁰⁰ Por. A. Pratt, *Neoliberalizm a polityka społeczna*, [w:] *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, dz. cyt., s. 39–40.

¹⁰¹ Zob. A. Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft*, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Stuttgart 1956. Wydaje się, że nie bez znaczenia jest fakt poparcia, jakiego podczas II wojny światowej Müller-Armack udzielił hitlerowskiej Narodowosocjalistycznej Niemieckiej Partii Robotników (niem. *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*, NSDAP). W latach 1943–1945 był bowiem jej członkiem. W oczywisty sposób stawia to pod znakiem zapytania przejrzystość jego systemu aksjologicznego. Rodzi się pytanie, czy jego troska o dobro społeczne była naznaczona wrażliwością na człowieka pojmowanego osobowo, czy też obciążona ideologią, wedle której człowiek jest tylko ideą, koncepcją, jednostką, i dlatego z łatwością można go poświęcić dla ideologii.

gospodarczego, ale jednocześnie byłby zdolny do skutecznej realizacji celów socjalnych (społecznych).

Poglądy Müllera-Armacka urzeczywistnił w praktyce społeczno-gospodarczej Ludwig W. Erhard (1897–1977), pełniący w latach 1949–1963 funkcję ministra gospodarki w niemieckim rządzie Konrada Adenauera. W ciągu dziesięciu lat zrealizował on istotną dla doktryny społecznej gospodarki rynkowej koncepcję wzrostu gospodarczego, której skutki do dziś uznaje się za rodzaj „cudu gospodarczego”. Wystarczy nadmienić, że dzięki tej polityce, dla której ogromnym wsparciem był słynny plan Marshalla, Niemcy osiągnęły czołową pozycję w światowej ekonomii. Nic zatem dziwnego, że za ojca chrzestnego społecznej gospodarki rynkowej powszechnie uważa się właśnie Erharda¹⁰².

Wedle niemieckiej koncepcji skuteczna polityka stymulacji wzrostu gospodarczego jest najlepszą polityką społeczną. Zdaniem Müllera-Armacka polityka społeczna sama w sobie stanowi czynnik wzrostu gospodarczego. Dlatego stanął on na stanowisku, by ogólnie akceptowany ordoliberalizm ukierunkować odpowiednio wedle programu składającego się z następujących punktów:

1. silne akcentowanie celów społeczno-gospodarczych;
2. stymulacja wzrostu zatrudnienia przez państwo;
3. rozbudowa ubezpieczeń społecznych;
4. ustalenie płacy minimalnej;
5. respektowanie idei (zasady) współdecydowania pracowników (*Mitbestimmung*);
6. uznanie pozytywnej roli związków zawodowych w ramach układów zbiorowych.

Przywołane założenia programowe społecznej gospodarki rynkowej są przedmiotem polityki społecznej. Jak dowiodła z czasem praktyka, tego rodzaju polityka nastawiona jest przede wszystkim na wsparcie i promocję stanu średniego, a więc ludzi pracy niezależnej od państwa dzięki posiadanej własności¹⁰³.

¹⁰² Zob. L. Erhard, *Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft*, Düsseldorf 1962.

¹⁰³ Por. *Niemiecka polityka społeczna: ekonomizacja i przekraczanie barier*, red. A. Evers, R. G. Heinze, tłum. J. Ratajczak-Tuchołka, Warszawa 2010 (zwłaszcza cz. 2, s. 151–244).

Niemniej jednak rozbudowane systemy ubezpieczeń społecznych oraz pomocy społecznej w miarę skutecznie służą asekuracji ludzi przed ryzykiem zdarzeń losowych, takich jak: bezrobocie, nędza, choroby, patologie. Systemy te mają w Niemczech także wymiar edukacyjny, gdyż w świadomości przeciętnego obywatela kształtują postawy przeczności, zaradności i wrażliwości na potrzeby innych. Nie bez znaczenia jest przyjęcie zasady tzw. współdecydowania czy współzarządzania, partycypacji, która polega na aktywnym udziale pojedynczych pracowników w procesie podejmowania decyzji dotyczących procesu produkcji, handlu lub usług. Dzięki temu akcentowana jest podmiotowa rola człowieka w miejscu pracy, co w konsekwencji wzmocnia zakład pracy, nierzadko prowadzi do oszczędności dotyczących kosztów produkcji, a samym robotnikom przysparza dodatkowych korzyści materialnych.

62

Doktryna społecznej gospodarki rynkowej niejako wyczulona jest na zjawisko profesjonalizmu, które należy do jej założeń czy elementów składowych. Wiąże się ono z indywidualnymi cechami, które decydują o wysokiej jakości produkcji, o jej niezawodności i skuteczności. Profesjonalizm łączy się z osobistą, imienną odpowiedzialnością, jaka kryje się pod nazwą firmy i jej działalnością. Prowadzi do selekcji pozytywnej talentu, pracowitości i nowoczesności, jak również do naturalnego wyłaniania się autorytetów zawodowych.

Socjalne komponenty społecznej gospodarki rynkowej rodzą jednak problem polegający na tym, że państwo opiekuńcze, państwo socjalne może z łatwością przerodzić się w państwo nadopiekuńcze. Na gruncie niemieckim pewne zabezpieczenie pod tym względem stanowią jasno sformułowane zasady społecznej gospodarki rynkowej, które wynikają z politycznej konstrukcji ustroju gospodarczego.

Zatem w Niemczech, gdzie społeczna gospodarka rynkowa osiągnęła wysoki stopień rozwoju i dojrzałości, do tego rodzaju zasad należą:

1. **Zasada państwa demokratycznego** (istotne rozstrzygnięcia socjalne i gospodarcze podejmują organy ustawodawcze wybrane przez naród, który jest jedynym i najwyższym suwerenem w sferze władzy publicznej);

2. **Zasada państwa federalnego** (społeczna gospodarka rynkowa realizowana jest przez struktury federalne, krajowe (w poszczególnych landach) i samorządowe w oparciu o konstytucyjnie określony podział kompetencji w obszarze ustawodawstwa, administracji, finansów i wymiaru sprawiedliwości);

3. **Zasada państwa prawnego** (ustawodawstwo jest ściśle związane z wymogami ustawy zasadniczej, zaś zakres władzy wykonawczej określają ustawy, dzięki czemu władza państwowa nie może dowolnie ingerować w życie gospodarze, np. istnieje zakaz nadużywania prawa do zawężania zakresu swobody jednostki czy też zakaz regulacji prawnej działającej wstecz na niekorzyść obywatela);

4. **Zasada państwa socjalnego** (państwo ma obowiązek zapewnienia obywatelowi takiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego i ekonomicznego, który odpowiadałby wymaganiom zasady godności człowieka, co jest zadaniem odpowiedniej polityki społecznej poprzez permanentne zmniejszanie bezrobocia, dążenie do pełnego zatrudnienia, wyrównywanie dysproporcji w poziomie życia itp.);

5. **Zasada pomocniczości**, czyli subsydiarności (domaga się decentralizacji władzy, organizując w ten sposób pewien ład społeczno-gospodarczy, jak również wspiera własność prywatną i sprzyja wyzwalaniu inicjatyw obywatelskich w myśl idei: „*tyle społeczeństwa, ile tylko można, tyle władzy, ile koniecznie potrzeba*”);

6. **Zasada solidarności** (w polityce społecznej oznacza solidarne fundusze, tworzone dzięki składkom opłacanym równocześnie przez pracodawców i pracowników, asekurujące przed różnymi rodzajami ryzyk życiowych);

7. **Zasada finansowania z wyodrębnionego budżetu socjalnego** (finansowanie polityki społecznej w ramach oddzielnego budżetu jest korzystne, gdyż jego analiza dostarcza informacji o wysokości stopy świadczeń socjalnych, o ich rodzajach i adresatach, będąc tym samym pomocą w podejmowaniu istotnych decyzji)¹⁰⁴.

Jednakże w państwie demokratycznym praktyka polityczna nie zawsze odpowiada uprzednio przyjętej teorii. Dlatego problem nadopiekuńczości stanowi zagrożenie wciąż aktualne. Albowiem nadopiekuńczość, często wymuszona procedurami demokratycznymi, prowadzi do nadmiernych wydatków socjalnych państwa, obciążając przez to budżet, co z kolei odbija się niekorzystnie na całej gospodarce.

Niebezpieczeństwo nadopiekuńczości ma wszakże o wiele bardziej groźne skutki natury kulturowej i psychologicznej. Na przykładzie niemieckim potwierdza się prawidłowość, wedle której im więcej

¹⁰⁴ J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 122–123.

bezpieczeństwa socjalnego i nowych uprawnień socjalnych, tym bardziej – paradoksalnie – człowiek staje się ubezwłasnowolniony i niesamodzielny. Nadopiekuńczość odbiera niejako zdolność i gotowość do odpowiedzialności i samopomocy.

Nie oznacza to, że każda forma nadopiekuńczości jest niepożądana i szkodliwa dla dobra wspólnego. Z pewnością mieści się ona w granicach dopuszczalności, jeśli nie oznacza paternalizmu państwa, lecz tylko „uzupełnienie” realizowanej strategii gospodarczej i społecznej. Wydaje się, że pewne nowoczesne formy nadopiekuńczości wobec instytucji rodziny są dziś niezbędne. Świadczą o tym takie zjawiska, jak coraz większa liczba małżeństw bezdzietnych, które na starość potrzebują opieki ze strony państwa, czy coraz większa liczba dzieci wychowywanych przez samotne matki, które wymagają socjalnego wsparcia.

W Polsce z uwagi na transformację ustrojową, która rozpoczęła się po roku 1989, przystąpiono do poszukiwania najbardziej adekwatnego modelu ustrojowego. Niemal wszyscy byli zgodni co do tego, że nowe rozwiązania powinny stanowić w miarę łagodne przejście od dawnych struktur państwa socjalistycznego do nowych form ustrojowych, dla których wzorców poszukiwano w wysoko uprzemysłowionych krajach Zachodu.

Wydaje się, że formalnym rezultatem tego rodzaju namysłu stała się nowa ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r. Warto w tym miejscu przytoczyć jej art. 20, który stwierdza: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁰⁵.

Widać wyraźnie, że ustawodawca niejako przy okazji podał „definicję” społecznej gospodarki rynkowej, wskazując na jej niezbędne zasady konstytutywne: 1. wolność gospodarczą; 2. własność prywatną; 3. solidarność społeczną; 4. dialog społeczny; 5. współpracę partnerów społecznych. Nie ulega też wątpliwości, że konstytucyjny zapis o społecznej gospodarce rynkowej stanowi bezpośrednio nawiązanie do doświadczeń niemieckich. Stało się tak między innymi dlatego, że ten model gospodarki jest najbardziej zbliżony do wymagań społeczno-etycznych

¹⁰⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (2.04.1997 r.), [w:] *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* [dalej: Dz. U.], 1997 r., nr 78, poz. 483; zm. Dz. U., 2001 r., nr 28, poz. 319; zm. Dz. U., 2006 r., nr 200, poz. 147; zm. Dz. U., 2009 r., nr 114, poz. 946.

formułowanych przez katolicką naukę społeczną. Trudno sobie wyobrazić, by w konstytucji można było pominąć odniesienie do nauczania społecznego Kościoła, zważywszy na fakt, że Polacy w zdecydowanej większości wyznają wiarę katolicką.

W Polsce doświadczenia niemieckie spotkały się z ogromnym zainteresowaniem i zostały potraktowane z wyraźnym respektem i sympatią. Również teoretycy polityki społecznej, jak chociażby Kazimierz Podoski, Stanisława Golinowska czy Julian Auleytner, poświęcili i nadal poświęcają społecznej gospodarce rynkowej wiele uwagi, nie wspominając już o katolickiej nauce społecznej, na której gruncie od lat tym zagadnieniem zajmuje się Aniela Dylus¹⁰⁶.

Wśród polskich polityków społecznych, pozostających pod niemałą „presją” myśli społecznej Kościoła, naznaczonej nauczaniem Jana Pawła II, panuje przekonanie, że trzeba powiedzieć zdecydowane „tak” gospodarce rynkowej. Jednak niemal wszyscy są zgodni co do tego, że nie może to być wolna gospodarka rynkowa, która byłaby pozostawiona sama sobie. Musi ona bowiem uwzględniać cele społeczne, w których służbie pozostaje właśnie polityka społeczna. W tego rodzaju myślenie niemal idealnie wpisuje się zamysł społecznej gospodarki rynkowej.

Jednak na gruncie polskim, podobnie zresztą jak i w Niemczech, społeczna gospodarka rynkowa nie jest postrzegana jako zamknięta całość oparta na konkretnej doktrynie, lecz stanowi raczej zbiór zasad gospodarczo-politycznych¹⁰⁷. Kryje w sobie dwa konstytutywne elementy: **gospodarczy system wolnorynkowy** (wolna gospodarka) i **socjalne zobowiązania gospodarki**.

Za fundament wolnej gospodarki uznaje się: 1. wolny rynek, 2. prywatną inicjatywę i indywidualną odpowiedzialność, 3. dążenie do zysku i związaną z tym konkurencję. Aby jednak wolna gospodarka mogła zasługiwać na miano społecznej gospodarki rynkowej, musi realizować

¹⁰⁶ Por. K. Podoski, *Spoleczna gospodarka rynkowa*, [w:] K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, dz. cyt., s. 154–162; S. Golinowska, *O nowy model polityki społecznej w Polsce*, Warszawa 1993; też, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 2002; J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 120–126; A. Dylus, *Gospodarka, moralność, chrześcijaństwo*, Warszawa 1994.

¹⁰⁷ Por. *Spoleczna gospodarka rynkowa w dobie globalizacji*, red. J. Szomburg, Gdańsk 2007.

cele społeczne, określone w odniesieniu do skali wartości społeczno-etycznych. Wartości te na ogół przyjmują postać systemu i są wyrażone w prawodawstwie socjalnym.

Katolicka nauka społeczna, szczególnie w kontekście realiów polskiej gospodarki, podkreśla usilnie, że celów społecznych nie powinny definiować prawa popytu i podaży, lecz powinny być one określane przez nadrzędną instytucję społeczną, której podstawowym zadaniem jest troska o dobro wspólne. Jednakże ostatecznym uzasadnieniem tegoż dobra jest godność osoby ludzkiej, jej ochrona¹⁰⁸. Dziś tego rodzaju instytucją w zasadzie jest tylko państwo.

W dyskursie na ten temat wskazuje się na szansę, jaką pod tym względem zawiera społeczna gospodarka rynkowa. Postuluje się zwrócenie uwagi przynajmniej na jedno bardzo ważne rozwiązanie szczegółowe, pełniące rolę drogi wiodącej do skutecznej realizacji socjalnych zobowiązań gospodarki. Jest to kształtowanie poczucia współodpowiedzialności za sprawy socjalne wszystkich podmiotów życia gospodarczego, w szczególności zaś samych robotników. Nie chodzi tu wyłącznie o moralny apel, ale o proponowanie konkretnych rozwiązań, polegających między innymi na realnym udziale robotników we własności i zyskach przedsiębiorstwa¹⁰⁹.

Mogłoby to polegać na tym, że praktyka klasycznego kapitalizmu, prowadząca do wywłaszczania robotników najemnych, będzie zastąpiona ich uwłaszczeniem (np. dzięki nabyciu przez nich akcji przedsiębiorstwa), zaś umowa o pracę zostanie uzupełniona umową spółkową. W ten oto sposób najemnik (pracownik zarobkowy) ma możliwość stać się współnikiem przedsiębiorstwa. Jego udział we własności czyni gospodarkę bardziej ludzką, humanizuje ją, gdyż – jak wiadomo – własność stanowi jakby poszerzenie ludzkiej wolności. Wolność z kolei jest warunkiem odpowiedzialności, także współodpowiedzialności za realizowane przez politykę cele społeczne¹¹⁰.

We współczesnym dyskursie naukowym w Polsce na temat społecznej gospodarki rynkowej dominuje przekonanie, że odznacza się ona „wyższością” wobec dawnej socjalistycznej gospodarki o charakterze

¹⁰⁸ Por. F. J. Mazurek, *Wolność pracy, przedsiębiorczość, uczestnictwo*, Lublin 1993.

¹⁰⁹ Por. Th. Herr, *Wprowadzenie do katolickiej nauki społecznej*, tłum. A. Mosurek, Kraków 1999, s. 140–151.

¹¹⁰ Por. tamże, s. 155–159.

nakazowo-rozdzielczym, jak również wobec liberalnych czy neoliberalnych koncepcji rynku obojętnego na sprawy socjalne.

Dlatego coraz bardziej podkreśla się konieczność uwzględnienia odpowiedniej antropologii, która uzasadniałaby wyraźnie sens gospodarki rynkowej, a zwłaszcza to, że osią tej gospodarki jest realnie istniejący człowiek. Chodzi o to, by liczyły się przede wszystkim korzyści, które za pośrednictwem rynku człowiek osiąga dla siebie, dla swojej rodziny i dla wspólnoty, z którą czuje się najściślej związany. Tego rodzaju antropologię, czyli obraz człowieka będącego troską społecznej gospodarki rynkowej, w sposób najbardziej wyrazisty kreśli personalizm chrześcijański¹¹¹. Jest on immanentnie obecny w katolickiej nauce społecznej. Wydaje się, że obecnie jedynie personalizm (chrześcijański) jest w stanie nadać gospodarce rynkowej wymiar humanistyczny i socjalny¹¹².

Personalizm odznacza się jasną wizją dobra i dzięki temu ukazuje taką drogę życia moralnego, która jest przyjazna człowiekowi. Dziś niemal wszyscy zgodni są co tego, że zapisana w *Konstytucji RP* zasada społecznej gospodarki rynkowej nie jest możliwa do realizacji bez etyki. Nie chodzi tu o jakąkolwiek etykę, ale musi to być etyka właśnie przyjazna człowiekowi. Państwo prawa i funkcjonująca w jego ramach demokracja oraz wolny rynek muszą być ożywione etycznie. Widać wyraźnie, że w Polsce to zrozumienie dla etyki w życiu publicznym wciąż jest obecne w stopniu niedostatecznym, a nawet jest blokowane przez polityczne i biznesowe układy lewicowe czy liberalne. Brak etyki prowadzi do zmniejszenia poczucia odpowiedzialności w polityce oraz do obniżenia efektywności działania w gospodarce.

Trudno się zatem dziwić, że w tej sytuacji dochodzi do nadużywania stanowisk i zaufania w życiu publicznym, system nadzoru zaś jest coraz bardziej rozbudowywany. Trzeba zgodzić się z Kazimierzem Podoskim, który napisał: „panowanie biurokracji to nieuchronna konsekwencja nierealnego obrazu człowieka wraz z wszelkimi tego skutkami w postaci osłabienia możliwości gospodarki, także ograniczenia swobód pojedynczych ludzi”¹¹³.

¹¹¹ Por. S. Kowalczyk, *Personalizm – podstawy, idee, konsekwencje*, Lublin 2012, s. 135–170.

¹¹² Por. K. Podoski, *Spółeczna gospodarka rynkowa*, dz. cyt., s. 158–159.

¹¹³ Tamże, s. 158.

Teorie, doktryny czy koncepcje teoretyczne są bardzo ważne dla życia politycznego, ale mogą być też niebezpieczne. Dlatego nie bez racji za podstawę wszelkiego rozwoju zgodnego z realizacją autentycznego dobra wspólnego uznaje się „dobre” teorie. Niemniej jednak sama dobra teoria nie wystarczy. Muszą zaistnieć odpowiednie warunki do jej realizacji. Same uwarunkowania również nie wystarczą, gdyż potrzeba uprzedniej przyczyny sprawczej. A jest nią czynnik ludzki! Do wprowadzenia teorii w czyn niezbędny jest człowiek, i to człowiek współdziałający z innymi ludźmi, człowiek „zorganizowany”.

Nie inaczej wygląda realizacja celów polityki społecznej. Ważne są jej doktryny, ale jeszcze bardziej istotne jest działanie ludzkie, a więc praktyczna polityka, która powinna bazować na jasno określonym przedmiocie działania. Współczesna polityka społeczna, realizująca różne doktryny czy teorie, zawsze kreowana jest w ramach odpowiednio zidentyfikowanych podmiotów, sektorów, poziomów i całej struktury „organizatorskiej”, jak również stylów i instrumentów, a także specyficznych dla siebie wartości i zasad.

5. Polityka społeczna w działaniu

Można stwierdzić raz jeszcze, że praktyczna polityka społeczna zajmuje się problemami, które dotyczą każdego człowieka. Jest to zamierzona działalność państwa, organizacji samorządowych i pozarządowych, publicznych i niepublicznych, a także innych sił społecznych w zakresie kształtowania warunków życia ludności i stosunków międzyludzkich oraz zaspokajania istotnych potrzeb obywateli. Jeśli społeczeństwo doświadcza takich problemów, jak: ubóstwo, bezrobocie, dysfunkcyjność rodzin, bezdomność, brak mieszkań, niepełnosprawność, różnego rodzaju zagrożenia i patologie społeczne (m.in. przestępczość, przemoc domowa, agresja dzieci i młodzieży, alkoholizm czy narkomania), to muszą one stanowić przedmiot działań polityki społecznej.

Nadmienić należy, że główne dziedziny jej zainteresowania to: system zabezpieczenia społecznego, edukacja i sprawy mieszkaniowe, ochrona i higiena pracy, walka z bezrobociem, polityka zwalczania dyskryminacji i patologii społecznych, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Wszystkie wymienione problemy, stanowiące przedmiot współczesnej polityki społecznej, muszą być najpierw odpowiednio rozoznane, zdiagnozowane, by w odpowiedzi na nie można było podjąć właściwą interwencję czy strategię działania¹¹⁴.

O przedmiocie i podstawowych celach praktycznej polityki społecznej była już mowa przy okazji rozważań na temat jej definicji. W gruncie rzeczy chodzi o zespół działań długofalowych na rzecz zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych celem: zmniejszania względnie eliminowania drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawania im w miarę równych szans i asekurowania ich przed skutkami ryzyka socjalnego.

¹¹⁴ Por. J. Mazur, *Ksiądz Aleksander Wóycicki jako polityk społeczny*, [w:] *Tradycja i współczesność. 90 lat socjologii w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim*, red. S. Fel, J. P. Gałkowski, J. M. Zabielska, Lublin 2009, s. 28–29.

We współczesnej polskiej polityce społecznej podkreśla się, i chyba słusznie, priorytetowy charakter działań polegający na aktywizacji zawodowej i społecznej w miejsce wciąż jeszcze utrzymującego się rozdawnictwa zasiłków i świadczeń. Do priorytetów zalicza się również zasadę polityki prorodzinnej, ale z różnych przyczyn, między innymi ideologicznych, nie jest ona realizowana.

Trzeba przypomnieć, że w zakres przedmiotowy polityki społecznej wchodzi takie polityki szczegółowe, jak: polityka rodzinna, polityka ludnościowa (demograficzna), edukacyjna (oświatowa), kulturalna, ochrony zdrowia, mieszkaniowa, migracyjna, przeciwdziałania bezrobociu (zatrudnieniowa), zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, ochrony środowiska naturalnego, prewencji i zwalczania zjawisk patologii.

Polityki szczegółowe to również polityki publiczne, które wchodzi w zakres polityki społecznej, ale nie zawierają się w niej całkowicie. Kryją w sobie obszary, które nie należą do przedmiotu polityki społecznej, co bardzo wyraźnie uwidacznia się chociażby w samych kompetencjach władzy państwowej. W sensie ścisłym za politykę społeczną odpowiedzialne jest ministerstwo polityki społecznej (aktualnie w Polsce występuje ono pod nazwą Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), zaś ministerstwo zdrowia zasadniczo realizuje politykę ochrony zdrowia, współpracując z ministerstwem polityki społecznej, a także z innymi ministerstwami, np. ministerstwem ochrony środowiska naturalnego. Rzecz ma się podobnie z innymi rodzajami polityk szczegółowych.

Do realizacji celów polityki społecznej, uwarunkowanych przedmiotowo, niezbędne są odpowiednie podmioty. Musi istnieć konkretny czynnik ludzki, który sprawi, że uprzednio przyjęte strategie, programy i projekty, będące konsekwencją zastosowania pewnych doktryn, koncepcji czy teorii, zostaną wcielone w życie społeczne. Ów czynnik ludzki kryje się w podmiotach polityki społecznej. Jednak ludzkie działanie musi być uporządkowane. Polityka społeczna przyjmuje zatem pewne style realizacji i posługuje się określonymi instrumentami. Z uwagi na ludzki charakter działań nie może też nie uwzględniać wartości i zasad, które sprawiają, że polityka jest moralna, a więc stanowi wyzwalenie dobra.

Mówiąc o podmiotach polityki społecznej, ani na moment nie można zapomnieć o tym, że są to podmioty realizacyjne, a więc takie, które określają i/lub realizują jej zadania i cele. Natomiast z etycznego,

antropologicznego punktu widzenia w centrum każdej polityki winien stać człowiek, jego integralne dobro. Nie może on być traktowany przedmiotowo, lecz podmiotowo. W tym sensie jest on zasadniczym podmiotem polityki społecznej.

5.1. Podmioty i sektory

W definicjach polityki społecznej problem jej podmiotowości na ogół jest rozstrzygnięty. Przykładowo, wedle Wacława Szuberta polityka społeczna jest celową działalnością „państwa, związków zawodowych i innych organizacji”. Dla Antoniego Rajkiewicza podmiotami są „państwo oraz inne ciała publiczne i siły społeczne, które zajmują się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich”. Z kolei Auleytner za podmioty polityki społecznej uważa „państwo, samorządy i organizacje pozarządowe”. Podobnie ujmuje rzecz Adam Kurzynowski. Natomiast według Tadeusza Kowalaka tego rodzaju podmiotami są „państwo, inne podmioty publiczne oraz społeczne organizacje pozarządowe, mające na celu kształtowanie godnych warunków życia ludności i poprawnych stosunków międzyludzkich”¹¹⁵.

Wszystkie te ujęcia łączy konstatacja, że za podmioty polityki społecznej należy uznać państwo z jego odpowiednimi organami, samorządy i całą gamę organizacji, które realizują cele polityki społecznej, wynikające z jej zasięgu przedmiotowego. Aby uświadomić sobie niezbędność tych podmiotów, należy raz jeszcze – tym razem za Jolantę Supińską – przywołać to, co stanowi istotę przedmiotu działalności polityki społecznej. Składają się nań „cztery wielkie sfery życia: praca, dobrobyt, kultura społeczna i ład społeczny”, przy czym *differentia specifica* polityki społecznej stanowi to, co wpływa znacząco na ewolucję i zaspokojenie potrzeb, to wszystko, co urzeczywistnia pożądaną społecznie ideę rozwoju lub jej zagraża¹¹⁶.

Skoro naczelnym celem polityki społecznej było i jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa egzystencjalnego, głównie ekonomicznego

¹¹⁵ Cyt. za: *Definicje polityki społecznej*, [w:] R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, dz. cyt., s. 168–173; M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, dz. cyt., s. 34–36.

¹¹⁶ J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, dz. cyt., s. 7–9.

i socjalnego, to niepodobna nie zgodzić się z tezą, iż pierwszym i najważniejszym, najbardziej podstawowym podmiotem tej polityki jest państwo¹¹⁷. We współczesnych realiach państwa demokratycznego realizacja tego celu przybiera kształt starań o coraz większy dobrobyt obywateli.

Podmioty polityki społecznej podejmują jej zadania i cele w sposób dla siebie właściwy. Chcąc uchwycić „filozofię” owej podmiotowości, warto zwrócić uwagę na tzw. sektory polityki społecznej. W państwach demokratycznych na ogół wyróżnia się trzy główne sektory aktywności: publiczny, prywatny i pozarządowy (trzeci sektor).

Sektor publiczny obejmuje administrację rządową i samorządową oraz instytucje jej podległe. Sektor ten realizuje rozliczne funkcje państwa, które wymagają wydatków zarówno materialnych (na zakup przez władze publiczne dóbr i usług do realizacji przyjętych zadań), jak i transferowych (na redystrybucję dochodów na świadczenia społeczne, takie jak renty, emerytury, zasiłki). W Polsce sektor publiczny tworzą:

1. organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały;
2. gminy, powiaty i samorządy wojewódzkie oraz ich związki;
3. jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych;
4. państwowe i samorządowe fundusze celowe;
5. państwowe szkoły wyższe;
6. jednostki badawczo-rozwojowe;
7. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
8. państwowe i samorządowe instytucje kultury;
9. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) i zarządzane przez nie fundusze;
10. Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ);
11. Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
12. państwowe lub samorządowe osoby prawne, nieujęte powyżej, a wykonujące zadania publiczne, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego¹¹⁸.

¹¹⁷ Por. J. Orczyk, *Polityka społeczna – cele i uwarunkowania*, Poznań 2005, s. 17.

¹¹⁸ G. Spytek-Bandurska, *Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 95.

Istotną rolę w sektorze publicznym odgrywa nieprywatna własność majątku, którym posługują się administracja państwowa oraz publiczne instytucje usługowe, wykorzystując go do działalności gospodarczej. **Majątek publiczny** stanowią:

1. dobra **realne**, czyli **rzeczowe** (głównie nieruchomości przeznaczone do użytku publicznego, będące własnością państwa lub związków publicznoprawnych, w szczególności gmin, np.: lasy, wody, drogi, bogactwa naturalne, rezerwy państwowe, majątek Skarbu Państwa, majątek przedsiębiorstw państwowych itp.);

2. gromadzone drogą przymusu **dochody publiczne** (podatki, składki, opłaty oraz inne świadczenia pieniężne na rzecz państwa, samorządu terytorialnego, funduszy celowych czy innych jednostek sektora finansów publicznych, wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki tegoż sektora oraz dochody z ich mienia, np. wpływy z umów cywilnych, odsetki od środków na rachunkach bankowych, dywidendy z praw majątkowych, dochody ze sprzedaży majątku itp.)¹¹⁹.

Dla sektora publicznego ważne są cele, które skupione są na realizacji dóbr publicznych. W ich ramach znajdują się zadania względnie usługi traktowane przez demokratyczne państwa konstytucyjne bądź to jako niezbywalne (administracja państwowa, obrona narodowa, bezpieczeństwo wewnętrzne, wymiar sprawiedliwości), bądź też jako zbywalne (edukacja, ochrona zdrowia, pomoc socjalna, mieszkalnictwo, kultura, dostawa energii, komunikacja i łączność, rozwój infrastruktury).

W ramach polityki społecznej, uprawianej wedle idei państwa opiekuńczego (*welfare state*), sektor publiczny jest szczególnie zaangażowany w rozwiązywanie problemów społecznych, zapewniając obywatelom pewne formy zabezpieczenia przed takimi rodzajami ryzyka życiowego, jak: starość, choroba, niepełnosprawność, bezrobocie, bezdomność czy nieszczęśliwe wypadki losowe.

Na tym jednak aktywność tego sektora się nie kończy. W miarę możliwości stara się on rozszerzać system świadczeń i ochrony socjalnej, by zagwarantować wszystkim obywatelom minimalne dochody i równe prawa w dostępie do świadczeń publicznych (np. mieszkania, wykształcenia czy opieki zdrowotnej). Ponadto sektor publiczny z natury swej oddziałuje na gospodarkę. Chodzi o to, by to oddziaływanie było

¹¹⁹ Tamże, s. 94.

skuteczne poprzez kreowanie pozytywnych tendencji w dążeniu do poprawy warunków bytowych ludności czy w stwarzaniu nowych miejsc pracy¹²⁰.

Sektor prywatny kojarzony jest z sektorem rynkowym, gdyż kreują go biznes i przedsiębiorczość. Jego działalność uwarunkowana jest mechanizmem rynkowym, realizującym zobiektywizowane, konkretne i mierzalne cele. Na sektor prywatny składa się całość działalności komercyjnej, która jest oparta na kapitale własnym i nastawiona na zysk ekonomiczny. Podmiotami tegoż sektora są osoby fizyczne i prawne, do których należy w całości lub w przeważającej części mienie niebędące własnością Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego.

„Filozofia” sektora rynkowego opiera się na własności prywatnej, obejmującej środki produkcji i dobra konsumpcyjne. Podmiotem tej własności zawsze jest jednostka ludzka, która może korzystać z środków i dóbr indywidualnie albo wspólnie z innymi jednostkami w ramach różnych form prawnych, zwłaszcza dzięki spółkom. Praktyka spółek jest bodaj najbardziej rozpowszechniona, gdyż odgrywa skuteczną rolę w sferze działalności zarobkowej, która ma na celu zaspokojenie indywidualnych potrzeb ludzkich względnie osiągnięcie zysku¹²¹.

74

W Polsce spółki dzielą się na osobowe (cywilna, jawna, partnerska, komandytowa, komandytowo-akcyjna) i kapitałowe (akcyjna, z ograniczoną odpowiedzialnością). Spółki osobowe polegają na tym, że decydującą rolę odgrywają w nich wspólnicy (element ludzki, osobowy). Natomiast spółki kapitałowe oparte są na stałym wkładzie kapitałowym. W ramach sektora prywatnego działalność zarobkową prowadzą także spółdzielnie, które funkcjonują w interesie swoich członków.

Sektor rynkowy (prywatny) charakteryzują następujące cechy:

1. samofinansowanie;
2. prowadzenie działalności w oparciu o rachunek ekonomiczny;
3. realizacja celów komercyjnych;
4. dbałość o interesy indywidualne;
5. autonomia w zawieraniu transakcji;
6. gromadzenie kapitału na zasadach dobrowolności;

¹²⁰ Tamże, s. 94–95.

¹²¹ Por. *Sektor prywatny w przebudowującej się polskiej gospodarce. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 22 czerwca 1995 w Prywatnej Wyższej Szkole Businessu i Administracji*, red. I. Kuźniewska, Warszawa 1996.

7. racjonalne wydawanie środków na potrzeby własne;
8. nieposiadanie wpływu decyzyjnego na gospodarkę kraju¹²².

Z uwagi na transformację ustrojową Polski, która została oparta na wdrażaniu modelu gospodarki rynkowej, nastąpiło osłabienie sektora publicznego na rzecz sektora prywatnego, który obecnie w gospodarce narodowej odgrywa rolę decydującą.

Trzeci sektor (ang. *third sektor*) stanowi ogół organizacji pozarządowych, które działają społecznie. Są to podmioty niezależne od władz publicznych. Swoje dochody przeznaczają na wykonywanie swych statutowych zadań, celem ich działalności zaś nie jest zysk. Dlatego często określane są jako organizacje *non-profit*, w przeciwieństwie do organizacji *for-profit*, a więc należących do drugiego sektora, czyli takich, które z zasady nastawione są na osiąganie zysku. Z tegoż względu organizacje pozarządowe nie utożsamiają się z sektorem publicznym ani też z sektorem rynkowym. Jednak sfera ich działalności zawsze łączy się z polityką społeczną.

W Polsce organizacje *non-profit* przyjmują różne formy, ale najczęściej występują jako fundacje i stowarzyszenia o charakterze wolontarystycznym i społecznym (obywatelskim). Podobnie jest w innych krajach, gdzie określane są także jako organizacje charytatywne (ang. *charitable organizations*), organizacje *non-profit* (ang. *non-profit organizations*), wolontariat (ang. *voluntary sektor*) czy niezależny sektor (ang. *independent sektor*). W Polsce najbardziej przyjęła się nazwa NGO, stanowiąca skrót terminu angielskiego *non-governmental organizations*¹²³.

Zasadniczo NGO-sy współuczestniczą w realizacji celów i zadań polityki społecznej poprzez uzupełnianie czy wspieranie działań administracji państwowej lub realizację programów inicjowanych przez władze publiczne w obszarach ważnych społecznie¹²⁴. Zajmują się między innymi ochroną zdrowia, edukacją, kulturą, sportem, ekologią, ale też podejmują aktywność natury ideologicznej (np. organizacje pacyfistyczne, genderowskie czy proaborcyjne). Jakkolwiek by było, trzeci sektor określa swoją działalność statutową jako świadczenie usług

¹²² G. Spytek-Bandurska, *Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej*, dz. cyt., s. 95.

¹²³ Por. *Portal organizacji pozarządowych*, www.ngo.pl (20.08.2013).

¹²⁴ Por. N. Yeates, *Globalny i ponadnarodowy wymiar wielosektorowości w polityce społecznej*, [w:] *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, red. M. Powell, tłum. S. Kamiński, Warszawa 2010, s. 232–241.

społecznych, reprezentację i rzecznictwo interesów wybranych zbiorowości, łagodzenie konfliktów, promowanie solidarności i altruizmu, kształtowanie wspólnoty i demokratycznych stosunków społecznych¹²⁵.

Trzeci sektor pełni szczególną rolę w ramach działalności pożytku publicznego. Jest ona prowadzona głównie przez organizacje do tego uprawnione ustawowo, czyli organizacje użyteczności publicznej. Są one aktywne w dziedzinie ochrony zdrowia, szeroko rozumianej pomocy społecznej, akcji charytatywnych i edukacji, czyli działają na rzecz dobra publicznego. W Polsce *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z 24 kwietnia 2003 r. wprowadziła dla nich nazwę: „organizacje pożytku publicznego”¹²⁶.

Ważnym narzędziem aktywności trzeciego sektora jest dialog obywatelski, będący sposobem komunikowania się władzy publicznej z organizacjami pozarządowymi celem wzajemnego przekazywania opinii na temat spraw społecznych (socjalnych). W szczególności przedmiotem owego dialogu są z reguły kwestie dotyczące celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki społecznej¹²⁷.

76

Dialog obywatelski stanowi przejaw uaktywnienia w życiu społeczno-gospodarczym odpowiednich aktorów zdolnych do partnerstwa, niezbędnego do odpowiedzialnej realizacji pożądanego konceptu rozwoju. Dialog ten prowadzi do kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, zakładającego współdziałanie sektora publicznego, sektora prywatnego i sektora trzeciego. Nie bez racji sektor trzeci często nazywany jest sektorem obywatelskim¹²⁸.

¹²⁵ Por. G. Spytek-Bandurska, *Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej*, s. 96; S. L. Stadniczeńko, *Trzeci sektor jako rzecznik potrzeb społecznych i praw człowieka*, „Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej. Polonia University Scientific Journal” 2012 nr 1 (6), s. 57–73.

¹²⁶ Por. Dz. U., 2003 r., nr 96, poz. 873.

¹²⁷ Dialog obywatelski władz publicznych z trzecim sektorem należy odróżnić od dwustronnego dialogu społecznego między związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców odnośnie do zbiorowych stosunków pracy. Niekiedy jest to dialog trójstronny, jeśli uczestniczą w nim także przedstawiciele organów państwowych, a nawet wielostronny, jeśli dołączają się doń jeszcze inne podmioty życia gospodarczego i społecznego.

¹²⁸ G. Spytek-Bandurska, *Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej*, dz. cyt., s. 97.

Podmioty polityki społecznej funkcjonują nie tylko w trzech wspomnianych sektorach. Dziś wiele mówi się o wielosektorowej polityce społecznej¹²⁹. Na przykład Mirosław Grewiński przyjmuje podział na sektory: publiczny, obywatelski, prywatny i nieformalny. **Sektor nieformalny** obejmuje wszystkie podmioty polityki społecznej, które nie mieszczą się w trzech pozostałych sektorach. Aktywność społeczna tych czterech sektorów realizuje cele i zadania polityki społecznej poprzez zaspokajanie potrzeb socjalnych obywateli oraz łagodzenie względnie eliminowanie kwestii społecznych. Wielosektorowa (czterosektorowa) polityka społeczna – w przekonaniu Grewińskiego – jest w stanie skutecznie wykorzystać potencjał państwa (pluralistycznego i opiekuńczego), możliwości społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego, mając na względzie przede wszystkim odpowiedzialność za integrację społeczną oraz bezpieczeństwo socjalne¹³⁰.

Wydaje się, że dla przejrzystości rozważań warto przyjąć nierzadko stosowane rozróżnienie na podmioty określające cele i zasady działania polityki społecznej oraz podmioty realizujące jej cele¹³¹. Można zatem mówić o dwóch rodzajach podmiotowości. Podmioty określające cele i zasady działania polityki społecznej to państwo, posługujące się rządem, który realnie uprawia politykę społeczną poprzez ustalanie odpowiednich celów i zadań, jak również zasad ich realizacji. Do tego rodzaju podmiotów należą także samorządy, gdyż i one są władne podejmować podobne ustalenia na poziomie lokalnym czy terytorialnym. Należą więc do sektora publicznego. Natomiast podmioty realizujące cele polityki społecznej to oprócz sektora publicznego (instytucji rządowych i samorządowych) także organizacje pozarządowe i w pewnym

¹²⁹ Por. *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, red. M. Powell, tłum. S. Kamiński, Warszawa 2010.

¹³⁰ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, dz. cyt., s. 37; por. tenże, *Pluralizm usług w polityce zatrudnienia i integracji społecznej*, [w:] *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, red. M. Gagacka, K. Głębicka, Radom 2009, s. 247–280; M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo socjalne a funkcje współczesnego państwa*, [w:] *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, dz. cyt., s. 197–209; M. Powell, *Wielosektorowa gospodarka i społeczny podział dobrobytu*, [w:] *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, dz. cyt., s. 27–29.

¹³¹ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, dz. cyt., s. 17–18.

zakresie sektor prywatny (rynkowy). Prywatne firmy działające na rzecz wzbogacenia swoich właścicieli również mogą realizować cele, o których mowa, jeśli uczestniczą na przykład w obowiązkowym (przewidzianym ustawą) wydatkowaniu własnych środków na pokrycie wynagrodzenia za czas choroby pracownika¹³².

Zresztą współczesny podział na sektory wciąż się komplikuje wobec faktu powstawania w sferze społeczno-gospodarczej nowych organizmów pośrednich, które pomimo nastawienia na zysk skutecznie przyczyniają się do realizacji celów polityki społecznej. Zjawisko to trafnie zdiagnozował chociażby papież Benedykt XVI, który w swojej encyklice społecznej napisał:

Wydaje się, że przyjmowane dotychczas rozróżnienie między przedsiębiorstwami mającymi na celu zysk (*profit*) a organizacjami, które nie są nastawione na zysk (*non profit*), nie jest już w stanie dać pełnego obrazu rzeczywistości, ani też skutecznie wskazać kierunków na przyszłość. W ostatnich dziesięcioleciach powstał rozległy obszar pośredni między tymi dwoma typami przedsiębiorstw. Tworzą go tradycyjne przedsiębiorstwa, które jednak podpisują pakt o pomocy dla krajów zacofanych; fundacje, będące inicjatywą pojedynczych przedsiębiorstw; grupy przedsiębiorstw, stawiające sobie za cel użyteczność społeczną; zróżnicowany świat podmiotów tak zwanej ekonomii obywatelskiej i wspólnotowej. Nie chodzi tylko o „trzeci sektor”, ale o nową, obszerną, złożoną rzeczywistość, obejmującą sferę prywatną i publiczną, która nie wyklucza zysku, ale uważa go za narzędzie do re-

¹³² Tamże, s. 18. Należy mieć świadomość, że w dawnych ujęciach polityki społecznej za jej podmiot uznawane było tylko państwo (sektor publiczny). W każdym razie był to podmiot główny, podstawowy i w pewnym sensie jedyny. Dlaczego? Uzasadniano to tym, że polityka społeczna to konkretne działania, które wymagają decyzji politycznych, co wynika z natury polityki jako takiej. Tego rodzaju decyzje może podejmować tylko państwo jako sprawująca władzę instytucja polityczna. Organizacje pozarządowe, społeczne, religijne, gospodarcze i wszelkie inne organizacje niepaństwowe z zasady nie mają politycznej władzy rządzenia, więc w sensie ścisłym nie są podmiotami polityki, w tym również polityki społecznej. Ich działalność dotyczy raczej obszaru ekonomii (ekonomiki) społecznej, i tak zresztą postrzegano politykę społeczną dawniej. Np. wspomniany już podręcznik ks. Antoniego Szymańskiego z 1925 r. nosi wprawdzie tytuł *Polityka społeczna*, ale na francuski został przełożony jako *L'Économie sociale*.

alizacji celów humanistycznych i społecznych. Fakt, że przedsiębiorstwa te rozdzielają zyski albo też ich nie rozdzielają, lub przyjmują taką czy inną formę przewidzianą przez normy prawne, staje się drugorzędny wobec ich gotowości do pojmowania zysku jako narzędzia do osiągnięcia celu, jakim jest humanizacja rynku i społeczeństwa. Należy sobie życzyć, aby te nowe formy przedsiębiorstw znalazły we wszystkich krajach odpowiednią strukturę prawną i fiskalną. One to, nie umniejszając znaczenia i użyteczności gospodarczej i społecznej tradycyjnych form przedsiębiorczości, dokonują przeobrażenia systemu w kierunku wyraźniejszego i faktycznego brania na siebie obowiązków ze strony podmiotów ekonomicznych. I nie tylko. Sama wielorakość instytucjonalnych form przedsiębiorczości stwarza rynek bardziej cywilizowany i jednocześnie bardziej konkurencyjny¹³³.

Przytoczony fragment encykliki papieskiej świadczy o promocji sektora prywatnego przez społeczne nauczanie Kościoła. Konieczne jest wszakże etyczne ożywienie przedsiębiorczości, by rzeczywiście mogła przyczynić się do humanizacji rynku i społeczeństwa. Jak widać, zamyśl ten jak najbardziej wpisuje się w zadania i cele polityki społecznej.

Charakteryzując podmiotowość polityki społecznej w Polsce, warto w końcu wymienić jej podmioty państwowe. Można mówić o podmiotach ustawodawczych, wykonawczych (centralnych i terenowych), sądowniczych i kontrolnych.

Podmioty ustawodawcze polityki społecznej tworzą organy ustawodawcze, do których należą Sejm i Senat. W Sejmie sprawami polityki społecznej głównie zajmują się:

1. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny;
2. Komisja Polityki Senioralnej
3. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży;
4. Komisja Łączności z Polakami za Granicą;
5. Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych;
6. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej;
7. Komisja Zdrowia¹³⁴.

Natomiast na forum Senatu problemy polityki społecznej podejmują:

1. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej;

¹³³ Tenże, Encyklika *Caritas in veritate* (29.06.2009), 46.

¹³⁴ Dane dotyczą VIII kadencji Sejmu, który został wyłoniony w wyborach parlamentarnych 25.10.2015 r.

2. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu;
3. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej;
4. Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą;
5. Komisja Zdrowia¹³⁵.

Podmioty wykonawcze centralnej polityki społecznej są bardziej zróżnicowane. Należą do nich:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (sprawy polityki społecznej podejmuje w ramach aktywności Biura Polityki Społecznej przy Kancelarii Prezydenta RP);
2. Prezes Rady Ministrów (w ramach struktury organizacyjnej Kancelarii Premiera);
3. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (rodzina; praca; zabezpieczenie społeczne);
4. Ministerstwa mające bezpośredni kontakt z polityką społeczną:
 - Ministerstwo Edukacji Narodowej (oświata i wychowanie);
 - Ministerstwo Finansów (budżet; finanse publiczne; polityka finansowa);
 - Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (polityka w zakresie gospodarki morskiej, gospodarki wodnej, rybołówstwa; żegluga śródlądowa);
 - Ministerstwo Infrastruktury (łączność; transport);
 - Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne; polityka mieszkaniowa; rozwój regionalny);
 - Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (polityka gospodarcza);
 - Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (polityka rolna; rozwój wsi; rynki rolne);
 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (administracja publiczna; sprawy wewnętrzne; bezpieczeństwo obywateli, polityka wobec mniejszości narodowych i etnicznych);
 - Ministerstwo Sprawiedliwości (polityka prewencji i zwalczania zjawisk patologii społecznej);
 - Ministerstwo Środowiska (ochrona środowiska naturalnego)
 - Ministerstwo Zdrowia (ochrona zdrowia)¹³⁶.

¹³⁵ Dane dotyczą IX kadencji Senatu wyłonionego w wyborach 25.10.2015 r.

¹³⁶ Oficjalne nazwy ministerstw na podstawie: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <https://www.premier.gov.pl/> (25.11.2018 r.).

Należy podkreślić, że w zaprezentowanej strukturze państwowych podmiotów polityki społecznej największe (najszerze) pole działania należy do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Niemal powszechnie przyjmuje się, że zakres przedmiotowy polityki społecznej państwa sprowadza się do tego wszystkiego, czym w ramach swoich kompetencji zajmuje się ministerstwo polityki społecznej. W Polsce tego rodzaju instytucja tożsama jest właśnie z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Dla zobrazowania jego zadań i kompetencji wystarczy zaznaczyć, że aktualnie (stan z listopada 2018 r.) Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podejmuje następujące obowiązki:

1. Realizuje ustawy socjalne;
2. Organizuje i koordynuje pomoc społeczną;
3. Realizuje politykę ograniczania bezrobocia;
4. Troszczy się o odpowiedni kształt prawa pracy;
5. Koordynuje dialog społeczny (Ministerstwo jest organizacyjnym i logistycznym zapleczem Rady Dialogu Społecznego)¹³⁷;
6. Prowadzi politykę ubezpieczeń społecznych;
7. Analizuje i ocenia stan bezpieczeństwa i higieny pracy;
8. Opiniuje i rejestruje układy zbiorowe pracy;
9. Realizuje zadania związane z zatrudnieniem i rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych¹³⁸.

Z uwagi na wymienione powyżej zadania, Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej są bezpośrednio podporządkowane (podległe) następujące jednostki organizacyjne:

- Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego;

¹³⁷ Radę Dialogu Społecznego (RDS) powołał Prezydent RP w dniu 22 października 2015 r., na mocy Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240). RDS zastąpiła działającą od 1994 r. Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Instytucja ta stanowi funkcjonujące na poziomie centralnym forum dialogu trójstronnego w Polsce: pracownicy - pracodawcy - rząd. Zob. <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/rada-dialogu-spolecznego/rada-dialogu-spolecznego/> (25.11.2018 r.).

¹³⁸ Por. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl> (25.11.2018 r.).

- Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich;
- Zakład Wydawniczo-Poligraficzny Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.
- Ponadto do kompetencji Ministerstwa należy nadzorowanie takich jednostek organizacyjnych, jak:
 - Centralny Instytut Ochrony Pracy - Państwowy Instytut Badawczy;
 - Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego;
 - Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS);
 - Instytut Rozwoju Służb Społecznych (IRSS);
 - Ochotnicze Hufce Pracy;
 - Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)¹³⁹.

W gestii Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pozostają przede wszystkim; wsparcie dla rodzin z dziećmi (np. rządowy program „Rodzina 500 plus”), problemy związane z zatrudnieniem i bezrobociem, polityka wobec osób niepełnosprawnych i polityka wobec osób starszych. Do obowiązków Ministra i kierowanego przezeń Ministerstwa należy kreowanie takiej polityki społecznej, która w sposób realny zajmuje się ochroną pracowników przed utratą miejsc pracy, asekuracją egzystencji osób bezrobotnych i ich rodzin oraz tworzeniem miejsc pracy i pośredniczeniem w ich znajdywaniu¹⁴⁰.

Jakkolwiek by było, z bezrobociem zawsze łączy się polityka zatrudnienia i polityka rynku pracy, które stanowią ogromnie ważny segment polityki społecznej realizowanej przez odnośne Ministerstwo. Nie jest to wszakże kompetencja wyłączna, gdyż promocją zatrudnienia, łagodzeniem skutków bezrobocia oraz aktywizacją zawodową zasadniczo zajmują się instytucje rynku pracy, które działają na podstawie specjalnej ustawy. Wedle ustawy zadania te należą do całej Rady Ministrów oraz wojewodów, marszałków województw i starostów. W szczególności realizowane są przez wojewódzkie, powiatowe i miejskie urzędy pracy¹⁴¹.

Jeśli chodzi o politykę społeczną wobec osób niepełnosprawnych, to polega ona na takich działaniach podmiotów publicznych i organizacji

¹³⁹ Por. tamże.

¹⁴⁰ J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzwienie chaosu socjalnego*, s. 330.

¹⁴¹ Zob. *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (20 IV 2004 r.), w: Dz. U., 2004 r., nr 99, pozycja 1001; zm. Dz. U., 2008 r., nr 69, poz. 415; tekst jednolity: Dz. U., 2013 r., poz. 674.

społecznych (pozarządowych), które mają na celu wyrównywanie nieuzasadnionych różnic socjalnych, asekurowanie wobec ryzyk życiowych oraz tworzenie szans funkcjonowania osób niepełnosprawnych we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego, umożliwiającego ich pełną integrację ze społeczeństwem¹⁴².

Działania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na rzecz osób niepełnosprawnych są jednak zadaniem ogólnospołecznym. Polega ono na tworzeniu podstawowych oraz realnych możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb osób dotkniętych niepełnosprawnością¹⁴³. Wydaje się, że jednym z najbardziej pożądanых sposobów pomocy jest troska o ich integrację społeczną i zawodową. Integracja (proces scalania, włączenie jakiegoś elementu w całość) ma na celu przygotowanie osób niepełnosprawnych do funkcjonowania w życiu otwartej społeczności na miarę ich możliwości, do pełnienia różnorodnych ról w życiu rodzinnym, zawodowym i społecznym¹⁴⁴.

Ostatnio z uwagi na niekorzystne zmiany demograficzne ogromnie wzrosła rola polityki społecznej w odniesieniu do ludzi starszych, czyli polityki senioralnej. Koordynuje ją Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Ogólnie przyjmuje się, że tego rodzaju polityka posiada własną specyfikę i nie może polegać wyłącznie na adaptacji rozwiązań stosowanych w przypadku innych grup wiekowych. Owa specyfika wynika stąd, że do najbardziej newralgicznych problemów ludzi starszych należą: samotność, choroba, inwalidztwo, życie w ubóstwie, poczucie nieprzydatności¹⁴⁵.

Piotr Błądowski definiuje wspomnianą politykę jako system realizowanych działań celem wszechstronnej kompensacji malejących z wiekiem możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb, integracji

¹⁴² J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzwienie chaosu socjalnego*, s. 337.

¹⁴³ Zob. *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej* (27 VIII 1997 r.), w: Dz. U., 1997 r., nr 123, poz. 776; tekst jednolity: Dz. U., 2011 r., nr 127, poz. 721.

¹⁴⁴ Por. J. Bałachowicz, *Wychowanie społeczeństwa a integracja osób niepełnosprawnych*, w: *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji*, praca zbiorowa, red. J. Mikulski, J. Auleytner, WSP TWP, Warszawa 1996, s. 132–133.

¹⁴⁵ Por. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzwienie chaosu socjalnego*, s. 345.

z lokalną społecznością oraz przygotowania do starości. Obejmuje ona takie kwestie, jak ochrona zdrowia seniorów, zatrudnienie osób starszych, pomoc osobom obłożnie chorym, praca socjalna z seniorami, warunki materialne i mieszkaniowe osób starszych, pomoc instytucjonalna (szczególnie w sytuacji ubóstwa)¹⁴⁶.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej będąc najbardziej wyrazistym podmiotem polityki społecznej, nie realizuje jej zadań bezpośrednio. Jego rola polega na koordynacji działań, które mają charakter bardzo zróżnicowany; od aktywności na niwie współtworzenia odpowiedniego prawa socjalnego i współpracy z innymi ministerstwami aż po wspomaganie i w pewnym sensie także systematyczną lustrację lokalnej polityki społecznej realizowanej w ramach poszczególnych sektorów.

W zakresie newralgicznych spraw, z którymi zmagają się współczesna polityka społeczna, najbardziej podstawowe zadania realizują instytucje funkcjonujące w terenie. Należą do nich chociażby miejskie, powiatowe czy wojewódzkie urzędy pracy, powiatowe centra pomocy rodzinie czy domy pomocy społecznej.

84 **Podmioty wykonawcze terenowe**¹⁴⁷ odgrywają szczególną rolę w realizacji polityki społecznej kreowanej przez administrację centralną. Należy uświadomić sobie, że administrację rządową w terenie stanowią wojewoda i podlegający mu kierownicy administracji zespolonej. Ponadto strukturę tej administracji tworzą organy administracji niesespolonej.

Organami rządowej administracji zespolonej w województwie są między innymi komendanci policji i straży pożarnej, kurator oświaty, inspektor ochrony środowiska czy lekarz weterynarii, a więc kierownicy służb, inspekcji i straży podlegający zwierzchnictwu wojewody i działający w imieniu własnym lub wojewody (starosty w powiecie).

¹⁴⁶ Por. P. Błędowski, *Polityka społeczna wobec osób starszych w Unii Europejskiej i w Polsce*, w: *Społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską*, praca zbiorowa, red. K. Głąbicka, WSP TWP, Warszawa 1999, s. 159; Tenże, *Samodzielność osób starszych jako zadanie polityki społecznej*, „Gerontologia Polska” 1998, nr 6(3–4), s. 49–54; Tenże, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002.

¹⁴⁷ Opracowano na podstawie: *ABC samorządu terytorialnego*, red. A. Korzeniowska, Bydgoszcz 2004; *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, red. D. Górski, Warszawa 2006.

Natomiast do podmiotów tworzących administrację niezespoloną zalicza się terenowe organy podporządkowane bezpośrednio właściwym sobie ministrom, jak również kierowników państwowych osób prawnych i innych jednostek, które wykonują zadania administracji rządowej na obszarze województwa (np. dyrektorów urzędów statystycznych, celnych i morskich, dyrektorów izb i naczelników urzędów skarbowych czy inspektorów sanitarnych)¹⁴⁸.

W sferze polityki społecznej państwowe podmioty wykonawcze działające w terenie współdziałają z samorządem terytorialnym. Samorząd ten ma strukturę: gmina – powiat – województwo. Organami stanowiącymi i kontrolnymi jednostek samorządowych są odpowiednio: rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Natomiast organami wykonawczymi są zarządy gmin, powiatów i województwa.

W ramach gminy mogą być tworzone jednostki mniejsze: sołectwa, dzielnice, osiedla. Do kompetencji gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie są zastrzeżone dla innych podmiotów, a więc: gospodarka terenami i ład przestrzenny, infrastruktura komunalna, lokalny transport zbiorowy, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, mieszkalnictwo, edukacja publiczna, kultura, polityka prorodzinna, ochrona środowiska, współpraca z organizacjami społecznymi (pozarządowymi). Jak widać, wszystkie wspomniane zadania w całości lub przynajmniej w części wpisują się w obszar polityki społecznej.

Powiat z kolei, zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości, zajmuje się: edukacją publiczną, promocją zdrowia, pomocą społeczną, polityką prorodziną, wspieraniem osób niepełnosprawnych, przeciwdziałaniem bezrobociu, aktywizacją lokalnego rynku pracy, transportem zbiorowym, kulturą, administracją architektoniczno-budowlaną, ochroną środowiska, leśnictwem i rybołówstwem, rolnictwem, porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli oraz ochroną praw konsumenta. Są to zadania w znacznej mierze pokrywające się z zadaniami gminy, a tylko niektóre stanowią specyfikę powiatu. Jednakże należy pamiętać, że obowiązuje tu zasada pomocniczości, wedle której powiat podejmuje zadania gminy jedynie w tej mierze, w jakiej gmina nie jest w stanie zrealizować ich wyłącznie własnymi siłami.

¹⁴⁸ Por. G. Spytek-Bandurska, *Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej*, dz. cyt., s. 102–103.

Wreszcie regionalna wspólnota samorządowa, utworzona w obszarze województwa, podejmuje zadania publiczne, które nie są zastrzeżone dla administracji rządowej i nie należą do kompetencji gmin i powiatów. Podmiot ten określa strategię rozwoju województwa, aby zrealizować następujące cele:

- pobudzić aktywność gospodarczą;
- kreować rynek pracy;
- utrzymać i rozbudować infrastrukturę społeczną i techniczną;
- pozyskać środki finansowe na realizację zadań użyteczności publicznej;
- podnosić poziom wykształcenia obywateli;
- wspierać postęp technologiczny i innowacje;
- odpowiednio chronić i kształtować środowisko naturalne¹⁴⁹.

Podmioty kontrolne polityki społecznej badają realizację ustaw i innych aktów prawnych, jak również czuwają nad respektowaniem konstytucyjnej zasady sprawiedliwości oraz analizują ryzyka społeczne związane z pracą zawodową. Do tego rodzaju podmiotów należą:

1. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) i należący do jej struktury organizacyjnej Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia (m.in. kontroluje działalność Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy, Funduszu Alimentacyjnego, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Państwowego Funduszu Kombatantów oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych)¹⁵⁰;

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (pełni funkcję prewencyjną, diagnostyczną, kontrolną i kreującą, np. wizytuje rejony zagrożone bezrobociem, wskazuje niedoskonałości aktów prawnych, kieruje odpowiednio wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, występuje do Sądu Najwyższego z rewizjami nadzwyczajnymi czy wnioskami o wykładnię przepisów, apeluje do organów rządowych, administracyjnych i prokuratorskich)¹⁵¹;

3. Rzecznik Praw Dziecka (stoi na straży praw dziecka, a w szczególności: prawa do życia i ochrony zdrowia, prawa do wychowania w rodzinie, prawa do godziwych warunków socjalnych oraz prawa do nauki;

¹⁴⁹ Por. tamże, s. 103–104.

¹⁵⁰ Najwyższa Izba Kontroli, www.nik.gov.pl/ (27.08.2013).

¹⁵¹ Rzecznik Praw Obywatelskich, www.rpo.gov.pl/ (27.08.2013).

podaje działania na rzecz zapewnienia dziecku pełnego i harmonijnego rozwoju, co wymaga ochrony dziecka przed wszelkimi przejawami przemocy, okrucieństwa, wyzysku, a także przed demoralizacją, zaniedbaniem i innymi formami niewłaściwego traktowania)¹⁵²;

4. Państwowa Inspekcja Pracy (prowadzi działalność kontrolną, prewencyjną i promocyjną, zwłaszcza odnośnie do przestrzegania przez pracodawców prawa pracy, jak również do wypadków przy pracy czy chorób zawodowych)¹⁵³.

Podmioty sądownicze polityki społecznej można scharakteryzować w ramach czterech grup instytucji o statusie sądowym. Wywierają one bezpośredni wpływ na niektóre obszary polityki społecznej¹⁵⁴. Do tego rodzaju podmiotów należą:

1. Trybunał Konstytucyjny (spełniając funkcję orzeczniczą, sygnalizacyjną i interpretacyjną, stoi na straży zgodności z Konstytucją wszelkich aktów ustawodawczych i normatywnych, także tych, które regulują kwestie socjalne i socjalne prawa obywateli)¹⁵⁵;

2. sądy pracy (rozstrzygają spory o roszczenia ze stosunku pracy – jednostki organizacyjne sądów rejonowych);

3. sądy pracy i ubezpieczeń społecznych (funkcjonując w strukturze sądów okręgowych rejonowych i apelacyjnych, stanowią II instancję dla sądów pracy, jak również rozpatrują sprawy sporne dotyczące ubezpieczeń społecznych)¹⁵⁶;

4. sądy rodzinno-opiekuńcze – pełnią funkcję orzeczniczą, profilaktyczno-wychowawczą i resocjalizacyjną, rozpatrując sprawy procesowe (np. sprawy o alimenty, ustalenie ojcostwa, rozwody) i sprawy nieprocesowe (np. ustanowienie opiekuna, pozbawienie lub przywrócenie władzy rodzicielskiej, odebranie dziecka)¹⁵⁷.

¹⁵² Rzecznik Praw Dziecka, www.brpd.gov.pl/ (27.08.2013).

¹⁵³ Państwowa Inspekcja Pracy, www.pip.gov.pl/ (27.08.2013).

¹⁵⁴ Por. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 394–403.

¹⁵⁵ Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl/ (28.08.2013 r.).

¹⁵⁶ *Sąd pracy – Encyklopedia zarządzania*, www.mfiles.pl/pl/ (27.08.2013 r.).

¹⁵⁷ Por. *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smyczyński, Warszawa 2011; J. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2012.

5.2. Style i instrumenty

Charakteryzując politykę społeczną w działaniu, nie sposób nie zwrócić uwagi na jej style i instrumenty. Ogólnie przyjmuje się cztery podstawowe style realizacji polityki społecznej, które stanowią sposoby oddziaływania na ludzkie postawy i zachowania. Ostatnio zwraca się uwagę na jeszcze jeden, specyficzny styl, związany z reformą polityki społecznej. Są one niejako podpowiedziane polityce społecznej przez praktykę rządu, jak również przez psychologię, socjologię i pedagogikę. Wybór każdego z nich powinien być rezultatem starannej diagnozy sytuacji i jasno określonego celu, niezbędnych do tego, by realizować program zmierzający do skutecznego i efektywnego osiągnięcia tego celu.

Trzeba przyznać, że niemal każdy wybór kryje w sobie konieczność rozeznania kwestii: jeśli ludzie nie postępują tak, jak wymaga tego pożądanego przez nich dobro, to dzieje się tak dlatego, że nie mogą (np. ze względu na zewnętrzne przeszkody, które nierzadko wynikają także z ich sytuacji społecznej) lub nie potrafią (np. z uwagi na posiadany charakter, brak umiejętności, kompetencji), lub nie chcą (np. na skutek obciążenia fałszywą ideologią, pogrążenia w patologiach, ulegania różnym manipulacjom)¹⁵⁸.

Podejście to można nazwać analizą MUC („mogą, umieją, chcą”), która okazuje się wielce przydatna do charakterystyki poszczególnych stylów uprawiania polityki społecznej¹⁵⁹. Do tego rodzaju stylów zalicza się:

1. styl wyzwalający zachowania pożądane (wolnościowy) – „nie mogą, umieją, chcą”

Może być aplikowany wtedy, gdy adresaci programu „nie mogą” osiągnąć swoich zamierzeń z powodu jakiejś bariery stojącej na ich drodze. Akcja wyzwolenicza polega na tym, że dąży się do usunięcia tej bariery, aby ludzie, mający właściwe aspiracje i kompetencje, sami „dobrowolnie” zrealizowali swoje cele. Zastosowanie tego stylu jest przejawem zaufania rządzących do rządzonych, państwa do społeczeństwa, kreatorów polityki społecznej do konkretnych jej adresatów.

2. styl opiekuńczy wobec osób niezdolnych do pożądanego zachowań – „nie mogą, nie umieją, chcą”

¹⁵⁸ J. Supińska, *Style i instrumenty polityki społecznej*, dz. cyt., s. 82.

¹⁵⁹ Tamże, przyp. 1.

Okazuje się skuteczny wtedy, gdy ludzie „pragną” osiągnąć swoje cele, „chcą” postępować zgodnie z wymaganiami dobra, ale „nie potrafią” i z jakichś powodów „nie mogą” tego czynić. Nawet jeśli „nie chcą”, to tylko dlatego, że jest to skutek ich rezygnacji z powodu niemożności i nieumiejętności. Zastosowanie tego stylu oznacza uznanie adresatów programu za ludzi pozbawionych pełnej sprawności społecznej, a więc wymagających wsparcia przejściowego względnie trwałego.

3. styl bodźcowy (motywujący do zachowań pożądaných) – „mogą, umieją, nie chcą”

Wskazany jest do zastosowania wtedy, gdy ludzie „mogą” i „potrafią” przyjąć postawy społecznie pożądane względnie powstrzymać się od postaw nagannych, ale nie chcą tego uczynić z różnych powodów (np. ideologicznych, kulturowych, obyczajowych, egoistycznych, ekonomicznych), które można przezwyciężyć jakąś formą nagrody. Zastosowanie tego stylu jest rodzajem zachęty do tego, by adresaci programu podjęli działania niezgodne z ich preferencjami w zamian za uzyskanie dóbr przez nich pożądaných (np. dobrze płatna praca uwarunkowana podjęciem resocjalizacji).

4. styl rygorystyczny (wymuszający rezygnację z zachowań negatywnych, szkodliwych) – „mogą, umieją, nie chcą”

Podobnie jak styl przedni, ma on na celu wymuszanie odpowiedniej postawy, ale nie za pomocą nagrody, lecz pod presją strachu przed dolegliwymi sankcjami. Jego zastosowanie odznacza się pewną bezwzględnością w stosunku do adresatów programów polityki społecznej. Dotyczy najczęściej świata przestępczego czy osób pogrążonych w nałogach, zwłaszcza narkomanów, alkoholików czy ostatnio siecioholików.

5. style transformacji systemowej – tylko częściowo poddają się analizie MUC

Mają one na celu takie zreformowanie polityki społecznej, by dopasować ją do transformacji ustrojowej. Dlatego muszą uwzględniać charakter samej transformacji. Może być ona pełzająca, szokowa względnie może być czymś, co należałoby usytuować „pomiędzy”. Tempo i głębia zmian decydują o tym, że zachodzi konieczność uwzględnienia zróżnicowanych procesów czy zjawisk: reformy, ewolucji, refolucji¹⁶⁰ czy nawet

¹⁶⁰ Termin „refolucja” (ang. *refolution*) zaproponował Timothy Garton Ash (ur. 1955), brytyjski historyk, zajmujący się głównie dziejami Europy po 1945 r., by w ten oto sposób określić naturę przeobrażeń w Europie środkowej po 1989 r.

rewolucji. W każdym przypadku niezbędny jest dobór odpowiedniego stylu, który najczęściej będzie kombinacją czterech wymienionych powyżej. Zawsze jednak trzeba starannie rozważyć, który styl powinien być dominujący, który ma być zastosowany w fazie początkowej, a który trzeba uczynić głównym sposobem działania¹⁶¹.

Jak łatwo zauważyć, zaprezentowana typologia stylów nawiązuje do adresatów polityki społecznej, kładąc akcent na to, co wywiera wpływ na ich stosunek do realizowanych programów. Jednakże sam dobór odpowiednich stylów nie wystarcza. Konieczna jest także wiedza o zasobach, jakimi dysponują różne podmioty polityki społecznej. Jej instrumentarium nawiązuje właśnie do tej wiedzy.

Należy uświadomić sobie, że istnieje pewien „żelazny” zestaw instrumentów, bez którego nawet trudno wyobrazić sobie uprawianie polityki społecznej, a zwłaszcza polityki socjalnej. Do tego zestawu zalicza się instrumenty ekonomiczne, prawne, informacyjne, kadrowe i przestrzenno-czasowe.

1. Instrumenty ekonomiczne

90 Należy do nich kształtowanie dostępu do dóbr konsumpcyjnych (polityka konsumpcyjna) i kształtowanie stosunków własnościowych. Politykę konsumpcyjną uprawia się poprzez regulację: dostępu do pracy zarobkowej, zasad wynagrodzenia za pracę, zasad opodatkowania dochodów, polityki cen, zasad i praktyki udzielania kredytów (komercyjnych i preferencyjnych) antycypujących przyszłe dochody, ochrony konsumenta (zwłaszcza ubogiego) nabywającego towary na rynku, uprawnień do świadczeń społecznych (pieniężnych, rzeczowych, usługowych i zakładowych) oraz tzw. prosumpcji („konsument jednocześnie producentem”), czyli możliwości i warunków wytwarzania dóbr konsumpcyjnych w gospodarstwie domowym na własny użytek¹⁶².

Instrument polegający na kształtowaniu stosunków własnościowych sprowadza się do regulacji trzech obszarów:

- warunków dostępu obywateli do własności majątku konsumpcyjnego lub produkcyjnego (np. reprivatyzacja, wywłaszczenie,

Przemiany dokonały się za pomocą reform i protestów (*reform + revolution = refolution*). Zob. T. Garton Ash, *Polska rewolucja: Solidarność 1980–1981*, tłum. M. Dziewulska, M. Król, Warszawa 1990.

¹⁶¹ Por. J. Supińska, *Style i instrumenty polityki społecznej*, dz. cyt., s. 84–85.

¹⁶² Tamże, s. 86.

uwłaszczanie, zachęty do oszczędzania, wykluczanie prywatnego posiadania zasobów o szczególnym znaczeniu społecznym);

- praw właścicieli majątku, o którym mowa powyżej (definiowanie uprawnień właścicielskich);
- ochrony poszczególnych form własności: prywatnej, indywidualnej, grupowej i społecznej¹⁶³.

Jakkolwiek w społecznym postrzeganiu instrumenty ekonomiczne kojarzą się ze świadczeniami pieniężnymi czy domami opieki, to jednak wydaje się, że najważniejszą funkcją tych narzędzi powinna być troska o właściwe kształtowanie stosunków własnościowych stanowiących o strukturze społecznej. Własność jest wszakże „przepustką do konsumpcji”, a więc wywiera realny wpływ na zaspokajanie potrzeb społecznych, co należy do głównej, choć nie absolutnie jedynej, misji polityki społecznej.

2. Instrumenty prawne

Są to takie regulacje składające się na państwowy system prawny, które określają uprawnienia i zachowania obywateli związane z zaspokajaniem ich potrzeb. Do instrumentów prawnych polityki społecznej zalicza się:

- zapisane w obowiązujących aktach prawnych prawa i wolności obywatelskie oraz prawa socjalne;
- ustawodawstwo społeczne, którego główny trzon stanowią: prawo pracy i prawo rodzinne.

Przyjęcie powyższej opcji wcale nie oznacza, że z instrumentarium prawnego wykluczone jest prawo cywilne, prawo procesowe czy prawo karne. Polityka społeczna musi zważać na całokształt porządku prawnego w państwie, wykazując szczególną wrażliwość na wszelkie zmiany w obowiązującym prawie, by odznaczało się ono coraz większą skutecznością (sprawnością) i wychodziło naprzeciw wymaganiom sprawiedliwości.

3. Instrumenty informacyjne

Jak powszechnie wiadomo, w procesie zaspokajania potrzeb ogromną rolę odgrywają informacje, które wywierają istotny wpływ na ludzkie postawy i decyzje. Instrumentami informacyjnymi dysponują praktycznie wszystkie podmioty polityki społecznej, choć oczywiście w różnicowanym stopniu. Do tego rodzaju instrumentów należą:

¹⁶³ Tamże, s. 86–87.

- informacje przekazywane za pośrednictwem systemu szkolnego;
- informacje emitowane w przestrzeń społeczną przez środki masowego przekazu;
- poradnictwo indywidualne, które należy do szczególnych zadań pracy socjalnej¹⁶⁴.

W aktualnie istniejących realiach kulturowych instrumentarium informacyjne polityki społecznej zdominowane jest przez Internet. Niemal każdy podmiot tej polityki ma swoją stronę internetową. Niemniej jednak skuteczność przekazywanych informacji nie może być celem samym w sobie. Wielkim wyzwaniem dla współczesnej polityki społecznej jest dbałość o przekaz informacji wiarygodnych dla ich odbiorców, które sprzyjałyby realizacji społecznie oczekiwanych i moralnie godziwych zadań i celów.

4. Instrumenty kadrowe

W dziedzinie polityki społecznej rola czynnika ludzkiego jest ogromnie ważna. Jej instrumenty kadrowe to zasoby ludzkie (kapitał ludzki)¹⁶⁵. Tworzą je konkretni ludzie, którzy realizują programy polityki społecznej. Liczba i kompetencje tych ludzi, motywy, którymi się kierują i postawy, jakimi się odznaczają, prezentowana przez nich kultura

¹⁶⁴ Tamże, s. 88.

¹⁶⁵ Trzeba przyznać, że sama terminologia „zasoby ludzkie” czy „kapitał ludzki” (tj. zawarty w każdym człowieku i społeczeństwie jako całości zasób fachowej wiedzy, umiejętności, doświadczenia, zdrowia i energii życiowej, będący wskaźnikiem możliwości adaptacyjnych i produkcyjnych oraz kreatywności) jest niezbyt udana z punktu widzenia autentycznego humanizmu. Przydałby się respekt dla takiej filozofii człowieka, która dostrzega jakościową różnicę pomiędzy światem ludzi a światem rzeczy. Stawianie rzeczywistości człowieka na tym samym poziomie co sprawy ekonomiczne może budzić mieszane uczucia. Już bowiem samo słownictwo sugeruje uprzedmiotowienie osoby ludzkiej. Jednakże prawdą jest, że do tej pory nikt nie zaproponował wyrażenia alternatywnego, które można by przyjąć jako niekwestionowany synonim. Dawne określenie „siła robocza” też budzi zastrzeżenia. Dlatego wciąż aktualna jest potrzeba jakiejś humanizacji wspomnianej terminologii. Przydałoby się więcej wyuczucia kulturowego, liczącego się z faktycznym obrazem człowieka – przyjmowanym i przeżywanym w wymiarze społecznym. Ze względu na dzisiejszą świadomość „terminologiczną” bodaj najbardziej odpowiedni wydaje się termin „potencjał ludzki”, który wymagałby jednak pewnej redefinicji. Por. *Rozwój zasobów ludzkich: teoria i praktyka*, red. A. Różański, K. P. Kuchinke, E. Bojar, Lublin 2008.

polityczna i prawna, umiejętność współżycia społecznego stanowią o skuteczności działań. W ramach instrumentarium kadrowego (kapitału społecznego) szczególnie istotną rolę pełnią:

- ludzie mający wpływ na decyzje o kierunkach polityki społecznej (parlamentarzyści, samorządowcy, związkowcy, liderzy ruchów społecznych, aktywni działacze organizacji pozarządowych, politycy różnych szczebli);
- ludzie aktywni w obszarze tzw. służb społecznych (pracownicy socjalni, kuratorzy, lekarze, pielęgniarze, rehabilitanci, inspektorzy pracy, doradcy zawodowi, doradcy ubezpieczeniowi, nauczyciele, pedagodzy, resocjalizatorzy, jak również w pewnym sensie: policjanci, sędziowie czy komornicy);
- wolontariusze jako niezbędne dopełnienie kadr profesjonalnych, wnoszący do realizacji polityki społecznej element na wskroś ludzki (zapał, inwencję, ducha ofiarności, wartości moralne i religijne).

5. Instrumenty przestrzenne

Polityka społeczna uczestniczy w kształtowaniu przestrzeni, w której realizuje swoje programy. Wiele obiektów infrastruktury społecznej (efektów procesów inwestycyjnych) służących zaspokajaniu potrzeb ludzkich to nie tylko instrumenty ekonomiczne, ale także elementy tzw. trwałej przestrzeni. Jej kształt i stan wpływają na sposób życia ludzi i kulturę społeczeństw. Takim obiektami są na przykład: szkoły, szpitale, ośrodki wypoczynkowe, osiedla, sieć drogowa i kolejowa czy lotniska.

W polityce przestrzennej nie można ignorować związku życia ludzkiego z przestrzenią, w której się ono rozwija. Obiekty infrastruktury z natury swej oddziałują na życie wielu pokoleń, których zamiary życiowe i aspiracje mogą być w jakiejś mierze pochodną odziedziczonemu modelowi przestrzennego ukształtowania kraju, miasta, osiedla czy mieszkania¹⁶⁶.

6. Instrument czasu

Element czasu wpisany jest wprawdzie w instrumentarium przestrzenne, ale posiada też własną specyfikę. Każdy program polityki społecznej wymaga posługiwania się instrumentem czasu. Do powstania i zrealizowania jakiegokolwiek projektu potrzebny jest czas, który upływa od zdiagnozowania sytuacji w punkcie wyjścia, jest niezbędny

¹⁶⁶ J. Supińska, *Style i instrumenty polityki społecznej*, dz. cyt., s. 89.

do ułożenia projektu i obejmuje stopniowe osiągnięcie zamierzonych celów.

Czas w pewnym sensie stanowi także skutek polityki społecznej. Zmiany spowodowane realizacją tej polityki mogą dać ludziom więcej czasu wolnego, jak również spowodować wydłużenie trwania ludzkiego życia. Zarządzanie czasem pracy jest przedmiotem regulacji prawnych. Pod tym względem do rangi symbolu urasta trwająca przez wiele dekad batalia o ośmiogodzinny dzień pracy oraz upowszechniająca się obecnie praktyka „wolnych” sobót czy pięciogodzinnego tygodnia pracy¹⁶⁷. Szkoda, że w dzisiejszej Polsce niekontrolowany rozwój sektora prywatnego spowodował praktyczne nieliczenie się pracodawców z tą jakże słuszną i społecznie pożądaną praktyką.

5.3. Wartości i zasady

94

Niemal wszyscy praktycy i teoretycy polityki zgodnie utrzymują, że polityka społeczna musi uwzględniać określoną aksjologię. Więcej, niepodobna, aby ta polityka nie była ożywiona etycznie, bo w przeciwnym razie utraci motywację i wewnętrzną siłę do realizacji swoich zadań i celów. Współcześni politolodzy przyznają, że polityka powinna być moralna¹⁶⁸.

Nie ulega wątpliwości, że polityka społeczna powinna kierować się tymi samymi wartościami i zasadami ogólnymi, co polityka jako taka. Była o tym mowa we wcześniejszych rozdziałach. Natomiast w tym miejscu rozważania dotyczą jedynie tego, co w kwestii aksjologii (nauki o wartościach) i etyki (nauki o moralności) jest specyficzne dla polityki społecznej (dyscypliny badawczej i działania publicznego).

5.3.1. Wartości

Polityka społeczna jako dyscyplina badawcza jest nauką celowościową (praktyczną), stanowiącą metodycznie usystematyzowany zbiór wskazówek co do praktycznego działania. Badacz problemów społecznych, podejmujący próbę całościowej ich analizy, zastanawia się nad

¹⁶⁷ Tamże.

¹⁶⁸ Por. J. Hartman, *Polityka a moralność*, [w:] *Etyka i polityka*, red. D. Probuca, dz. cyt., s. 83.

przeszłością, diagnozuje teraźniejszość i prognozuje przyszłość nie inaczej, jak w odniesieniu do uznawanych przez siebie wartości. Także dla polityka społecznego, który realizuje programy skonstruowane w ramach określonej aksjologii, wartości pełnią funkcję drogowskazu.

Aby ten drogowskaz stał się czytelny, trzeba koniecznie uświadomić sobie, o jakie wartości chodzi w polityce społecznej. Poza wartościami ogólnoludzkimi, które pełnią niezwykle ważną rolę moralną w życiu indywidualnym i społecznym (publicznym), istnieją wartości specyficzne. Trzeba je koniecznie uwzględnić tak na etapie konstruowania każdego programu, jak i jego realizacji. Chodzi po prostu o to, by w polityce społecznej „wiedzieć, jakie naczelné wartości należy uwzględnić; jak je porządkować, oceniać, uzgadniać, operacjonalizować w tworzonym programie”¹⁶⁹.

Jeśli chodzi o samo słowo „wartość”, to nie ma potrzeby rozwodzić się nad jego znaczeniem. Wydaje się, iż należy ono do pojęć pierwotnych i jako takie na ogół jest zrozumiałe dla wszystkich i zarazem nie poddaje się łatwo definicjom. W euroatlantyckim kręgu kulturowym, naznaczonym kulturą chrześcijańską, pojęcie wartości funkcjonuje jako element światopoglądu. W skali społecznej oznacza to, że w postrzeganiu i przeżywaniu wartości dominuje optyka religijna, wszak w jej ujęciu najwyższą wartością jest sam Bóg.

Optyka religijna nie wyklucza dyskusji nad wartościami ogólnoludzkimi, dla których wartością naczelną jest godność osoby ludzkiej, mająca swoje ostateczne uzasadnienie w Bogu jako stwórcy człowieka. Optyki tej, opartej na personalizmie chrześcijańskim, nie można w żaden sposób zignorować choćby z tego powodu, że jest ona uznawana przez zdecydowaną większość adresatów polityki społecznej, jak również przez przedstawicieli elit odpowiedzialnych za kształt tej polityki. Przemawia za tym sama statystyka wyznaniowa w Polsce i nie tylko. Zatem do wartości podstawowych (ogólnoludzkich), wpisanych w godność człowieka, należą:

- prawda
- wolność
- sprawiedliwość
- solidarność

¹⁶⁹ J. Supińska, *Wartości i zasady polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 73.

- miłość
- pokój
- odpowiedzialność
- prawa człowieka
- dobro (dobro wspólne)
- patriotyzm¹⁷⁰.

Powyższa lista została już zaprezentowana w pierwszym rozdziale, ale warto sobie uświadomić ją raz jeszcze, by zobaczyć sens wartości w polityce społecznej. W tym miejscu dla klarowności dyskursu na gruncie tej polityki można zgodzić się z pogładową formułą, wedle której „wartość” oznacza to, co się ceni, co zasługuje na uznanie, co jest uznane przez kogoś za cenne w znaczeniu egzystencjalnym, co prowadzi do osiągnięcia dobra. Innymi słowy, „wartość ma to, co jest dobre”. Wartość jest więc cechą dóbr, idei, poglądów, przekonań, instytucji, struktury społecznej, wytworów pracy cenioną przez człowieka: indywidualnie czy też w ramach grupy społecznej czy szerszej zbiorowości, takiej chociażby jak państwo czy Kościół.

96

Od razu widać wyraźnie, że sens wartości uwarunkowany jest indywidualnymi poglądami, przekonaniem i wyborami, jak również definiowany jest przez całe wspólnoty, odwołujące się do określonych systemów myślowych. Dla rozumienia wartości bardzo ważne znaczenie ma koncepcja dobra i szczęścia. W chrześcijaństwie na przykład jest ona zdeterminowana perspektywą życia wiecznego w zjednoczeniu z Bogiem¹⁷¹.

Rodzi się zatem pytanie o to, jakie wartości należy uwzględnić w obszarze polityki społecznej. Chociaż istnieje pod tym względem znaczne zróżnicowanie natury ideologicznej (mentalność lewacka koliduje z libertyńską, a chrześcijaństwo jest usilnie kontestowane przez myśl o korzeniach oświeceniowych), to jednak można ustalić w miarę klarowną listę tych wartości, które – zdaniem wielu polityków społecznych, między innymi Jolanty Supińskiej – powinny zająć ważne miejsce

¹⁷⁰ Por. J. Mazur, *Katolicka nauka społeczna*, Kraków 1992, s. 182–183.

¹⁷¹ B. Sutor, *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, dz. cyt., s. 217–225; por. T. Adamczyk, *Aksjologiczne podstawy polityki społecznej w świetle encykliki „Caritas in veritate*, [w:] *„Caritas in veritate” zasada polityki społecznej. Refleksje na kanwie encykliki Benedykta XVI o integralnym rozwoju ludzkim*, red. T. Adamczyk, J. Mazur, Lublin 2011, s. 45–60.

w dyskursie na temat celów programowych polityki społecznej. Ich lista wygląda następująco:

- socjalne i wolnościowe prawa człowieka;
- szczęście osobiste i rodzinne;
- emancypacja grup wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem czy zmarginalizowaniem;
- wartości wspólnotowe (solidarność, wzajemny szacunek, możliwość życia w rodzinie, samostanowienie narodu);
- poczucie bezpieczeństwa socjalnego i realna ochrona ludzi przed szkodliwymi skutkami ryzyka;
- równość szans na awans społeczny i|lub zawodowy (sukces) w rozmaitych rodzajach ważnych aktywności życiowych;
- przekonanie o dążeniu do stanu lepszego zdrowia i dłuższego życia;
- dobrobyt (satysfakcjonująca praca, odpowiedni wypoczynek, zadowalająca konsumpcja, dostępny czas wolny);
- rozwój twórczości naukowej i artystycznej;
- różnorodność życia dająca wewnętrzne zadowolenie;
- własność dziedziczona lub zdobyta osobistym, rodzinnym lub wspólnotowym wysiłkiem;
- kultura religijna;
- patriotyzm;
- tradycja narodowa¹⁷².

Jednakże nie bez znaczenia jest to, kto jest podmiotem wartościującym. Każdy tego rodzaju podmiot, a może nim być pojedynczy człowiek, rodzina czy grupa społeczna o zróżnicowanym zasięgu (np. grupa rówieśnicza, związek zawodowy, klasa społeczna, naród, instytucja religijna, ruch społeczny czy organizacja międzynarodowa), dokonuje interpretacji danej wartości zgodnie z uznawanym przez siebie systemem wartości moralnych¹⁷³.

W tym miejscu powstaje problem zgodności w dziedzinie wartości, które przyjmowane są przez poszczególne podmioty polityki społecznej. Praktyka życiowa podpowiada, że kwestie aksjologiczne na ogół naznaczone są sporami, wynikającymi z różnic światopoglądowych i|lub ideologicznych. Wydaje się, że pod tym względem nigdy nie jest możliwy

¹⁷² J. Supińska, *Wartości i zasady polityki społecznej*, dz. cyt., s. 73.

¹⁷³ Por. S. Kowalczyk, *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*, Lublin 2005, 232–140.

absolutny konsensus, ale nie zwalnia to nikogo od woli starania się o jego osiągnięcie. Jeśli tego rodzaju spór w żaden sposób nie może być twórczy, to należy uczynić wszystko, aby nie był on destrukcyjny¹⁷⁴.

Istnieją takie wartości, które dla pewnych osób czy wspólnot mają charakter absolutny. Pojawiające się na tym tle sprzeczności w dyskursie społecznym są w zasadzie nieusuwalne. Dlatego głęboko przemyślany program działania powinien to uwzględnić. W przeciwnym razie polityka społeczna może sprzeniewierzyć się swojej misji, realizując nie właściwe sobie cele społeczne (publiczne), lecz cele ideologiczne, którym służy. Jednak domaganie się w tym obszarze neutralności aksjologicznej byłoby utopią. Trzeba uznać, że spory aksjologiczne z natury swej są bardzo trudne do uniknięcia. Wynika to z prawdy o człowieku, jego wolności i dobra, które jest przedmiotem i celem jego życiowych aspiracji i dążeń.

Wolność człowieka jest wartością, która współistnieje z jego rozumnością. Dlatego każdy człowiek, w szczególności polityk społeczny, jest zdolny do podejmowania odpowiedzialnych decyzji. W realiach współczesnego konstytucyjnego państwa demokratycznego decyzje ludzkie o znaczeniu politycznym podejmowane są w sposób demokratyczny. Jeśli czynione są wysiłki zmierzające do konsensusu aksjologicznego, to nie można pominąć drogi demokratycznej. Dany podmiot realizujący określoną politykę musi zadać sobie trud dialogu z innymi podmiotami, które reprezentują różne wartości.

Demokratyczne dochodzenie do konsensusu aksjologicznego powinno rozpocząć się już w fazie definiowania problemów społecznych wymagających rozwiązania. Pod tym względem bardzo ważna jest szeroka partycypacja społeczna w wartościowaniu dyskutowanej kwestii. Chodzi o jak najszerszy udział obywateli w diagnozowaniu danego problemu. Demokratyczny konsensus aksjologiczny może dochodzić do głosu także w fazie konstruowania koalicji rządzącej, ale wtedy może być tylko zabiegiem propagandowym nie mającym szans na realizację. Natomiast konsensus w fazie szczegółowego projektowania i realizacji polityki może prowadzić do zubożenia aksjologicznego, kiedy to uzyskują znaczenie priorytetowe wartości „tanie” (beznakładowe) kosztem wartości wymagających większego wysiłku i wyższych nakładów finansowych¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Por. B. Sutor, *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, dz. cyt., s. 225–228.

¹⁷⁵ J. Supińska, *Wartości i zasady polityki społecznej*, dz. cyt., s. 75–76.

W każdym razie niepodobna nie uznać podstawowych funkcji, jakie wartości pełnią w polityce społecznej. Są to funkcje: diagnostyczna, programowa i motywacyjna. Jeśli chodzi o funkcję diagnostyczną, to wartości spełniają ją wówczas, gdy obywatele, odwołując się do własnego systemu wartości, uczestniczą w diagnozowaniu problemów społecznych. Funkcja programowa polega na tym, że wartościom podporządkowuje się cele polityki społecznej. Z kolei funkcja motywacyjna uzasadnia realizację polityki społecznej, wszak dążenie do określonych wartości motywuje zaangażowane podmioty do działania¹⁷⁶.

W refleksji nad wartościami w polityce społecznej nie sposób pominąć zagadnienia wartości społecznych. W obszarze tego pojęcia można umieścić tzw. dobra publiczne, które stanowią niezwykle ważną kategorię. Dobra publiczne są wartościami szczególnego rodzaju. Są czymś cennym w ramach całokształtu instrumentów polityki społecznej. Do dóbr publicznych zalicza się bardzo zróżnicowane postawy, stany, obiekty, urządzenia czy miejsca. Przykładowo takimi dobrami są:

- niezdeprawowane środowisko naturalne
- zdrowie publiczne
- trwały pokój społeczny
- sprawiedliwość społeczna
- respektowanie praw własności
- sieci komunikacyjne
- systemy obronne
- akademie nauk
- muzea
- ośrodki kultury
- światło latarni ulicznych
- tabliczki z nazwami ulic.

Nietrudno zauważyć, że dobrom publicznym jako specyficznym wartościom społecznym można przypisać następujące cechy: 1. korzyści z nich wypływające są udziałem większych zbiorowości ludzi, jak również społeczeństwa i gospodarki jako całości; 2. korzystanie z nich odbywa się zbiorowo, gdyż w pewnym sensie są one niepodzielne; 3. w praktyce trudno kogokolwiek wykluczyć ze zbiorowości ich

¹⁷⁶ Tamże, s. 75–76; por. A. Olech, *Etos zawodowy pracowników socjalnych. Wartości, normy, dylematy etyczne*, Katowice 2006.

użytkowników; 4. rynek przeważnie nie jest w stanie ich wytworzyć w odpowiedniej ilości¹⁷⁷.

5.3.2. Zasady

Zadania i cele polityki społecznej realizowane są według ogólnych dyrektyw i reguł, które identyfikuje się jako zasady. Trzeba je odróżnić od zasad moralnych, które stanowią także sprawności moralne (cnoty). Należą do nich przede wszystkim sprawiedliwość i miłość oraz sprawności i zasady pochodne, na przykład uczciwość, wyrozumiałość czy łagodność. Zagadnienie to zostało już poruszone w pierwszym rozdziale, traktującym o polityce w ogólności.

Zasady działania, a więc dyrektywy i reguły wprowadzające pewien porządek w dziedzinę realizacji polityki społecznej, mają związek z wartościami, które określają realizowane cele. Ponadto pozostają w wyraźnym odniesieniu do stylu i modelu postulowanej i/lub realizowanej polityki społecznej¹⁷⁸. Zasady ułatwiają realizację wartości, a nawet je wyrażają czy są z nimi tożsame. Identyfikacja zasad i wartości ma miejsce szczególnie wtedy, gdy wartości dotyczą pożądanых cech stosunków i instytucji społecznych. Na przykład solidarność czy samorządność są jednocześnie wartościami i zasadami.

Można mówić o zasadach deklarowanych (obecnych w dokumentach rządowych czy programach rządzących partii politycznych) i zasadach realizowanych (możliwych do ustalenia na podstawie analizy praktyki politycznej). W dziedzinie polityki społecznej najczęściej artykułuje się i/lub realizuje ogólne zasady społeczne, których przestrzeganie jest niezbędne dla życia społecznego jako takiego. Należą do nich:

- zasada dobra wspólnego
- zasada solidarności
- zasada pomocniczości (subsydiarności)
- zasada samorządności
- zasada uczestnictwa (partycypacji)
- zasada zrównoważonego (proporcjonalnego) rozwoju
- zasada sprawiedliwości społecznej¹⁷⁹.

¹⁷⁷ J. Supińska, *Style i instrumenty polityki społecznej*, dz. cyt., s. 90.

¹⁷⁸ Por. B. Szatur-Jaworska, *Polityki społecznej zasady*, [w:] *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2002, s. 139.

¹⁷⁹ Por. tamże, s. 140–141.

Warto przypomnieć, że trzy pierwsze z wymienionych zasad katolicka nauka społeczna zalicza do zasad podstawowych, opartych na personalizmie, z których wyprowadza wszystkie pozostałe zasady społeczne. Personalizm chrześcijański, obecny w encyklikach społecznych papieża, kładzie szczególny akcent na afirmację godności człowieka¹⁸⁰.

Pewne elementy orientacji personalistycznej znalazły swoje miejsce w polskiej konstytucji z 1997 r. Widnieje w niej zapis o przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, jak również wola realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, której domaga się godność osoby ludzkiej. Z oczywistych względów zapisy te powodują konieczność zapewnienia przez państwo takiego poziomu opieki socjalnej, który odpowiadałby tej godności. Ponadto pojawił się konstytucyjny zapis zasady zrównoważonego rozwoju¹⁸¹.

Do powyższego wykazu zasad ogólnych należy jeszcze dodać zasady specyficzne dla polityki społecznej (jakby jej zasady własne), mianowicie:

- zasadę wielosektorowości
- zasadę przezorności (zwłaszcza motywowania ludzi do przezorności)
- zasadę samopomocy¹⁸².

Wydaje się, że nie można marginalizować opinii tych, którzy wskazują na systemowy charakter zasad polityki społecznej. Oznacza to, że powinny być one przestrzegane integralnie, bez specjalnego uprzywilejowania niektórych. Jeśli jakaś zasada jest akcentowana kosztem pozostałych, to może się okazać, że więcej z tego wyniknie szkód niżeli pożytku. Na przykład nadmierne podkreślanie zasady samopomocy może uderzać w zasadę pomocniczości czy solidarności, zasada samorządności zaś może ograniczać zasadę wielosektorowości.

Zachwianie równowagi między poszczególnymi zasadami zwykle bywa konsekwencją gry interesów politycznych i ekonomicznych,

¹⁸⁰ Por. J. Koperek, *Zasady życia społecznego*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 1604–1608.

¹⁸¹ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (2.04.1997), dz. cyt., art. 2, 5, 30; por. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 308.

¹⁸² Por. B. Szatur-Jaworska, *Polityki społecznej zasady*, [w:] *Leksykon polityki społecznej*, dz. cyt., s. 139.

nierzadko uwarunkowanych walką sił politycznych o odmiennych ideologiach. Nie bez racji mówi się niekiedy o aksjologicznych paradoksach polityki społecznej, które w dobie globalizacji zdają się szczególnie nasilać. Z pewnością wymagają one przewyciężenia¹⁸³.

Trzeba zawsze pamiętać, że wypracowane przez politykę społeczną pewne zasady działania wymają czynnika ludzkiego, od którego zależy ich właściwa interpretacja i zastosowanie. W związku z tym niemal powszechnie formułowany jest postulat, że tego rodzaju zasady powinny stanowić wypadkową powszechnie uznawanych wartości i sprawdzonych dyrektyw i reguł. Pod tym względem konsensus idealny nigdy nie jest w pełni możliwy. Istniejące spory aksjologiczne, etyczne i polityczne nie zwalniają jednak od poszukiwania takich rozwiązań, które konsekwentnie szanowałyby godność każdego człowieka.

Może się zdarzyć, że procedury demokratyczne w danej sytuacji raczej utrudniają, niż ułatwiają zgodę społeczną. Trudności tej nie sposób skutecznie przewyciężyć raz na zawsze. Prawdopodobnie będzie ona towarzyszyć ludzkości zawsze, wedle optyki chrześcijańskiego światopoglądu – aż do absolutnej przyszłości. W tej sytuacji personalizm podpowiada, by nie ulegać dyktaturze większości czy mniejszości, ale odwoływać się do wspólnej aksjologii opartej na naturze człowieka, czyli na prawie naturalnym. Katolicka nauka społeczna jest przekonana, że prawo naturalne może stanowić podstawę wspólnego mianownika aksjologicznego, jak również wspólnej gramatyki etycznej, zwłaszcza w zakresie wspólnych działań dla dobra każdego człowieka. Obszarem takiej aktywności jest w szczególności polityka społeczna.

¹⁸³ Por. L. Kopciuch, *Aksjologiczne paradoksy polityki społecznej w dobie globalizacji*, [w:] *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, red. M. Gagacka, K. Głębicka, Radom 2009, s. 13–21.

6. Polityka społeczna wobec rodziny

Podjmując problem zadań i celów polityki społecznej w odniesieniu do rodziny, trzeba rozpocząć od kilku stwierdzeń. Otóż rodzina jest zjawiskiem uniwersalnym i rzeczywistością naturalną. Aby dojść do takiego wniosku, nie trzeba odwoływać się specjalnie do żadnego uznanego systemu myślowego, a tym bardziej do jakiegokolwiek ideologii. Wystarczy kierować się zdrowym rozsądkiem.

W oparciu o doświadczenie ogólnoludzkie można stwierdzić, że rodzina jest podstawową instytucją społeczną. Istnieje od początków społeczeństwa ludzkiego. Jednakże społeczeństwa nie stworzyły rodzin, ale rodziny utworzyły społeczeństwa. Rodzinę zawsze można wyodrębnić jako grupę społeczną o podstawowym znaczeniu. Jej uniwersalizm polega na tym, że występuje we wszystkich znanych społeczeństwach i cywilizacjach.

103

6.1. Wokół antropologii i socjologii rodziny

Rodzina powstaje i rozwija się przede wszystkim dzięki swojej funkcji prokreacyjnej, której podstawą jest instytucja małżeństwa, czyli motywowany miłością intymny związek mężczyzny i kobiety. Nie oznacza to wcale, że wzajemne dopełnianie się osób w życiu małżeńskim jest mniej ważne. Owa komplementarność jest bardzo istotna, podobnie zresztą jak i prokreacja. Niemniej jednak z funkcji prokreacyjnej wynikają wszystkie pozostałe funkcje rodziny: ekonomiczna, wychowawcza, opiekuńcza, emocjonalna, rekreacyjna, kulturalna¹⁸⁴. W socjologicznej czy politologicznej literaturze przedmiotu na ogół pomija się w tym zestawie dwie ogromnie ważne funkcje, bez których nawet nie sposób wyobrazić sobie właściwego funkcjonowania rodziny. Chodzi tu o funkcję religijną i funkcję moralną.

¹⁸⁴ Por. W. Turnowiecki, *Spoleczne problemy rodziny*, [w:] K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, dz. cyt., s. 66–68.

Rodzina jest bowiem pierwszą, najbardziej podstawową komórką społeczną, która pełni rolę nośnika wiary religijnej. W przypadku tzw. rodzin niewierzących (zjawisko dziś wcale nierzadkie), dochodzi do krzewienia różnych przekonań zastępczych, swego rodzaju surogatów religii, wszak nawet deklarowana niewiara w Boga jest też wiarą, z tą jednak różnicą, że jest to wiara w nicość. Nie sposób zaprzeczyć, że także w rodzinie następuje rozpoznanie wartości moralnych. Jest ona jakby szkołą wyzwalania dobra, w tym również dobra wspólnego, co należy przecież do obszaru moralności.

Podstawowe znaczenie rodziny wynika stąd, że zapewnia ona biologiczne i psychiczne, materialne i duchowe warunki rozwoju, kształtuje osobowość, przekazuje dziedzictwo kulturowe i określone systemy wartości. Słowem, rodzina jest środowiskiem, w którym człowiek wzrasta i rozwija się, zdobywając niezbędne minimum przygotowania do życia w społeczeństwie¹⁸⁵.

Rodzina potrzebuje do swego funkcjonowania odpowiednich środków utrzymania. Ze sposobem zdobywania środków do życia, a więc nade wszystko ze sposobem pracy, łączy się określony etos, który ma decydujący wpływ na kształt rodziny, jej kondycję moralną i duchową. Praca przesądza zatem o spełnianiu przez rodzinę jej podstawowych funkcji. Dla polityki społecznej jest to wyzwanie najbardziej podstawowe. Jej zadaniem jest kształtowanie takiej struktury społecznej, w której ramach rodziny mogłyby utrzymywać się przy życiu z pracy rąk swoich dorosłych członków.

Od zarania dziejów ludzkości dla wszystkich było jasne, że rodzina to wspólnota, której podstawą jest związek mężczyzny i kobiety; wspólnota sukcesywnie rozszerzająca się liczebnie na skutek rodzenia i wychowywania potomstwa, będącego naturalnym owocem tego związku. Jest to rzeczywistość, która dokładnie odpowiada racjonalnej, zdroworozsądkowej antropologii¹⁸⁶. W tym ujęciu nie sposób dopatrzeć się jakiegось ideologii, która kwestionowałaby powszechne odczucie ludzkości w kwestii małżeństwa i rodziny.

W praktyce jednak ów pożądaný, naturalny obraz rodziny może być zachwiany lub zdeformowany na skutek ludzkich decyzji albo też

¹⁸⁵ Por. L. Dyczewski, *Rola rodziny i państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa społecznego*, [w:] *Małżeństwo i rodzina w nowoczesnym społeczeństwie*, red. L. Dyczewski OFMConv, Lublin 2007, s. 211–240.

¹⁸⁶ Por. tenże, *Więź międzypokoleniowa w rodzinie*, Lublin 2002.

z przyczyn niezależnych od człowieka. Polityka społeczna w swoich działaniach prorodzinnych musi to uwzględnić¹⁸⁷. Może się bowiem zdarzyć, że małżonkowie się rozwiedli, z dziećmi zaś zamieszkuje tylko samotna matka albo samotny ojciec. Wtedy w sensie socjologicznym i prawnym rodzina jest niepełna. Tego rodzaju stan może zaistnieć także z przyczyn losowych, na skutek śmierci jednego z współmałżonków.

Zróżnicowanie sytuacji rodzinnej jest dzisiaj bardzo duże. Nierzadko zdarzają się rodziny, w których nie ma formalnego małżeństwa, lecz tylko związek partnerski między ojcem i matką dzieci. Bywają też tzw. rodziny zrekonstruowane, to znaczy składające się z małżeństwa względnie związku partnerskiego oraz z dzieci, z których przynajmniej jedno nie jest dzieckiem wspólnym. Dzieci w rodzinie mogą być także adoptowane. Wtedy rodzina składa się z małżeństwa bezdzietnego biologicznie i dzieci adoptowanych względnie dzieci własne współmałżonków wychowują się wspólnie z dziećmi adoptowanymi. Nadal zdarzają się przypadki tzw. rodzin rozszerzonych (poszerzonych), które polegają na wspólnym zamieszkaniu rodziny nuklearnej z osobami spokrewnionymi, np. rodzicami współmałżonków czy bratem lub siostrą któregoś współmałżonka.

Jeśli chodzi o znaczenie socjologiczne i prawne, które znajduje swój wyraz w ustawodawstwie rodzinnym i socjalnym, stosuje się odnośnie do rodziny następujące rozróżnienia:

- rodzina biologiczna (osoby płci przeciwnej żyjące wspólnie jako mąż i żona lub tylko jako partnerzy, wraz ze swymi dziećmi, o ile takie posiadają; termin ten swym zakresem obejmuje także rodziny oparte na małżeństwie poligamicznym, co jest zjawiskiem charakterystycznym dla niektórych kultur spoza kręgu euroatlantyckiego);
- rodzina pełna (rodzice i dzieci; ojciec lub matka nie muszą być rodzicami naturalnymi);
- rodzina niepełna (samotna matka z dziećmi lub samotny ojciec z dziećmi);
- rodzina zrekonstruowana (małżeństwo lub związek partnerski wraz z dziećmi, z których przynajmniej jedno nie jest wspólnym dzieckiem);

¹⁸⁷ Por. U. Dudziak, *Pomoc w realizacji funkcji rodziny*, [w:] *Małżeństwo i rodzina w nowoczesnym społeczeństwie*, dz. cyt., s. 153–175.

- rodzina nuklearna (dwupokoleniowa, składająca się z rodziców i dzieci; zazwyczaj jest to para małżeńska lub samotna osoba wraz z dziećmi własnymi lub adoptowanymi);
- rodzina poszerzona (rodzina biologiczna poszerzona o innych członków pozostających w bliskiej i ciągłej relacji z co najmniej jednym członkiem tej rodziny, np. brat czy siostra żony względnie męża, dziadkowie, brat czy siostra któregoś z rodziców męża lub żony, małżeństwo spokrewnione z rodziną itp.).

Powyższa typologia ma charakter socjologiczny i prawny, co jest poniekąd zrozumiałe i uzasadnione, ale szkoda, że terminologia stosowana w oficjalnych dokumentach państwowych nie obejmuje takich określeń, jak rodzina naturalna (mężczyzna i kobieta złączeni węzłem małżeńskim i dzieci zrodzone w ramach małżeństwa), rodzina normalna (prawidłowa, zgodna z ogólnie przyjętymi w społeczeństwie normami kulturowymi, religijnymi, społecznymi) czy rodzina chrześcijańska (oparta na małżeństwie sakramentalnym, które czyni z niej instytucję religijną – „Kościół domowy”).

106

Nie ulega wątpliwości, że jasne wyrażenie tej empirycznej prawdy byłoby pewnym drogowskazem dla polityki społecznej, aby wszelkie jej działania sprzyjały umacnianiu takiego modelu rodziny, który najbardziej wpisuje się w realizację dobra wspólnego (społecznego). Tego rodzaju opcja bynajmniej nie musi i nie powinna oznaczać, że inne typy rodzin, np. rodziny niepełne czy zrekonstruowane, miałyby zostać pozbawione wsparcia ze strony państwa. Chodzi wszakże o pewną strategię, która promowałaby najbardziej pożądany styl życia i jednocześnie osłaniałaby społeczeństwo przed eskalacją postaw i zjawisk patologicznych, a więc społecznie szkodliwych.

6.2. Postulat polityki prorodzinnej

Polityka społeczna ze swej natury musi przyjąć opcję prorodzinną¹⁸⁸. Istnieje dziś zgoda co do tego, że każda autentyczna polityka społeczna państwa powinna być prorodzinną. Politykę państwa w odniesieniu do rodziny, czyli politykę rodzinną można określić jako działania rządu

¹⁸⁸ Por. L. Dyczewski, *Rodzina w polityce społecznej*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. 17, Lublin 2012, kol. 189–191.

(władz państwowych) na rzecz dzieci i ich rodziców, mające na celu kształtowanie, zgodnie z zasadą pomocniczości, odpowiednio korzystnej sytuacji życiowej rodzin posiadających dzieci lub poszczególnych osób spełniających role rodzinne (rodzin zastępczych).

Pojawia się wszakże problem wdrożenia polityki rodzinnej w kontekście współczesnych prób redefinicji pojęcia rodziny. Pojawia się pytanie o to, jaki model rodziny powinien być troską polityki państwa, aby rzeczywiście była to polityka prorodzinna? Działania na niwie polityki rodzinnej nie mogą bowiem odnosić się wyłącznie do idealnego czy społecznie pożądanego modelu, ale muszą uwzględniać stan faktyczny rzeczywistości, także i patologicznej, którą można kojarzyć z formami życia rodzinnego.

Jednakże społeczeństwo polskie, które w zdecydowanej większości identyfikuje się z chrześcijaństwem, ma prawo oczekiwać od państwa minimum dla modelu małżeństwa chrześcijańskiego. Nie może być tak, że aparat urzędniczy, projektujący i realizujący politykę rodzinną, prezentuje mentalność zupełnie areligijną, niejako zakładając u większości obywateli Polski brak wiary religijnej.

Nietrudno zauważyć, że panujący we współczesnej polityce paradygmat oświeceniowy wymaga przewyciężenia. Nie jest to zadanie łatwe, gdyż za sprawą międzynarodowych środowisk wrogich religii, szczególnie chrześcijaństwu, zdobył on sobie prawo dominacji w świecie, zwłaszcza w krajach Europy i Ameryki. Niemniej jednak obowiązkiem polityki społecznej jest staranna analiza czynników przemian, czy raczej destrukcji, rodziny współczesnej. Chodzi o uchwycenie głównych tendencji owych zmian, aby dopiero w oparciu o ich rozeznanie kształtować mimo wszystko odpowiednią politykę prorodziną¹⁸⁹.

Kluczowe znaczenie w procesie współczesnych zmian w zakresie powstawania rodzin, rozwoju i sposobu realizacji ich zadań i funkcji odgrywają następujące czynniki:

¹⁸⁹ Przykładem pogłębionej refleksji na ten temat są opracowania niemieckich autorów. Zob. I. Ostner, *Ekonomizacja „świata życia” poprzez aktywizującą politykę rodzinną?*, [w:] *Niemiecka polityka społeczna: ekonomizacja i przekraczanie barier*, red. A. Evers, R. G. Heinze, tłum. J. Ratajczak-Tuchołka, Warszawa 2010, s. 56–76; S. Leitner, *Polityka rodzinna zorientowana na ekonomię czy ekonomia zorientowana na politykę społeczną?*, [w:] *Niemiecka polityka społeczna...*, dz. cyt., s. 77–108.

- postępująca aktywność ideologicznych i społecznych ruchów emancypacyjnych kobiet, w szczególności eskalacja ideologii feminizmu, a ostatnio genderyzmu;
- wzrost możliwości edukacyjnych i aktywizacji zawodowej kobiet;
- konflikt wokół podziału ról w rodzinie ze względu na płeć;
- zmiany w procesie przekazywania życia (kontrowersyjność niektórych praktyk związanych z planowaniem i kontrolą urodzeń, a szczególnie aborcji i antykoncepcji);
- upowszechniające się postawy indywidualistyczne i hedonistyczne (kategoria „ja” zdaje się skutecznie konkurować z kategorią „my”);
- kryzys idei stałości i trwałości związku małżeńskiego (skutek odcierania sfery miłości małżeńskiej od tradycji religijnej i obyczajowej);
- narastanie sprzeczności cywilizacyjnych między rodziną, pracą, miłością, wolnością, dążeniem do realizacji indywidualnych zamierzeń;
- realizowany przez państwo model polityki społecznej powoduje proces familizacji (rodzina stanowi społeczną podstawę rozwoju i zaspokajania potrzeb jej członków) albo proces defamilizacji (państwo oferuje tak szeroki zakres świadczeń socjalnych i usług publicznych, a rynek tyle usług komercyjnych, że osłabione zostaje znaczenie rodziny)¹⁹⁰.

108

Wspomniane czynniki nie są od siebie niezależne. Niektóre z nich są uszczegółowieniem innych. Jednak ich wspólnym mianownikiem wydaje się idea postępu lansowana i konsekwentnie wcielana w życie przez ideologię oświeceniową, której przejawy można bez trudu dostrzec w siłach politycznych zdominowanych przez liberałów i Nową Lewicę. Polem szczególnej aktywności tych sił jest Unia Europejska czy nawet Organizacja Narodów Zjednoczonych. Siły te mają to do siebie, że są niechętne chrześcijaństwu i religii, krzewiąc wśród społeczeństw mentalność materialistyczną oraz idee sekularyzmu i laickości¹⁹¹.

¹⁹⁰ Por. I. Kotowska, *Zmiany modelu rodziny. Polska – kraje europejskie*, „Polityka Społeczna” 2002 nr 4, s. 2–8; L. Dyczewski, *Rola rodziny i państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa społecznego*, [w:] *Małżeństwo i rodzina w nowoczesnym społeczeństwie*, dz. cyt., s. 211–239; G. Firlit-Fesnak, *Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 189–190.

¹⁹¹ Przykładem wdrażania tej strategii jest ustawodawstwo wielu państw, które związki partnerskie tej samej płci nazywa rodzinami. Nic bardziej nielogicznego,

Zatem nic dziwnego, że od wielu już lat występują niepokojące tendencje dotyczące zmian w polskich rodzinach, skojarzone z czynnikami nie tylko natury ekonomicznej, ale także kulturowej, ideologicznej i mentalnej¹⁹². Należą do nich:

- malejąca liczba zawieranych małżeństw
- podniesienie się wieku zawarcia pierwszego małżeństwa
- rosnący współczynnik rozwodów
- spadek liczby urodzeń (zmniejszenie dzietności rodzin)
- wzrost urodzeń pozamałżeńskich.
- zmiany odnośnie do wielkości i struktury gospodarstw domowych (stały wzrost liczby gospodarstw jednoosobowych oraz nierodzinnych przy jednoczesnym spadku ilości gospodarstw dużych – pięcioosobowych i większych)¹⁹³.

Wobec wspomnianych zjawisk, tendencji i uwarunkowań polityka społeczna nie może pozostać bierna. Powinna uruchomić swoje instrumenty, aby „roztropnie troszczyć się o dobro wspólne”, do którego w pierwszym rzędzie należy rodzina.

6.3. Instrumenty polskiej polityki rodzinnej

W ostatnich kilkunastu latach polityka rodzinna w Polsce nie jest stabilna. Cechuje ją zmienność zasad i celów, o czym świadczą stosowane w niej instrumenty, mogące pełnić funkcję dochodową, kompensacyjną, redystrybucyjną czy stymulującą.

pozbawionego podstaw antropologicznych! Oczywiście każdą kontrowersję można jakoś prawnie zdefiniować, ale ludzka rozumność podpowiada, by czynić to z respektem dla autorytetu prawa. Osoby homoseksualne zamieszkujące razem tworzą oczywiście wspólne gospodarstwo domowe i jest to fakt socjologiczny. Dlaczego jednak niektórzy nazywają to gospodarstwem rodzinnym? Przypomina to postawę rzymskiego cesarza Kaliguli, który w majestacie prawa mianował senatorem swego ulubionego konia wyścigowego Incitatusa. Czyż prawo zmieniło w czymkolwiek obiektywny status konia jako zwierzęcia i uzdolniło go do bycia senatorem?

¹⁹² Por. L. Dyczewski, *Wyobrażenia młodzieży o małżeństwie i rodzinie. Pomiędzy tradycją a nowoczesnością*, Lublin 2009.

¹⁹³ Por. G. Firlit-Fesnak, *Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian*, dz. cyt., s. 190, 193–194.

Analiza instrumentów polskiej polityki rodzinnej w okresie transformacji ustrojowej pozwala na odnotowanie następujących działań:

1. Pieniężne świadczenia społeczne (zasiłki i dodatki) adresowane do rodzin o niskich dochodach oraz tych, które doświadczają trudności w spełnianiu funkcji ekonomicznej, opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej w określonych sytuacjach (niepełnosprawność dziecka, opieka nad dzieckiem podczas urlopu wychowawczego, samotne wychowywanie dziecka, rozpoczęcie roku szkolnego, edukacja dziecka poza miejscem zamieszkania);

2. Świadczenia ułatwiające godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych (urlop i zasiłek macierzyński, urlop i zasiłek wychowawczy, zasiłek opiekuńczy) adresowane do matek i ojców pracujących zawodowo w związku z urodzeniem dziecka i koniecznością opieki nad małym względnie chorym dzieckiem;

3. Ulgi podatkowe, takie jak: możliwość wspólnego opodatkowania małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci czy zwolnienia od podatku świadczeń rodzinnych (szkoda, że podatek od dochodów osobistych osób fizycznych nie uwzględnia sytuacji rodzinnej podatnika, a więc liczby i wieku dzieci czy osób niepełnosprawnych wymagających opieki);

4. Usługi społeczne w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji, wychowania oraz opieki nad dzieckiem (żłobki, przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, placówki oświatowo-kulturalne tworzone, prowadzone i finansowane są przez gminy, szkoły specjalne zaś, szkoły ponadgimnazjalne, placówki opiekuńczo-wychowawcze należą do kompetencji powiatów; zajęcia pozaszkolne nie należą do obligatoryjnych zadań samorządu terytorialnego)¹⁹⁴.

5. Programy, które mają na celu przezwycięzenie kryzysu demograficznego, a więc podniesienie wskaźnika dzietności (liczby urodzeń przypadających na jedną kobietę). W gruncie rzeczy stanowią one formę zachęty do posiadania więcej niż jednego dziecka. Pod tym względem godnym uwagi jest realizowany po 2015 roku program „Rodzina 500 plus”. Przez pierwsze trzy lata realizacji programu do rodzin trafiło

¹⁹⁴ Por. B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 141–145; M. Szyszka, *Obecna i przyszłościowa polityka rodzinna w Polsce*, [w:] *Małżeństwo i rodzina w nowoczesnym społeczeństwie*, dz. cyt., s. 241–262; G. Firlit-Fesnak, *Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian*, dz. cyt., s. 196.

57,8 mld zł. Program objął 2,46 mln rodzin i 3,75 mln dzieci¹⁹⁵. W troskę państwa o korzystny wskaźnik dzietności wpisuje się także Karta Dużych Rodzin, która funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. Jest to system zniżek i dodatkowych uprawnień dla rodzin, w których jest trójka lub więcej dzieci. Karta wspiera budżety rodzin wielodzietnych oraz ułatwia dostęp do dóbr i usług. Jej posiadacze mają możliwość tańszego korzystania z oferty branży spożywczej, paliwowej, bankowej czy rekreacyjnej¹⁹⁶.

Rodzi się pytanie o skuteczność stosowanych instrumentów polityki rodzinnej¹⁹⁷. Z pewnością wymagają one korekty i ciągłego dopasowywania do zmiennych potrzeb i zjawisk społecznych. Świadczy o tym utrzymujące się wciąż ubóstwo, które dotknęło polskie rodziny na skutek transformacji ustrojowej, jak również inne zagrożenia życiowe wywołujące destabilizację lub dezorganizację małżeństwa i rodziny. O ile ubóstwo uwarunkowane jest głównie błędną polityką gospodarczą, o tyle pozostałe problemy mają charakter kulturowy, spowodowane są próbami ideologizacji polityki i kultury.

Uprawiając politykę prorodzinną, nie można pozwolić sobie na nieprzemyślane decyzje, które zamiast pomóc rodzinom, mogą być przyczyną ich destrukcji. Jeśli na przykład system zasiłków pieniężnych jest tak skonstruowany, że stwarza sytuację uprzywilejowaną dla osób samotnie wychowujących dzieci, to może się okazać, że rodzice w wielu przypadkach będą unikać zawarcia małżeństwa głównie ze względów finansowych. Może nawet być tak, że matki w ogóle nie będą zainteresowane małżeństwem właśnie z powodu korzyści materialnych. Problem jednak polega na tym, że wtedy dzieci wychowują się bez ojca, co ma z kolei swoje konsekwencje społeczne. Rośnie bowiem liczba ludzi obciążonych tego rodzaju syndromem.

Działania na pierwszy rzut oka ze wszech miar humanitarne mogą w gruncie rzeczy obrócić się przeciwko rodzinie. Takie konsekwencje może mieć pomoc społeczna, którą objęte są rodziny spauperyzowane

¹⁹⁵ Zob. <https://fakty.interia.pl/polska/news-mrpips-podsumowalo-program-rodzina-500-plus,nId,2691591> (25.11.2018 r.).

¹⁹⁶ Zob. <https://www.gov.pl/web/rodzina/karta-duzej-rodziny-ogolne> (25.11.2018 r.).

¹⁹⁷ Por. A. Durasiewicz, *Rola świadczeń rodzinnych we wspieraniu rodziny*, [w:] *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, dz. cyt., s. 295–313.

lub patologiczne. Zwykle rozdawnictwo zasiłków pieniężnych może utrwalić w nich sytuację niepożądaną, spowodować wręcz przyzwyczajenie się do niej. Dlatego wsparcie dla rodzin winno być naznaczone logiką zasady pomocniczości, wedle której pomoc ma być ukierunkowana na samopomoc („pomóc rodzinie w taki sposób, by dzięki tej pomocy mogła w przyszłości poradzić sobie o własnych siłach – była w stanie sama sobie pomóc”)¹⁹⁸.

Idea aktywizacji społecznej i zawodowej, lansowanej przez trzeci sektor i wspieranej przez państwo, budzi wiele uznania i wydaje się bardzo korzystnym rozwiązaniem. Trzeba jednak pamiętać, że idea ta może okazać się rodzajem utopii, jeśli polityka społeczna nie zostanie zintegrowana z odpowiednią polityką gospodarczą państwa. Cóż pomogą ludziom rozmaite inicjatywy aktywizujące zawodowo czy społecznie, jeśli z góry wiadomo, że nowych miejsc pracy nie ma i w najbliższym czasie nie będzie, bo polityka gospodarcza nic w tym kierunku nie robi?

112

W każdej bowiem rodzinie, która funkcjonuje w oparciu o gospodarstwo domowe, można wyróżnić dwa rodzaje dochodów: dochody z pracy jej członków i ze świadczeń socjalnych (społecznych). Aby potrzeby rodziny mogły być zaspokojone w odpowiednim stopniu, potrzebna jest praca (zatrudnienie) i zróżnicowane świadczenia (dochody) socjalne, zdolne przyczynić się skutecznie do owej realizacji potrzeb. Niektóre z tych świadczeń są powszechnie dostępne, inne podlegają reglamentacji. We współczesnej Polsce nie wszystkie rodziny mogą w wystarczającym stopniu zaspokoić swoje potrzeby właśnie z uwagi na zbyt niski poziom dochodów, uwarunkowany często dużą liczbą członków rodziny. Takim rodzinom musi pomagać polityka społeczna¹⁹⁹.

Należy z uznaniem przyjąć niemal powszechnie lansowany postulat, by tego rodzaju pomoc odznaczała się indywidualizacją, gdyż sytuacja poszczególnych rodzin jest zróżnicowana. Ale cóż z tego, skoro takie inicjatywy, skądinąd bardzo słuszne, nie idą w parze ze strategicznym myśleniem prorodzinnym!

¹⁹⁸ Por. M. Gagacka, *Aktywna polityka społeczna i ekonomia społeczna jako instrumenty wsparcia rodzin*, [w:] *Usługi społeczne wobec rodziny*, red. A. Kubów, J. Szczepaniak, Wrocław 2011, s. 24–40.

¹⁹⁹ Por. W. Turnowiecki, *Społeczne problemy rodziny*, dz. cyt., s. 72-73; *Usługi społeczne wobec rodziny*, red. A. Kubów, J. Szczepaniak, Wrocław 2011.

Wysoki wskaźnik stopy bezrobocia w Polsce powodujący konieczność masowej emigracji zarobkowej, nie pozostawał bez związku z polityką rodzinną. Przed 2015 rokiem trudno mówić o efektywnej polityce prorodzinnej. Ponadto stopniowe wycofywanie się państwa z finansowania usług społecznych w zakresie opieki i wychowania, edukacji czy ochrony zdrowia sprawiło, że polityka prorodzinna pozostawała tylko w sferze deklaracji. Po 2015 r. sytuacja uległa wyraźnej poprawie, o czym świadczy uruchomienie rządowego programu „Rodzina 500 plus”. Jest to próba zatrzymania procesu pauperyzacji wielu rodzin. W szczególności chodzi o to, by nie były one zagrożone marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Oby tego rodzaju determinacji nie zabrakło sprawującym władzę w Polsce!

6.4. Karta Praw Rodziny

Z uwagi na współczesny kryzys kulturowy małżeństwa i rodziny, który powinien stanowić przedmiot troski polityki społecznej, nadszedł chyba czas, by z najwyższą powagą potraktować *Kartę Praw Rodziny*²⁰⁰. Dokument ten powstał z inicjatywy Synodu Biskupów, który odbywał się w Rzymie w 1980 r. i był poświęcony „zadaniom chrześcijańskiej rodziny we współczesnym świecie”. Jan Paweł II podjął tę inicjatywę i polecił Stolicy Apostolskiej opracowanie Karty Praw Rodziny, by przedłożyć ją rodzinom, a także instytucjom i władzom zainteresowanym i/lub odpowiedzialnym za misję rodziny w świecie współczesnym.

Karta została ogłoszona w 1983 r. i przedstawiona w pierwszym rzędzie międzynarodowym organizacjom rządowym, które z racji swych kompetencji oraz ze względu na działalność podejmowaną w celu obrony i popierania praw człowieka „nie mogą – jak zostało to stwierdzone w *Karcie* – nie dostrzegać łamania podstawowych praw rodziny czy gościć się na ich łamanie”.

Poniżej widnieje skrócona wersja *Karty* (pominięto podpunkty rozwijające treść zawartą w poszczególnych artykułach). Warto rozważyć jej poszczególne zapisy i skonfrontować z „filozofią” współczesnej

²⁰⁰ *Karta Praw Rodziny przedłożona przez Stolicę Apostolską wszystkim ludziom, instytucjom i władzom zainteresowanym misją rodziny w świecie współczesnym*, Pelplin 1983 (przedruk z „L'Osservatore Romano”, wersja polska, 1983 nr 10).

polityki rodzinnej w Polsce. Oby ich analiza stała się twórczą inspiracją dla wszelkich działań polityki społecznej na rzecz rodziny!

Art. 1: Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyboru drogi życiowej, a więc do zawarcia związku małżeńskiego i założenia rodziny albo do pozostawania w stanie bezżennym.

Art. 2: Małżeństwo może zostać zawarte wyłącznie za dobrowolną i obopólną zgodą, odpowiednio wyrażoną.

Art. 3: Małżonkowie mają niezbywalne prawo do założenia rodziny i decydowania o czasie narodzin i liczbie dzieci, uwzględniając w pełni obowiązki wobec siebie samych, wobec dzieci już narodzonych, rodziny i społeczeństwa, we właściwej hierarchii wartości i zgodnie z naturalnym porządkiem moralnym, który wyklucza uciekanie się do antykoncepcji, sterylizacji i spędzania płodu.

Art. 4: Życie ludzkie od samego początku bezwzględnie winno być otoczone troską i szacunkiem.

Art. 5: Rodzice, ponieważ dali życie dzieciom, mają pierwotne, niezbywalne prawo i pierwszeństwo do wychowania potomstwa i dlatego muszą być uznani za pierwszych i głównych jego wychowawców.

Art. 6: Rodzina ma prawo istnieć i rozwijać się jako rodzina.

Art. 7: Każdej rodzinie przysługuje uprawnienie do swobodnego organizowania życia religijnego w ognisku domowym pod kierunkiem rodziców, jak również prawo do publicznego wykonywania, głoszenia swojej wiary, uczestniczenia w kulcie publicznym oraz swobodnego wyboru programów wychowania religijnego, bez znoszenia z tego powodu jakiegokolwiek dyskryminacji.

Art. 8: Rodzina ma prawo do wypełniania swej funkcji społecznej i politycznej.

Art. 9: Rodziny mają prawo oczekiwać od władz publicznych właściwej, nikogo nie dyskryminującej polityki rodzinnej w kwestiach prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych.

Art. 10: Rodziny mają prawo do takiego systemu społecznego i gospodarczego, w którym organizacja pracy umożliwia członkom rodziny wspólne życie i nie zagraża jedności, powodzeniu i stabilności rodziny, zapewniając jednocześnie możliwość zdrowego odpoczynku.

Art. 11: Rodzina ma prawo do mieszkania odpowiedniego do życia rodzinnego i dostosowanego do liczby jej członków w miejscu zapewniającym podstawowe usługi konieczne do życia rodziny i wspólnoty.

Art. 12: Rodziny migrantów mają prawo do takiej samej ochrony społecznej, jaka przysługuje innym rodzinom.

7. Polityka rynku pracy

Jeśli polityka społeczna ma skutecznie podejmować stojące przed nią wyzwania, wpisane w realizację własnych zadań i celów, to niepodobna, by nie poświęcała maksymalnej uwagi rynkowi pracy i związanym z nim stosunkom pracy²⁰¹. Przede wszystkim praca wywiera decydujący wpływ na „jakość” ludzkiego życia, które w normalnych warunkach realizuje się w rodzinie.

Pod tym względem niezwykle trafną intuicję zawiera encyklika społeczna *Laborem exercens* Jana Pawła II, w której widnieją słowa:

[...] praca ludzka stanowi klucz, i to chyba najistotniejszy klucz, do całej kwestii społecznej, jeżeli staramy się ją widzieć naprawdę pod kątem dobra człowieka. Jeśli zaś rozwiązanie – czy raczej stopniowe rozwiązywanie – tej stale na nowo kształtującej się, i na nowo spiętrzającej kwestii społecznej ma iść w tym kierunku, ażeby *życie ludzkie uczynić bardziej ludzkim*, wówczas właśnie ów klucz – praca ludzka – nabiera znaczenia podstawowego i decydującego²⁰².

115

7.1. Globalny kryzys zatrudnienia

Współczesne gospodarki rynkowe, niezależnie od ich rodzaju, przeżywają kryzys zatrudnienia, masowe bezrobocie zaś przekształciło się w trwałe zjawisko strukturalne. Do przyczyn tej nowoczesnej kwestii społecznej na ogół zalicza się czynniki ekonomiczne, jak również uwarunkowania polityczne, demograficzne, instytucjonalne czy kulturowe, a zwłaszcza proces globalizacji, który spowodował otwarcie rynków

²⁰¹ Por. W. Turnowiecki, *Praca jako kategoria polityki społecznej*, [w:] K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, dz. cyt., s. 85–88.

²⁰² Jan Paweł II, *Encyklika Laborem exercens*, 3; por. Sobór Watykański II, Konstytucja pastoralna *Gaudium et spes* (7.12.1965), 38.

krajowych, wzrost konkurencji, wydajności pracy, produkcji światowej, handlu międzynarodowego i inwestycji zagranicznych. Na skutek wciąż postępującej „rewolucji” naukowo-technicznej (rozwoju mikroelektroniki, Internetu czy biotechnologii) nastąpiła zmiana struktury produkcji i zatrudnienia, co nie pozostaje bez wpływu na sytuację rynku pracy²⁰³.

W dobie globalizacji niezwykle istotny jest fenomen polegający na kształtowaniu się społeczeństwa wiedzy (społeczeństwa informacyjnego), w którym coraz większą wartość posiada wiedza i dostęp do informacji, konkurując pod tym względem z realną produkcją w dotychczasowym rozumieniu. Sama zaś nauka staje się zasadniczą siłą wytwórczą, pełniąc rolę generatora informacji. Prowadzi to do paradoksalnych sytuacji, w których postęp techniczny i cywilizacyjny obraca się przeciwko człowiekowi. Na przykład automatyzacja, komputeryzacja czy cyfryzacja mają charakter antyzatrudnieniowy, gdyż pociągają za sobą spadek zapotrzebowania na siłę roboczą. Niezbędne dobra i usługi mogą być wytworzone przez mniejszą liczbę zatrudnionych pracowników, co sprawia, że kształtuje się nowe technologiczne oblicze bezrobocia.

116

Analizując przyczyny współczesnego kryzysu w dziedzinie pracy, zwykle zapomina się o jej czysto ludzkim wymiarze. Łamane jest bowiem prawo do pracy, które należy do praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych człowieka. Niestety, nie wszędzie i nie zawsze traktowane jest ono z należytą powagą. A nawet można mówić o istniejącym wciąż sporze o prawo człowieka do pracy i o powinności państwa dotyczącej ochrony tego prawa²⁰⁴.

W praktyce jakby zapomina się o tym, że człowiek jest podmiotem pracy, która pojmowana etycznie powinna cieszyć się pierwszeństwem w stosunku do kapitału. W przeciwnym razie rodzą się kwestie społeczne, bo – jak słusznie zauważył Jan Paweł II – nie postrzega się rzeczywistości ekonomicznej „pod kątem dobra człowieka”. Praca jest wszakże kluczem, który nie tylko trzeba przyjąć do wiadomości, ale również należy się nim odpowiednio posłużyć w diagnozie i prognozie sytuacji społecznej.

²⁰³ Por. M. Szyłko-Skoczny, *Problemy społeczne w sferze pracy*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 217–218.

²⁰⁴ Por. F. J. Mazurek, *Prawo do pracy (do pracowania) oraz obowiązki państw jego ochrony*, [w:] *Prawo do pracy a polityka społeczna*, red. Jan Mazur OSPPE, Lublin 2007, s. 13–40.

Konsekwencje wspomnianych globalnych zmian są wielorakie. Brak zatrudnienia stanowi zagrożenie nie tylko dla grup obiektywnie posiadających niską pozycję na rynku pracy, ale także dla pracowników o wysokich kwalifikacjach zawodowych, do których należą np. naukowcy, nauczyciele czy ekonomiści. Trzeba przyznać rację Małgorzacie Szyłko-Skoczny, która zauważyła:

Trudności w uzyskaniu i utrzymaniu pracy wywołują wiele negatywnych skutków społecznych (materialnych i psychospołecznych); prowadzą do zmiany relacji pomiędzy zatrudnionymi pracownikami a bezrobotnymi (nasila się konflikt interesów, konkutowanie o miejsca pracy, obawa utraty zatrudnienia, zatrudnienie na czarno)²⁰⁵.

W Polsce masowe bezrobocie wywołane zostało zmianami dokonywanymi się w ramach tzw. transformacji ustrojowej. Było ono nie do uniknięcia, zważywszy na wspomniane tendencje występujące w skali globalnej, ale jego rozmiary i charakter w znacznej mierze jawią się jako skutek słabości lub nieudolności polityki gospodarczej państwa.

117

7.2. Polityka wobec bezrobocia

Dla polityki społecznej jednym z głównych zadań, o ile nie najważniejszym, jest walka z bezrobociem, prowadzona w harmonijnym współdziałaniu z polityką gospodarczą państwa, a więc w oparciu o działania podejmowane w sferze ekonomicznej, co oznacza troskę o wzrost gospodarczy oraz utrzymanie i tworzenie miejsc pracy. Pod tym względem ogromnie ważna jest aktywna rola polityki społecznej, polegająca na realizacji strategii, programów i projektów prowadzących do zmniejszenia skali bezrobocia, skrócenia okresu pozostawania bez zatrudnienia oraz zminimalizowania negatywnych skutków społecznych braku pracy.

Nietrudno zauważyć, że praca stała się dobrem zagrożonym. Nie wszyscy mają do niej dostęp, głównie na skutek wadliwego funkcjonowania rynku pracy. Oznacza to, że podział pracy jest niesprawiedliwy. Zatem słuszna wydaje się idea nowego „dzielenia się pracą”, co pociąga

²⁰⁵ M. Szyłko-Skoczny, *Problemy społeczne w sferze pracy*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 218–219.

za sobą konieczność uporządkowania stosunków pracy i „uzdrowienie” rynku pracy²⁰⁶.

Potrzebna jest klarowna polityka rynku pracy, którą określa się jako ogół środków prowadzących do takiego ukształtowania rynku pracy i możliwości zatrudnienia pracobiorców, aby zrealizować określone cele społeczno-gospodarcze, zwłaszcza **cel zatrudnieniowy** (ograniczenie bezrobocia), **cel strukturalny** (zwiększenie mobilności i lepsze dopasowanie struktury zatrudnienia) i **cel socjalny** (zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym)²⁰⁷.

Na polskim rynku pracy nastąpiły daleko idące zmiany. Można skonstatować, że został on przekształcony z rynku pracowników w rynek pracodawców. Notuje się istotny spadek liczby pracujących i wskaźnika zatrudnienia, co oznacza pojawienie się zjawiska bezrobocia i bierności zawodowej. Problem ma charakter znacznie głębszy, gdyż wiąże się z niewystarczającym stopniem wykorzystania zasobów pracy. Co to są zasoby pracy? W języku ekonomii termin ten obejmuje liczbę ludności w wieku zdolności do pracy, przy czym granice wiekowe określone są przez prawo danego kraju.

118

7.2.1. Analiza wielkości statystycznych

Stopień wykorzystania zasobów pracy analizowany jest w oparciu o trzy wielkości statystyczne: współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia i stopę bezrobocia. Od razu należy wyjaśnić, że w Polsce ludność aktywna zawodowo oznacza pracujących i bezrobotnych uwzględnianych łącznie. Kategoria ta obejmuje także osoby poszukujące pracy i niepełnosprawne z możliwością zatrudnienia.

Współczynnik aktywności zawodowej (W_a) ludności²⁰⁸ wyraża algorytm:

$$W_a = ((P+B)/L) \times 100$$

L – liczba ludności w wieku zdolności do pracy (osoby w wieku 15 lat i więcej, które tworzą trzy grupy: pracujących, bezrobotnych i biernych zawodowo)

²⁰⁶ Por. tamże, s. 219.

²⁰⁷ Por. Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy*, Toruń 1994, s. 29–30; M. Kabaj, *Strategie przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa 1997, s. 44nn.

²⁰⁸ Zob. *Współczynnik aktywności zawodowej ludności („activity rate”)*, www.rynekpracy.pl/slownik_1.php/ (4.09.2013).

P – liczba pracujących w gospodarce narodowej

B – liczba bezrobotnych

Współczynnik ten oznacza udział ludności aktywnej zawodowo w ogólnej liczbie danej grupy wiekowej. Innymi słowy, informuje o stosunku siły roboczej do ogólnej liczby ludności w wieku produkcyjnym²⁰⁹.

Współczynnik ten w czwartym kwartale 2011 r. wynosił w Polsce 56,0 proc., i odpowiednio w 2012 r. – 55,7 proc., zaś w pierwszym kwartale 2013 r. – 55,5 proc. Dla porównania można dodać, że w 2008 r. wynosił 54,2 proc.²¹⁰. Jak widać, przekracza on zaledwie o kilka punktów 50 proc. Jest to sytuacja dość niepokojąca, bo wedle strategii lizbońskiej, przyjętej dla całej Unii Europejskiej, współczynnik ten powinien wynosić 70 proc.

Wskaźnik zatrudnienia (Wz) z kolei informuje o udziale liczby pracujących w łącznej liczbie osób w wieku produkcyjnym. Określa, jaki odsetek ludności w wieku od 15. do 64. roku życia (w Polsce do 67. roku) pracuje zawodowo. Na przykład w 2009 r. wynosił on 59,3 proc. (średnia w całej Unii Europejskiej wynosiła 64,6 proc.)²¹¹.

Główny Urząd Statystyczny oblicza wskaźnik zatrudnienia jako procentowy udział pracujących (ogółem lub danej grupy) w liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej (ogółem lub danej grupy). Posługuje się następującym wzorem:

119

²⁰⁹ Chodzi o ludność w wieku produkcyjnym, który prawnie określany jest przez poszczególne kraje. W Polsce jako granicę wieku zdolności do pracy (wieku produkcyjnego) do niedawna przyjmowano: dla mężczyzn 18–64 lata, dla kobiet 18–59 lat. Od 2013 r. obowiązuje dla wszystkich, niezależnie od płci, granica 18–67 lat. Liczenie wskaźników wykorzystania zasobów pracy obejmuje jednak wiek od 15. roku życia, a więc uwzględnia młodzież szkół ponadgimnazjalnych. W większości krajów Unii Europejskiej przyjmuje się granicę: 15–64 lata. Stąd wskaźniki zatrudnienia nie zawsze dają się łatwo porównać.

²¹⁰ Źródło: Urząd Statystyczny w Bydgoszczy. Ośrodek Badań i Analiz Rynku Pracy, www.stat.gov.pl/bydgosz/69_582_PLK_HTML.htm (4.09.2013); *Mały Rocznik Statystyczny 2009*, GUS, tabl. 1 (80).

²¹¹ Zob. *Employment in Europe 2010*, www.ec.europa.eu/employment_social/eie/pdf/Labour-market-indicators-Poland.pdf (3.09.2013); www.ec.europa.eu/employment_social/eie/pdf/Labour-market-indicators-European-Union-27.pdf (3.09.2013).

$$Wz = (P/L) \times 100$$

Jeśli $L = P + B + I$, to $Wz = (P/P+B+I) \times 100$

L – liczba ludności w wieku 15 lat i więcej, która dzieli się na trzy grupy: pracujący (P), bezrobotni (B) i bierni zawodowo (I)

A oto jak kształtował się wskaźnik zatrudnienia w Polsce w poszczególnych latach: 1999 – 57,6 proc., 2000 – 55,0 proc., 2001 – 53,0 proc., 2002 – 51,5 proc., 2003 – 51,2 proc., 2004 – 51,7 proc., 2005 – 52,8 proc., 2006 – 54,4 proc., 2007 – 57,0 proc., 2008 – 59,2 proc., 2009 – 59,3 proc., 2010 – 50,4 proc., 2011 – 51,0 proc., 2012 – 50,1 proc.²¹².

Stopa bezrobocia (Sb) służy do rozeznania zjawiska bezrobocia, które w sposób bodaj najbardziej wyrazisty obrazuje problem rynku pracy. Jest to wskaźnik (wielkość statystyczna), który definiuje się jako stosunek liczby osób bezrobotnych do liczby ludności aktywnej ekonomicznie. Innymi słowy, stopa bezrobocia to procentowy udział bezrobotnych (ogółem lub danej grupy) w liczbie ludności aktywnej zawodowo (ogółem lub danej grupy). Należy pamiętać, że ludność aktywna zawodowo to pracujący i bezrobotni, w tym również poszukujący pracy i niepełnosprawni z możliwością zatrudnienia. GUS liczy ten wskaźnik według następującego wzoru:

$$Sb = (B/(P+B)) \times 100$$

W niektórych krajach stopę bezrobocia oblicza się na podstawie założenia, że aktywni zawodowo są także emeryci zdolni do pracy. Zatem wzór przyjmuje postać:

$$Sb = (B/L) \times 100$$

P – pracujący

B – bezrobotni

L – ludność w wieku zdolności do pracy (osoby w wieku 15 lat i więcej, których liczba obejmuje trzy grupy: pracujących, bezrobotnych i biernych zawodowo)

²¹² Źródło: *Labour market indicators: Poland*, www.ec.europa.eu/employment_social/eie/pdf/Labour-market-indicators-Poland.pdf (4.09.2013).

Tak rozumianą stopę bezrobocia oblicza się w zależności od przyjętej definicji osoby bezrobotnej. W Polsce najczęściej podaje się stopę bezrobocia rejestrowanego (prostą do wyliczenia, ale niedokładną), ponieważ przyjmuje się, że bezrobotna jest osoba aktualnie zarejestrowana w odpowiednim urzędzie pracy jako poszukująca pracy.

Natomiast Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) zaleca rozszerzoną definicję osoby bezrobotnej. Jest nią osoba, która spełnia równocześnie następujące warunki: a) ukończyła 15 lat (jest w wielu 15–74 lat – zważywszy na polską praktykę); aktualnie nie pracuje (nie świadczy pracy w rozumieniu definicji MOP) ani nie odbywa przyuczenia do zawodu z elementami nauki praktycznej; b) poszukiwała aktywnie pracy w tygodniu badania lub w ciągu 6 tygodni poprzedzających badanie; c) jest zdolna do podjęcia pracy w tygodniu badanym lub następnym i wyraża gotowość podjęcia takiej pracy.

W Polsce dla potrzeb krajowych Główny Urząd Statystyczny podaje stopę bezrobocia rejestrowanego, ale bada też stopę bezrobocia według definicji MOP, co pozwala na analizę problemu w porównaniu z innymi krajami. Wskaźnik ten liczony jest w ramach BAEL – Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności²¹³. Trzeba jednak stwierdzić, że wyniki badań ekonomicznych wskaźników wykorzystania zasobów pracy różnią w zależności od tego, wedle jakiej metodologii są liczone. Jeśli GUS liczy stopę bezrobocia rejestrowanego, to posługuje się danymi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które dysponuje danymi zebranymi przez urzędy pracy. Jeśli natomiast liczy stopę bezrobocia według metodologii BAEL, to liczba pracujących, którą uwzględnia, jest zawsze wyższa, gdyż przyjmowane jest tam kryterium „jednej

²¹³ Od 1992 r. BAEL posługuje się metodologią zalecaną przez MOP i Eurostat (Europejski Urząd Statystyczny). Eurostat powstał jeszcze w 1972 r., a obecnie zajmuje się sporządzaniem analiz i prognoz statystycznych dotyczących Unii Europejskiej, jak również koordynacją i monitoringiem prac urzędów statystycznych państw członkowskich. Samo zaś BAEL jest inicjatywą OECD – Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) o profilu ekonomicznym, założonej 14.12.1960 r. w Paryżu i skupiającej aktualnie 34 państwa z całego świata. Zob. A. Nowak, *Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2004, s. 364–365.

godziny” (aby uznać osobę za pracującą, wystarczy, że przepracuje ona jedną godzinę w danym tygodniu)²¹⁴.

Problem bezrobocia w Polsce obrazuje poniższa tabela.

Stopa bezrobocia w poszczególnych latach (bezrobocie rejestrowane)²¹⁵

	styczeń	luty	marzec	kwiecień	maj	czerwiec	lipiec	sierpień	wrzesień	październik	listopad	grudzień
2013	14,2	14,4	14,3	14,0	13,5	13,2						
2012	13,2	13,4	13,3	12,9	12,6	12,3	12,3	12,4	12,4	12,5	12,9	13,4
2011	13,1	13,4	13,3	12,8	12,4	11,9	11,8	11,8	11,8	11,8	12,1	12,5
2010	12,9	13,2	13,0	12,4	12,1	11,7	11,5	11,4	11,5	11,5	11,7	12,4
2009	10,4	10,9	11,1	10,9	10,7	10,6	10,7	10,8	10,9	11,1	11,4	12,1
2008	11,5	11,3	10,9	10,3	9,8	9,4	9,2	9,1	8,9	8,8	9,1	9,5
2007	15,1	14,8	14,3	13,6	12,9	12,3	12,1	11,9	11,6	11,3	11,2	11,2
2006	18,0	18,0	17,8	17,2	16,5	15,9	15,7	15,5	15,2	14,9	14,8	14,8
2005	19,4	19,4	19,2	18,7	18,2	18,0	17,9	17,7	17,6	17,3	17,3	17,6
2004	20,6	20,6	20,4	19,9	19,5	19,4	19,3	19,1	18,9	18,7	18,7	19,0
2003	20,6	20,7	20,6	20,3	19,8	19,7	19,6	19,5	19,4	19,3	19,5	20,0
2002												
a)	18,1	18,2	18,2	17,9	17,3	17,4	17,5	17,5	17,6	17,5	17,8	18,0
b)	20,1	20,2	20,1	19,9	19,2	19,4	19,4	19,5	19,5	19,5	19,7	20,0
2001	15,7	15,9	16,1	16,0	15,9	15,9	16,0	16,2	16,3	16,4	16,8	17,5
2000	13,7	14,0	14,0	13,8	13,6	13,6	13,8	13,9	14,0	14,1	14,5	15,1
1995	16,1	15,9	15,5	15,2	14,8	15,2	15,3	15,2	15	14,7	14,7	14,9
1990	0,3	0,8	1,5	1,9	2,4	3,1	3,8	4,5	5,0	5,5	5,9	6,5

²¹⁴ Por. M. Kabaj, *Encyklika „Laborem exercens” a polityka społeczna polskich rządów w okresie transformacji*, [w:] *Praca kluczem polityki społecznej. Materiały sympozjum w 25-lecie wydania encykliki „Laborem exercens” Jana Pawła II*, red. J. Mazur, Lublin 2007, s. 139–168 (w szczególności: s. 145, przyp. 9).

²¹⁵ Źródło: Główny Urząd Statystyczny. Portal informacyjny, www.stat.gov.pl/gus (3.09.2013).

Powyższa tabela zawiera obliczenia stopy bezrobocia przy wykorzystaniu danych, m.in. dotyczących pracujących w rolnictwie indywidualnym (będących składową cywilnej ludności aktywnej zawodowo) oszacowanych na podstawie wyników spisów:

- do 1995 r. – Narodowego Spisu Powszechnego 1988,
- od 1996 r. do 2002 r. (w wariantcie „a”) – Powszechnego Spisu Rolnego 1996,
- od 2002 r. (w wariantcie „b”) – Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań oraz Powszechnego Spisu Rolnego 2002,
- od grudnia 2010 r. – Powszechnego Spisu Rolnego 2010.

W Polsce bezrobocie jest zjawiskiem masowym i trwałym. Nawet pojawiający się w pewnych okresach (np. w połowie lat dziewięćdziesiątych) wzrost gospodarczy miał charakter bezzatrudnieniowy. Trzeba stwierdzić, że bezrobocie w Polsce odznacza się dużym zróżnicowaniem przestrzennym, jak również kryje w sobie uwarunkowania (cechy) społeczno-demograficzne i zawodowe. Najbardziej jednak dotkliwym problemem społecznym jest duża skala bezrobocia długotrwałego²¹⁶. Pojawiło się też zjawisko dziedziczenia bezrobocia, czyli utrzymywanie się niekorzystnej sytuacji na rynku pracy w pewnych grupach, które bezrobocie doprowadziło do marginalizacji²¹⁷.

Wśród negatywnych skutków bezrobocia można wymienić nie tylko dotkliwe społecznie obniżenie poziomu życia oraz rozszerzenie się sfery ubóstwa, ale także nasilanie się problemów psychospołecznych. Uciążliwe skutki psychospołeczne dotyczą głównie rodzin, których życie narażone jest na zakłócenie. Szczególnie destrukcyjna dla życia rodzinnego jest emigracja zarobkowa, która skutkuje dłuższą nieobecnością w domu ojca lub matki, a niekiedy obojga rodziców, jeśli dziećmi mogą zaopiekować się na przykład dziadkowie. Inne tego rodzaju skutki, dotyczące poszczególnej jednostki i ich rodziny, to: ograniczenie udziału

²¹⁶ Długotrwałe bezrobocie to pozostawanie bez pracy przez okres co najmniej 12 miesięcy w ciągu ostatnich 24 miesięcy. W Polsce jest ono poważnym problemem, gdyż ma charakter strukturalny i koniunkturalny, nie zaś frykcyjny. Bezrobocie frykcyjne z natury swej jest przejściowe, gdyż dotyczy przerw w zatrudnieniu z powodu poszukiwania innej pracy lub zmiany miejsca zamieszkania. Zob. D. Begg, R. Dornbusch, S. Fischer, *Makroekonomia*, Warszawa 2007, s. 251; Portal instytucji rynku pracy, www.bezrobocie.org.pl/ (6.09.2013).

²¹⁷ M. Szyłko-Skoczny, *Problemy społeczne w sferze pracy*, dz. cyt., s. 224.

w życiu społecznym, politycznym, kulturalnym czy nawet towarzyskim; obniżenie prestiżu i pozycji społecznej; utrata (lub zagrożenie nią) poczucia bezpieczeństwa życiowego; doświadczenie osamotnienia, izolacji, niezrozumienia; wzrost napięć, frustracji i konfliktów²¹⁸.

Panujące bezrobocie wywołuje niezdrową atmosferę wśród tych, którzy jeszcze utrzymują się na rynku pracy. Pracownicy zatrudnieni nierzadko czują się zagrożeni utratą pracy, co z łatwością wykorzystują pracodawcy, wymuszając większy stopień uległości. W efekcie zmniejsza się ochrona praw pracowniczych. W sytuacji bezrobocia również rola związków zawodowych trudna jest do spełnienia. Dochodzi bowiem do ograniczenia ich siły nacisku i funkcji ochronnej²¹⁹.

Skutki bezrobocia w oczywisty sposób dotyczą całego społeczeństwa. Następuje deformacja więzi społecznych, wzrost konfliktów społecznych, nasilenie zjawisk patologii społecznej, zwłaszcza alkoholizmu. Rodzi to potrzebę zwiększenia nakładów państwa na świadczenia społeczne, co jest zadaniem właśnie polityki społecznej. Nie jest to wszakże zadanie wyłączone i jedyne, gdyż walka z bezrobociem winna być połączona z działaniami na rzecz wzrostu zatrudnienia, a to z kolei wymaga zintegrowania polityki społecznej z polityką gospodarczą²²⁰.

124

7.2.2. Konkretnie wyzwania i zadania

Bezrobocie stało się w Trzeciej Rzeczypospolitej jedną z najpoważniejszych kwestii społecznych. Świadczy o tym jego masowy i trwały charakter, nie wspominając już o poważnych problemach społecznych, które domagają się rychłego i skutecznego przezwyciężenia. Nic więc dziwnego, że obecnie walka z bezrobociem stanowi podstawowe wyzwanie dla polskiej polityki społecznej.

Zadania polityki społecznej wobec bezrobocia obejmują następujące priorytety:

²¹⁸ Por. tamże, s. 225; *Bezrobocie. Psychologiczne i społeczne koszty transformacji systemowej*, red. Z. Ratajczak, Katowice 1995.

²¹⁹ Por. M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 6nn.

²²⁰ Por. M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2004; Tenże, *Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy. Dezaktywizacja Polski?*, Warszawa 2005.

1. ochrona pracowników przed utratą zatrudnienia (ochrona prawna przed zwolnieniami indywidualnymi i grupowymi, ratowanie miejsc pracy nawet za cenę gorszych warunków pracy);

2. zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym (ochrona egzystencji pracowników i ich rodzin, działania na rzecz minimalizacji psychospołecznych skutków braku pracy, przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z bezrobocia);

3. pomoc bezrobotnym w uzyskaniu zatrudnienia (aktywizacja zawodowa, kreowanie i subsydiowanie zatrudnienia, możliwość zatrudnienia na socjalnym czyli wspieranym rynku pracy lub w nietypowych, elastycznych formach)²²¹.

Realizacja zadań polityki społecznej wobec bezrobocia dokonuje się w odpowiednich ramach instytucjonalno-prawnych. Ważne są ustawy dotyczące rynku pracy, zwłaszcza *Kodeks pracy*, będący ustawą sejmową z 26 czerwca 1974 r., nowelizowaną wielokrotnie aż po stan obecny, tj. z 2013 roku²²². Jeśli chodzi o zadania polityki społecznej, to aktualnie określają je głównie ustawy: o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²²³, o minimalnym wynagrodzeniu za pracę²²⁴, o zatrudnianiu pracowników tymczasowych²²⁵, o pomocy państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych tym, którzy utracili pracę²²⁶.

Ustawy te określają zadania i kompetencje podmiotów polityki społecznej odpowiedzialnych za walkę z bezrobociem, regulują zakres i warunki udzielania bezrobotnym świadczeń socjalnych oraz stosowania instrumentów aktywizacji zawodowej osób poszukujących pracy. Realizacja ustaw polega na kreowaniu odpowiedniej polityki rynku pracy²²⁷.

²²¹ Por. M. Szyłko-Skoczny, *Problemy społeczne w sferze pracy*, dz. cyt., s. 225–226.

²²² Zob. Aktualny tekst z wszystkimi zmianami, [w:] Internetowy System Aktów Prawnych. Kodeks pracy, www.isap.sejm.gov.pl (6.09.2013).

²²³ Zob. *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (20.04.2004), [w:] Dz. U., 2004 r., nr 99, poz. 1001, z późn. zm.

²²⁴ *Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę* (10.10.2002), Dz. U., 2002 r., nr 200, poz. 1679, z późn. zm.

²²⁵ *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych* (9.07.2003), Dz. U., 2003 r., nr 166, poz. 1608, z późn. zm.

²²⁶ *Ustawa o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę* (19.06.2009), Dz. U., 2009 r., nr 115, poz. 964.

²²⁷ Por. M. Szyłko-Skoczny, *Problemy społeczne w sferze pracy*, dz. cyt., s. 226.

7.3. Instrumenty rynku pracy

W Polsce można odnotować działania państwa wpisujące się w pasywną i aktywną politykę rynku pracy. Pasywna polityka rynku pracy służy zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym. Składają się nań świadczenia społeczne, które pozwalają na kompensację braku dochodów, osłaniają egzystencję bezrobotnych (starają się zapewnić minimum środków do życia), ograniczają zagrożenia rozwoju psychospołecznego jednostek, by w konsekwencji uchronić bezrobotnych i ich rodziny przed marginalizacją i wykluczeniem społecznym.

Z kolei aktywna polityka rynku pracy obejmuje aktywizację zawodową i tworzenie realnych miejsc pracy. Jej zadaniem jest położyć kres, przynajmniej na pewien czas, bezczynności zawodowej bezrobotnych, poprawić ich szanse na znalezienie pracy oraz stworzyć jakieś realne strukturalne możliwości trwałego zatrudnienia²²⁸.

Politykę rynku pracy w kwestii bezrobocia realizują bezpośrednio publiczne służby zatrudnienia. Tworzą one administrację pracy, na którą składa się system powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy. Urzędy pracy powoływane są przez władze samorządowe odpowiedniego szczebla i funkcjonują w ramach samorządu oraz struktur Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Miejskie urzędy pracy podlegają prezydentowi miasta, powiatowe – staroście powiatu, wojewódzkie – sejmikowi województwa i marszałkowi.

Polityka rynku pracy finansowana jest głównie z Funduszu Pracy, który jest państwowym funduszem celowym (pochodzi m.in. z obowiązkowych składek pracodawców i dotacji budżetu państwa). Środki z Funduszu Pracy przeznaczane są na świadczenia socjalne, zwłaszcza na zasiłki dla bezrobotnych (wydatki obligatoryjne), jak również na finansowanie aktywnych programów rynku pracy (wydatki fakultatywne). Trzeba stwierdzić, że zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. nastąpiła pewna zmiana w „filozofii” polityki rynku pracy. Widoczne jest stopniowe odchodzenie od działań osłonowych na rzecz wzmocnienia roli instrumentów aktywizacji zawodowej bezrobotnych²²⁹.

²²⁸ Tamże, s. 227.

²²⁹ Tamże, s. 227–228; M. Kabaj, *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu*, [w:] *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*,

Wśród instrumentów polityki rynku pracy, służących zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym, najważniejsze są świadczenia urzędów pracy. Wśród tych świadczeń na pierwszy plan wysuwają się zasiłki dla bezrobotnych. Mają one charakter obligatoryjny, powszechny i okresowy. W Polsce przepisy prawne regulujące zasiłek dla bezrobotnych zmieniały się wielokrotnie, zmierzając w kierunku stopniowego zaostrzania warunków nabycia prawa do świadczenia, skracania okresów jego wypłacania i obniżania wysokości.

W rezultacie owych zmian większość bezrobotnych została z czasem wykluczona z publicznej ochrony socjalnej. Wystarczy spojrzeć na liczby: zasiłek dla bezrobotnych w 1990 r. otrzymywało 80 proc. osób nieposiadających zatrudnienia, w 1995 r. – już tylko 52,3 proc., zaś w 2005 – zaledwie 13,2 proc. W 2012 r. wskaźnik ten wzrósł do 15,9 proc., ale nie oznacza to żadnej poprawy, gdyż liczba osób mających prawo do zasiłku znacznie się zmniejszyła z uwagi na emigrację zarobkową²³⁰.

Do instrumentów zapewniających osłonę socjalną bezrobotnym należą także świadczenia przedemerytalne, a także uzależnione od aktywności bezrobotnego na rynku pracy: dodatki szkoleniowe, stypendia czy dodatki aktywizacyjne. Jednak publiczna administracja pracy dysponuje nie tylko instrumentami osłonowymi, ale także służącymi aktywizacji zawodowej. Do najważniejszych instrumentów aktywizacji zawodowej należą: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia i przekwalifikowania zawodowe, prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, pożyczki i dopłaty na tworzenie nowych miejsc pracy, dopłaty do pracodawców zatrudniających skierowanych do nich bezrobotnych²³¹.

Celem wprowadzenia pewnego porządku w stosowaniu instrumentów aktywizacji bezrobotnych wspomniana wyżej ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wyodrębnia cztery grupy usług rynku pracy, wskazując także na kilka nowych instrumentów. Wymienione przez ustawę grupy usług przedstawiają się następująco:

red. E. Kryńska, Warszawa 1999, s. 76nn.

²³⁰ W starych krajach Unii Europejskiej zasiłki dla bezrobotnych pobiera ok. 80 proc. osób pozostających bez zatrudnienia. W Polsce odsetek ten wynosi 16 proc. (stan z 2012). Zob. *84 proc. polskich bezrobotnych nie ma prawa do zasiłku*, www.wprost.pl/ (7.09.2013).

²³¹ M. Szyłko-Skoczny, *Problemy społeczne w sferze pracy*, dz. cyt., s. 228–229.

1. usługi podstawowe oferowane ogółowi bezrobotnych (pośrednictwo pracy, usługi EURES²³², poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz szkolenia);

2. usługi adresowane do nowo wyodrębnionej kategorii bezrobotnych obejmującej osoby: w wieku poniżej 25 lat i powyżej 50 lat, długotrwale pozostające bez zatrudnienia, nieposiadające kwalifikacji i niepełnosprawne, wychowujące samotnie dziecko w wieku do lat 7 (prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, przygotowanie zawodowe, pokrycie kosztów opieki nad bliskimi, uczestnictwo w Centrum Integracji Społecznej, tworzenie spółdzielni pracy);

3. instrumenty zachęcające do korzystania z podstawowych usług rynku pracy (zwrot kosztów przejazdu do pracy, na staż czy szkolenie poza miejscem zamieszkania; dofinansowanie wyposażenia nowego miejsca pracy; partycypacja urzędu pracy w kosztach pomocy prawnej świadczonej bezrobotnym; refundowanie kosztów składek na ubezpieczenie społeczne osoby rozpoczynającej pracę);

4. przygotowanie i realizacja projektów lokalnych i programów regionalnych na rzecz zatrudnienia.

128

Jeśli chodzi o nowe instrumenty aktywizacji wprowadzone przez wspomnianą ustawę, to należą do nich przede wszystkim:

1. przygotowanie zawodowe w miejscu pracy;

2. umowa aktywizacyjna (zatrudnienie bezrobotnych w gospodarstwach domowych);

3. skierowanie do wykonywania prac społecznie użytecznych na rzecz gminy²³³.

Jak pokazuje dotychczasowa praktyka życiowa, skuteczność wykorzystania powyższych instrumentów zależy w decydującej mierze od skali i głównych kierunków alokacji środków z Funduszu Pracy. Pod tym względem polityka społeczna państwa budzi sporo zastrzeżeń. Doświadczenia ostatnich lat, kiedy bezrobocie stało się rodzajem

²³² Sieć Europejskich Ofert Pracy (ang. *EUropean Employment Services*, EURES) jest międzynarodową siecią współpracy publicznych służb zatrudnienia i ich partnerów na rynku pracy, wspierającą mobilność w dziedzinie zatrudnienia w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, czyli w krajach Unii Europejskiej oraz Norwegii, Islandii, Liechtensteinie, a także w Szwajcarii. Zob. EURES Polska, www.eures.praca.gov.pl (7.09.2013).

²³³ M. Szyłko-Skoczny, *Problemy społeczne w sferze pracy*, dz. cyt., s. 230.

kwestii społecznej, ujawniły słabość i niewydolność polityki społecznej, zwłaszcza wobec masowego i trwałego bezrobocia²³⁴. Można w tym przedmiocie odnotować, co następuje:

- prawna ochrona pracowników przed utratą pracy traci znaczenie w sytuacji narastających trudności ekonomicznych pracodawców i konieczności redukcji zatrudnienia (pracownicy dla uniknięcia zwolnienia godzą się na pogorszenie warunków pracy i płacy);
- polski system ochrony bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych ma ograniczony zakres i nie przeciwdziała eskalacji ubóstwa;
- aktywna polityka rynku pracy pozostaje w kryzysie (brak wystarczających środków finansowych przy jednoczesnym wzroście bezrobocia).

Zważywszy na powyższą konstatację, należy zweryfikować dotychczasowe i znaleźć nowe metody i środki reagowania polityki społecznej na problem bezrobocia. Polityka społeczna z racji swojej natury powinna w większym stopniu chronić ludzi pracy i bezrobotnych przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a nade wszystko przestrzegać zasady prymatu pracy nad innymi formami pomocy bezrobotnym. Ponadto do zadań polityki społecznej, często – niestety – traktowanych drugorzędnie, należy usuwanie barier w wejściu na rynek pracy, ułatwianie przechodzenia między różnymi segmentami rynku pracy, stymulowanie jego mobilności i dbałość o podnoszenie kwalifikacji zawodowych²³⁵.

129

7.4. Inspiracja *Laborem exercens*

Czyż nie miał racji Jan Paweł II, gdy w encyklice *Laborem exercens* uznał pracę za klucz do rozwiązania każdej kwestii społecznej? Nie ulega wątpliwości, że ów klucz w sposób specjalny odnosi się do kwestii bezrobocia²³⁶. Idzie o to, by przywrócić pracy jej godność, która ma swoje źródło w godności człowieka, będącego podmiotem pracy. Pod tym względem

²³⁴ Por. L. Dyczewski, *Bezrobocie przyczyną ubóstwa*, „Zeszyty Naukowe WSZiP im. Bogdana Jańskiego” 2000 nr 3, s. 9–22.

²³⁵ M. Szyłko-Skoczny, *Problemy społeczne w sferze pracy*, dz. cyt., s. 231.

²³⁶ Por. L. Dyczewski, *Praca w nauczaniu Jana Pawła II*, „Rynek Pracy” 2005, lipiec (numer specjalny: *Praca w nauczaniu Jana Pawła II*), s. 7–36.

kapitalne wydają się uwagi Mieczysława Kabaja, który analizując przesłanie encykliki papieskiej, wydobywa z niej siedem głównych zasad²³⁷, stojących – jego zdaniem – u podstaw polityki rynku pracy i całej polityki społecznej.

Niechaj lista owych zasad, zaczerpniętych z przywołanej powyżej encykliki *Laborem exercens*, stanie się inspiracją dla skutecznych rozwiązań na niwie polityki rynku pracy, aby przyczynić się do przezwyciężenia kwestii bezrobocia.

1. „Praca ludzka stanowi klucz, i to chyba najważniejszy klucz, do całej kwestii społecznej” (n. 3);
2. „Zadaniem [...] jest przeciwdziałać bezrobociu, które jest w każdym wypadku jakimś złem, a przy pewnych rozmiarach może stać się prawdziwą klęską społeczną” (n. 18);
3. „Człowiek bez względu na to, jaką pracę wypełnia, powinien być traktowany jako sprawczy podmiot, a więc właściwy sprawca i twórca” (n. 12);
4. „Pierwszeństwo osoby nad rzeczą, pracy człowieka nad kapitałem jako zespołem środków produkcji”(n. 13). „[...] Relacje między pracą a kapitałem znajdują wyraz również w uczestnictwie pracowników we własności, w zarządzaniu nią oraz w korzystaniu z jej owoców, w udziale pracowników w zyskach przedsiębiorstw” (n. 14);
5. „Problemem kluczowym jest [...] sprawa sprawiedliwej zapłaty za wykonaną pracę [...]. Sprawiedliwa płaca staje się w każdym przypadku konkretnym sprawdzianem sprawiedliwości całego ustroju społeczno-ekonomicznego, funkcjonowania tego ustroju” (n. 19);
6. „Za sprawiedliwą płacę, gdy chodzi o dorosłego pracownika obciążonego odpowiedzialnością za rodzinę, przyjmuje się taką, która wystarcza na założenie rodziny i godziwe utrzymanie rodziny oraz na zabezpieczenie jej przyszłości” (n. 19);
7. „Obowiązek świadczeń na korzyść bezrobotnych, czyli obowiązek wypłacania odpowiednich zasiłków niezbędnych dla utrzymania niezatrudnionych pracowników i ich rodzin jest powinnością [władz publicznych – M.K.] wynikającą z najbardziej podstawowej zasady porządku moralnego [...] z prawa do życia i utrzymania” (n. 18).

²³⁷ M. Kabaj, *Encyklika „Laborem exercens” a polityka społeczna polskich rządów w okresie transformacji*, [w:] *Praca kluczem polityki społecznej...*, dz. cyt., s. 139–140.

8. Polityka społeczna wobec ubóstwa

Analizując zadania polityki społecznej, trzeba skonstatować, że wiele racji kryje się w tym, co na ten temat napisał Heinz Lampert. Jego zdaniem głównym przedmiotem tej polityki powinna być troska o pozycję grup „słabych” (a zwłaszcza najsłabszych) pod względem ekonomicznym i społecznym, jak również zapobieganie ryzykom zagrażającym egzystencji ludzi określonych kategorii²³⁸. Podobnego zdania są polscy politycy społeczni, między innymi Julian Auleytner czy Jolanta Supińska. Jednakże nie oznacza to, że priorytetem wszelkich działań strategicznych ma być pomoc społeczna.

Konieczność zmierzenia się ze zjawiskiem ubóstwa jest priorytetem ważnym, ale nie jedynym. Polityka społeczna nie może poprzestać na walce z biedą. Realizując swoje cele, o których była już mowa powyżej, powinna dążyć do ukształtowania odpowiedniej struktury społecznej. Pod tym względem polityka społeczna potrzebuje odpowiedniej polityki gospodarczej, wszak obie polityki funkcjonują jak naczynia połączone.

131

8.1. Promocja stanu średniego

Kształtowanie struktury społecznej jest zrozumiałe dopiero na tle całej polityki, która w Polsce, podobnie jak i całej Unii Europejskiej i wielu państwach na świecie, związana jest z modelem demokratycznego państwa z gospodarką rynkową²³⁹. W tego rodzaju państwie polityka społecz-

²³⁸ Por. H. Lampert, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin 1998.

²³⁹ Analizując stan polskiej gospodarki, trudno nie przyznać racji socjologowi Zdzisławowi Krasnodębskiemu, który w swoich licznych wypowiedziach używa na jej określenie terminu: zależna gospodarka rynkowa. Chodzi oczywiście o nieproporcjonalną zależność od gospodarek innych krajów, zwłaszcza wysoko rozwi-

na jest odpowiedzialna głównie za realizację funkcji socjalnych. Zalicza się do nich zabezpieczenie społeczne, zatrudnienie, edukację, mieszkalnictwo czy ochronę zdrowia. Wskazuje się też na instrumenty realizacji, które są trojakiemu rodzaju: prawnego, organizacyjnego (chodzi o podmioty) i finansowego.

Ważna rola w spełnianiu owych funkcji przypada instytucji dialogu społecznego, którego „jakość” i „skuteczność” świadczy o kondycji społeczeństwa obywatelskiego. W ramach realizacji zadań socjalnych państwa deklaruje się zasadę pomocniczości, która – jak już była o tym mowa – opiera się na dwóch założeniach: pierwszeństwie inicjatyw oddolnych i wtórnym charakterze interwencji państwa. W Polsce wciąż toczy się spór o socjalne zadania państwa. Zwykle ma on charakter ogólny. Dotyczy bowiem instrumentów realizacji funkcji socjalnych państwa, choć zdarzają się także spory problemowe związane z samymi tylko funkcjami²⁴⁰.

Powyższe stwierdzenia ilustrują uwarunkowania polityki społecznej, które niekoniecznie muszą mieć charakter rzeczywisty. Zawsze jednak są uwzględniane na płaszczyźnie deklaratywnej. Problem polega na tym, jak w polityce społecznej przejść od deklaracji do realnego działania, które powodowałyby kreowanie korzystnej struktury społecznej. Zatem rodzi się pytanie o tę strukturę, jej kształt i „jakość”.

Otóż w każdej gospodarce rynkowej, a więc także w polskiej, można wyodrębnić pięć zasadniczych grup, co obrazuje poniższy schemat.

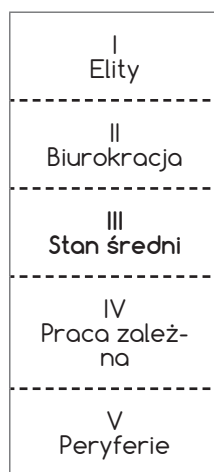
Pierwszą grupę stanowią elity władzy i pieniądza, drugą zaś biurokracja, która obsługuje elity i społeczeństwo. Trzecia grupa to stan średni²⁴¹, a więc ci wszyscy, którzy utrzymują się dzięki pracy niezależnej

niętych państw członkowskich Unii Europejskiej. Jego zdaniem gospodarka (produkcja) polska ma w Unii status „podwykonawcy”. Fakt ten pozostaje w bliskim związku z takimi zjawiskami, jak bezrobocie, migracja zarobkowa czy ubóstwo, które mają charakter pochodny.

²⁴⁰ J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, dz. cyt., s. 306; tenże, *Spory wokół socjalnych funkcji państwa*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 333–336.

²⁴¹ Wyrażenie to można uznać za synonimiczne dla terminu „warstwa średnia”. Nie można jednak zastępować go terminem „klasa średnia”. Przedstawiony podział społeczeństwa na poszczególne grupy ma bowiem charakter stratyfikacyjny (warstwowy), a nie klasyfikacyjny. Podział na klasy zakłada odrębność, obcość, brak styczności, konflikt. Natomiast podział na warstwy dopuszcza sytuację części-

od państwa. Swą niezależność ekonomiczną zawdzięczają posiadanej własności prywatnej. Czwarta grupa to ludzie pracy zależnej od państwa, a więc ci, dla których państwo musi tworzyć miejsca pracy. Wreszcie peryferie społeczne oznaczają tych wszystkich, którzy z różnych przyczyn są zmarginalizowani (trwale bądź czasowo) czy wykluczeni społecznie. Do tej grupy należy także część społeczeństwa, która wymaga specjalnego zabezpieczenia społecznego (bezrobotni, niepełnosprawni, ludzie potrzebujący wsparcia ze względu na chorobę, starość czy zdarzenie losowe), a więc ludzie zagrożeni marginalizacją.



133

Z przedstawionego wyżej schematu wynika, że polityką społeczną nie są specjalnie zainteresowane grupy I i II, gdyż to one ją kreują, korzystając z dostępu do władzy i profitów z niej wynikających. Natomiast grupy IV i V niejako z konieczności są uzależnione od tej polityki. Państwo realizuje swoje funkcje socjalne przede wszystkim wobec dwóch ostatnich grup, a więc IV (pracowników zatrudnionych w ramach pracy zależnej) i V (grup poddanych procesowi marginalizacji).

W powyższej strukturze specjalne miejsce zajmuje grupa III. Tworzy ją stan średni, będący najbardziej pożądaną kategorią w ramach „filozofii” demokratycznego państwa z gospodarką rynkową. Są to ludzie

wego przenikania się poszczególnych grup, co zresztą charakteryzuje ów podział. Na przykład przynależność do warstwy II nie wyklucza obecności w warstwie III.

pracy niezależnej, a więc posiadający własny handel, gastronomię, prowadzący rzemiosło, będący właścicielami lub współwłaścicielami małych firm, zajmujący się kooperacją czy doradztwem. Do tegoż stanu należą też wolne zawody.

Stan średni opiera się na samozatrudnieniu²⁴². Dla ludzi pracy niezależnej państwo nie musi starać się o miejsca pracy. Ponadto stan średni płaci podatki, które zasilają budżet państwa. Zatem jest to grupa, która przynosi państwu, a więc i społeczeństwu największą korzyść. Dlatego przynależność do niej powinna być przedmiotem szczególnej troski ze strony polityki społecznej i polityki gospodarczej. Do stanu średniego powinno przenikać jak największą liczbę ludzi z pozostałych grup, nie wyłączając biurokracji, której rozmiary należy starannie regulować wymogami dobra wspólnego. Zupełnie osobliwy status pod tym względem ma grupa pierwsza, co do której konieczna jest realna kontrola społeczna polegająca między innymi na politycznej i ekonomicznej weryfikacji elit.

134

Jawi się zatem pytanie, co w tej sytuacji ma robić państwo? Najbardziej pożądaną strategią powinny być takie jego działania, by stan średni stanowił możliwie najliczniejszą grupę. Dla polityki społecznej oznacza to przyjęcie zadań polegających na ograniczaniu obszaru peryferii społecznych. Chodzi o to, by ludzi z grupy V włączyć w proces przenikania do grup wyższych, zwłaszcza do grupy IV (poprzez zatrudnienie) i/lub grupy III (dzięki możliwości samozatrudnienia).

Potrzebna jest taka polityka, która maksymalnie ogranicza obszar peryferii społecznych i otacza troską ludzi pracy zależnej. Może czynić to poprzez sprawnie działający system zabezpieczenia społecznego i odpowiednią politykę zatrudnienia. W praktyce sprowadza się to do szeroko rozumianej walki z ubóstwem. Jednakże realizując tę opcję, notabene ze wszech miar słuszną i w pewnym sensie konieczną, ani na moment nie może zapomnieć o realnej promocji stanu średniego.

8.2. Priorytet walki z ubóstwem

W przełożeniu na język konkretnego troska polityki społecznej o stan średni oznacza działania na rzecz zamożności społeczeństwa. Słowem, walce

²⁴² Szerzej na temat samozatrudnienia w Polsce zob.: *Samozatrudnienie. Analiza wyników badań*, red. R. Drozdowski, P. Matczak, Warszawa 2004.

z ubóstwem powinna towarzyszyć promocja zamożności, co jest chyba najbardziej istotnym wyzwaniem dla każdej polityki społecznej. Wydaje się, iż dla sprostania temu wyzwaniu należałoby objąć stan średni specjalną polityką wspierającą pracę niezależną. Taka polityka istnieje na przykład w Niemczech (*Mittelstandspolitik*).

Z łatwością można zauważyć, że do realizacji tego rodzaju opcji polityce społecznej potrzebna jest odpowiednia polityka gospodarcza, która z natury swej jest współodpowiedzialna za stan zamożności społeczeństwa. Niemniej jednak we współczesnych realiach społecznych grupa V, a więc ludzie zmarginalizowani względnie zagrożeni marginalizacją, musi być przedmiotem działań pierwszoplanowych. Domaga się tego konstytucyjny respekt dla zasady godności człowieka, jak również zwyczajna ludzka wrażliwość, która w katolickiej nauce społecznej określana jest jako opcja na rzecz ubogich²⁴³.

Jednakże polityka społeczna nie może ulegać wpływowi rozmaitych utopii, wedle których możliwe jest całkowite wyeliminowanie sytuacji ubóstwa. Doświadczenie życiowe podpowiada, że pewna grupa ludzi marginalizowanych będzie istnieć zawsze, choć obowiązkiem państwa i społeczeństwa jest maksymalne ograniczanie jej rozmiarów. Jeśli polityka społeczna nie robi tego w wystarczającym stopniu, to jest to jej niedopuszczalne zaniedbanie. Przykładowo fakt istnienia w Polsce bezrobocia, którego stopa procentowa aktualnie wynosi 13,1 (stan z lipca 2013 r.)²⁴⁴, świadczy o zawodności polityki społecznej czy o bezradności sprawujących władzę polityczną.

Grupa V z przedstawionego wyżej schematu najbardziej uwikłana jest w kwestie społeczne. Wśród nich najwięcej problemów wywołuje kwestia bezrobocia. Polityka społeczna musi ją potraktować priorytetowo i strategicznie. Wydaje się, iż do realizacji tej strategii może się przyczynić rozwój sektora gospodarki społecznej czy ekonomii społecznej²⁴⁵.

²⁴³ Por. Jan Paweł II, Encyklika *Sollicitudo rei socialis* (30.12.1987), 42.

²⁴⁴ Wskaźnik dotyczy bezrobotnych zarejestrowanych i oznacza ponad dwa miliony Polaków pozostających bez pracy. Zob. GUS – *Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce w lipcu 2013 roku*, www.stat.gov.pl (9.09.2013).

²⁴⁵ Por. M. Grewiński, S. Kamiński, *Sektor gospodarki społecznej w wielosektorowej polityce społecznej – w kierunku usług społecznych*, [w:] *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymśa, Warszawa 2011, s. 55–84.

Nie może być tak, że znaczna część elit (pierwszej grupy z powyższego schematu) bez większych skrupułów uważa kwestie społeczne, w tym bezrobocie, za koszt postępu. Czyż można ubogich poświęcić w ofierze postępowi? Nie bez racji podkreśla się dziś potrzebę jakiegoś zwrotu w kierunku przedsiębiorczości społecznej, co oznacza ekonomizację trzeciego sektora jako swego rodzaju obronę przed widmem ubóstwa czy marginalizacji²⁴⁶.

Walkę z ubóstwem zalicza się więc do niezwykle istotnych zadań aktywnej polityki społecznej. Jest to ważny element zabezpieczenia społecznego. Na jego system składają się między innymi: pomoc społeczna, uzupełniające świadczenia socjalne, ubezpieczenia społeczne czy rehabilitacja osób dotkniętych niepełnosprawnością. Wydolność tego systemu koresponduje ze stanem ubóstwa, za które znaczna część odpowiedzialności spoczywa na polityce społecznej.

8.2.1. Ubóstwo (bieda)

Czym jest ubóstwo? Do określenia tego zjawiska używa się różnych słów. Często stosuje się zamiennie takie pojęcia, jak: bieda, niedostatek, upośledzenie społeczne, krytyczna sytuacja życiowa czy deprivacja społeczna (łac. *deprivatio* – pozbawienie). Z ubóstwem kojarzone są także marginalizacja oraz wykluczenie społeczne, choć literatura przedmiotu czyni pod tym względem jasne rozróżnienie.

W każdym razie we wszystkich określeniach ubóstwa akcentuje się fakt niezaspokojenia pewnych potrzeb na pożądanym poziomie. Pojęcia tego nie zawęża się wyłącznie do potrzeb ludzkich o charakterze ekonomicznym, ale rozszerza się je na inne deprivacje silnie spokrewnione z brakiem lub ograniczeniem niezbędnych dochodów. Owe deprivacje wyrażają (oznaczają) stan niezadowolenia wynikający z niezaspokojenia jakiejś istotnej potrzeby życiowej człowieka (biologicznej, emocjonalnej, społecznej, religijnej czy kulturalnej)²⁴⁷.

Analizując zjawisko ubóstwa, można bez trudu zauważyć, że występuje ono wówczas, gdy dostępność dóbr i usług uznawanych za niezbędne

²⁴⁶ Por. J. Herbst, K. Wygnański, *W stronę przedsiębiorczości społecznej – ekonomizacja organizacji pozarządowych*, [w:] *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, dz. cyt., s. 145–179.

²⁴⁷ Por. J. Danecki, *Ubóstwo jako kwestia społeczna we współczesnej Polsce*, [w:] *Polska bieda II*, red. S. Golinowska, Warszawa 1997, s. 331.

dla życia jest nierównomiernie rozłożona w społeczeństwie. Problem polega na tym, że dla niektórych rodzin czy gospodarstw domowych dostępność ta jest tak ograniczona, że stanowi zagrożenie dla normalnej egzystencji. W gospodarce rynkowej jest to sytuacja uwarunkowana dochodami wynikającymi z pozycji na rynku pracy. Ubóstwo wyraża się więc w deficycie tych dóbr i usług, które są konieczne do zachowania sprawności w podstawowych wymiarach życia.

Dla polskiej polityki społecznej, która usiłuje zmierzyć się z problemem ubóstwa, ważnym odniesieniem jest definicja przyjęta przez Radę Ministrów Wspólnoty Europejskiej jeszcze w 1984 roku. Wedle tegoż ujęcia ubóstwo odnosi się do osób, których środki materialne i socjalne są ograniczone w takim stopniu, że poziom ich życia obniża się poniżej minimum akceptowanego w kraju zamieszkania²⁴⁸. Zatem ubóstwo występuje wówczas, gdy pewnych istotnych potrzeb ludzkich nie można zaspokoić na społecznie akceptowanym poziomie, uwzględniając uwarunkowania miejsca (kraju) i czasu. Tak rozumiane zjawisko ubóstwa jest doświadczane na różne sposoby i w różnym stopniu.

Elżbieta Tarkowska, uwzględniając przyczyny, przejawy i perspektywy ubóstwa, które konsekwentnie nazywa biedą, zaproponowała następującą jego typologię:

- bieda głęboka, utrwalona, bez nadziei
- bieda nowa, płytka, przejściowa
- bieda nowa, płytka, przekazywana następnym pokoleniom
- bieda dawna, utrwalona w nowych warunkach
- bieda powracająca
- bieda płytka, ciągła, niepatologiczna, bieda z nadzieją²⁴⁹.

8.2.2. Marginalizacja

Zjawisku ubóstwa zwykle towarzyszy fenomen marginalizacji, również będący wyzwaniem dla polityki społecznej. Pojęcie to oznacza zdominowanie i peryferyzację albo rozumiane jest jako powodująca obcość niejednoznaczność pozycji społecznej. Innymi słowy, marginalność wyraża pozycję społeczną tych grup, które zostały

²⁴⁸ Cyt. za: K. Czekał, K. Gorlach, M. Leśniak, *Labirynty współczesnego społeczeństwa*, Warszawa 1996, s. 189.

²⁴⁹ E. Tarkowska, *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, Warszawa 2000, s. 61–89.

zdegradowane do peryferyjnego statusu w wyniku zdegradowania przez grupy centralne. Marginalność może być także wyrazem obcości, jakiej na przykład doświadczają w krajach bogatych imigranci z krajów biednych²⁵⁰.

Jakkolwiek by było, marginalizacja da się uchwycić poprzez wskazanie na jej uniwersalne cechy. Fred Mahler zaliczył do nich następujące procesy względnie sytuacje, które dotyczą zbiorowości lub grupy:

- pozbawienie władzy i dostępu do podejmowania decyzji (ograniczenie podmiotowości na rzecz uprzedmiotowienia);
- mniej praw a więcej obowiązków, mniej możliwości wyboru a więcej ograniczeń, mniej możliwości ekonomicznych i niższa pozycja ekonomiczna, mniej możliwości edukacyjnych, zawodowych, rekreacyjnych, kulturalnych itp.;
- większe narażenie na skutki społecznych nacisków i kryzysów gospodarczych;
- praktyki dyskryminujące, zwłaszcza na gruncie prawa;
- społeczne naznaczenie, napiętnowanie i stygmatyzacja²⁵¹.

8.2.3. Wykluczenie społeczne

W wyraźnej relacji do ubóstwa pozostaje wykluczenie społeczne. Aby uświadomić sobie jego wymiar społeczny, należy zwrócić uwagę na istotę wykluczenia. Oznacza ono krótko- lub długotrwałe wypadnięcie poza typowe ramy życia grupowego, „bycie” jakby poza społeczeństwem. Różne mogą być przyczyny wykluczenia. Wykluczonym może zostać ktoś z własnego wyboru, a także na skutek posiadanych cech, które utrudniają mu społeczne funkcjonowanie. Najczęściej jednak wykluczenie społeczne ma swoją genezę w społecznym zamykaniu się grup w zderzeniu z prawami konkretnych osób, które domagają się realizacji tych praw²⁵².

²⁵⁰ Por. F. Mahler, *Marginality and Maldevelopment*, [w:] *Insights into Maldevelopment*, red. J. Danecki, Warszawa 1993, s. 193; L. Dyczewski, *Grupy marginalne*, [w:] *Kultura grup mniejszościowych i marginalnych*, red. tenże, Lublin 2005, s. 29–48; tenże, *Marginalizacja bezrobotnych i ich styl życia*, [w:] *Kultura grup mniejszościowych i marginalnych*, dz. cyt., s. 219–230.

²⁵¹ Por. tamże.

²⁵² Jednym z przykładów tego rodzaju wykluczenia jest sytuacja imigrantów, którzy mają trudności z realizacją swoich praw z tytułu braku obywatelstwa (brak ubezpieczenia, stałego miejsca zameldowania itp.).

W istocie to jakaś grupa wyklucza: nie przyjmując pewnych osób do swojego grona, odrzuca je.

Trzeba przyznać, że występowanie zjawiska wykluczenia społecznego na ogół stanowi wyraz niewydolności lub porażki polityki społecznej państwa. Chodzi o politykę w jej tradycyjnym rozumieniu, opartą na takich filarach, jak ubezpieczenia społeczne i programy powszechnych usług społecznych. Jeśli istnieją przypadki wykluczenia społecznego, to oznacza, że wspomniane programy nie trafiają do wszystkich. Więcej, należy wtedy uznać, że wykluczeni stanowią grupę, której polityka społeczna nie uwzględnia²⁵³.

Próba przezwyciężenia tej sytuacji są nowe, innowacyjne formy pracy z wykluczonymi, podejmowane przez pracowników socjalnych. Celem tych działań jest przede wszystkim odszukanie wykluczonych, dotarcie do nich z realną pomocą. Ogromnie ważną rolę pod tym względem mają do odegrania animatorzy społeczni²⁵⁴ i organizacje pozarządowe, nie wspominając już o tradycyjnych formach aktywności charytatywnej.

Zważywszy na wyraźną obecność zjawiska wykluczenia społecznego, coraz większym uznaniem cieszy *streetworking* („praca na ulicy”). *Streetworker* (pedagog uliczny), czyli „uliczny” pracownik socjalny udaje się na miejskie ulice, place, dworce czy parki, by odnaleźć tam wykluczonych. Jest to metoda ze wszech miar godna uznania, ale z pewnością trudna i wymagająca odpowiedniego przygotowania ze strony *streetworkerów*. Jej przydatność sprawdza się szczególnie w pracy z bezdomnymi²⁵⁵.

O skuteczności tych działań w znacznej mierze przesądzają cechy *streetworkera*. Powinien on budzić zaufanie i odznaczać się profesjonalizmem, odwagą, cierpliwością, wyrozumiałością, otwartością i umiejętnością nawiązywania kontaktów. Są to oczywiście cechy idealne, ale warte wysiłku, gdyż kryją w sobie ogromną szansę na przezwyciężenie

²⁵³ Por. R. Szarfenberg, *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 322–327.

²⁵⁴ Por. J. Graczyk, *Animacja społeczna – usługa i proces*, [w:] *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, red. M. Grewiński, B. Skrzypczak, Warszawa 2011, s. 155–169.

²⁵⁵ Por. S. Jakubiec, *Streetworking jako alternatywna forma pomocy społecznej*, Kraków 2009, www.jsmp.republika.pl/tworczosc/publikacje/ (18.09.2013); D. Zalewska, M. Oliwa-Ciesielska, I. Szczepaniak-Wiecha, S. Grzegorski, *Formy pomocy bezdomnym. Analiza ułatwień i ograniczeń problemu*, Warszawa 2005.

problemu wykluczenia społecznego. Chodzi o to, aby ludzi pogrążonych w biedzie, zmarginalizowanych, wykluczonych społecznie „odżył” dla społeczeństwa²⁵⁶.

Innymi słowy, konieczne są konkretne działania, które ze swej natury powodują korzystne zmiany w strukturze społecznej. Dla polityki społecznej rzeczą niezwykle ważną jest, by jak najwięcej ludzi z ostatniej grupy, zwanej peryferiami, awansowało przynajmniej do grupy pracy zależnej. Najbardziej wszakże pożądaną tendencją byłby awans do stanu średniego, ale na ogół jest on trudniejszy do osiągnięcia.

8.3. Ekonomiczne mierniki (wskaźniki) ubóstwa

W polityce społecznej podstawową kategorią określającą wielkość ubóstwa jest tzw. **koszyk dóbr**. Oznacza on zestaw dóbr i usług, wyrażonych w pieniądzu, uznanych przez ekspertów za niezbędne dla zaspokojenia życiowych potrzeb jednostki względnie rodziny.

140

Koszyk ten jest dwojakiego rodzaju. Jeśli zawiera dobra i usługi, które pozwalają jedynie na fizyczną (biologiczną) egzystencję, czyli na przeżycie, to odpowiadająca im kwota oznacza **minimum egzystencji**. Jeśli natomiast zawiera nie tylko dobra i usługi pozwalające przeżyć biologicznie, ale również takie, które umożliwiają uczestnictwo w życiu społecznym, to wtedy wyrażająca go kwota oznacza **minimum socjalne**²⁵⁷.

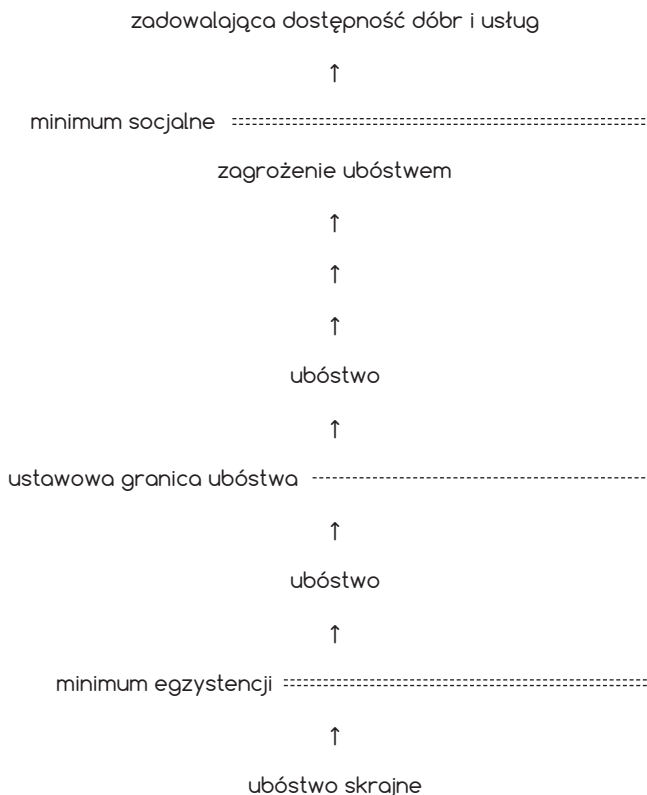
Jaki jest sens przywołanych wskaźników? Otóż minimum egzystencji jest granicą, poniżej której człowiek względnie rodzina nie ma zapewnionej trwałości życia (żywności, odzieży, mieszkania), nie jest w stanie zadbać o swoje zdrowie, traci zdolność do wykonywania pracy. Innymi słowy, minimum egzystencji obejmuje wydatki niezbędne na żywność, mieszkanie, odzież, leki i higienę na najniższym poziomie. Z kolei

²⁵⁶ Por. E. Szczypior, A. Meller, *Standard streetworkingu (ulicznej pracy socjalnej)*, www.wp.ajd.czest.pl/pracasocjalna/ (18.09.2013); A. Naumiuk, *Profesjoniści, społecznicy, bojownicy? Edukacja środowisk lokalnych i ich liderów*, [w:] *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, dz. cyt., s. 91–109.

²⁵⁷ Por. A. Tymowski, *Minimum socjalne. Metodyka i próba określenia*, Warszawa 1973; tenże, *Metodyka badań nad gospodarstwem domowym* (Biblioteka Instytutu Handlu Wewnętrzznego, 98), Warszawa 1973. Prof. Andrzej Tymowski (1922–2002) uznawany jest za twórcę pojęcia „minimum socjalne”.

minimum socjalne jest granicą, powyżej której jednostkę lub rodzinę stać na wydatki związane z utrzymaniem i wychowaniem dzieci, udziałem w kulturze, edukacją, wypoczynkiem, utrzymaniem więzi społecznych. Samo zaś minimum socjalne stanowi punkt krytyczny, poniżej którego jednostka zagrożona jest ubóstwem.

Zatem minimum egzystencji jest dolną granicą ubóstwa, zaś minimum socjalne jego granicą górną. Są to obiektywne linie ubóstwa. Ich znaczenie polega na tym, że określane są przez ekspertów, którzy ustalają „koszyk dóbr”. Wartość koszyka wyrażająca poziom wydatków standardowych, określonych przez ekspertów (zakłada się tu obiektywność), zwykle nazywa się linią ubóstwa bezwzględnego. Sytuację ubóstwa obiektywnego obrazuje poniższy schemat:



W „filozofię” ubóstwa bezwzględnego wpisuje się także pojęcie „ustawowej granicy ubóstwa”. Jest to próg interwencji socjalnej. Jego wysokość wskazuje na zbliżanie się sytuacji jednostki czy rodziny

do stanu minimum egzystencji. Jest to granica pełniącą funkcję praktyczną, gdyż określa konkretne kwoty, od których przysługują zasiłki od gminy lub państwa.

Obok pojęcia ubóstwa bezwzględnego istnieje pojęcie ubóstwa względnego (relatywnego). Linie ubóstwa względnego przedstawiają stan dochodów w stosunku do 50 proc. przeciętnych wydatków gospodarstw domowych²⁵⁸. Według tej miary ubóstwa ubogim staje się ten, kto wydaje lub posiada znacznie mniej niż ci, których dochody lub wydatki są na średnim poziomie. Najczęściej podstawą do wyznaczenia linii ubóstwa relatywnego jest połowa średniej krajowej, gdy idzie o wydatki lub dochody w gospodarstwie domowym.

Ponadto można mówić także o subiektywnych liniach ubóstwa. Określane są na podstawie metod, które odwołują się do opinii wyrażonych przez członków gospodarstw domowych. Linie ubóstwa ustala się w oparciu o odczucia ludzi, którym zadaje się pytanie o miesięczne wydatki czy dochody, niezbędne do utrzymania się na minimalnym poziomie. Na przykład w ramach metody ankietowej stawia się pytanie: *„Jakie, według Pana/Pani, powinno być absolutne minimum dochodu, by w Pańskim/Pani gospodarstwie domowym można było powiązać koniec z końcem?”*

142

Jednym z bardziej precyzyjnych sposobów określania linii ubóstwa (subiektywnego) wydaje się metoda lejdejska (opracowana w Leyden w Holandii). Przy jej ustalaniu gospodarstwa domowe pytane są o taki poziom miesięcznych dochodów, który można by, oczywiście zdaniem respondentów, uznać za: 1. bardzo dobry, 2. dobry, 3. ledwo wystarczający, 4. niewystarczający (zły), 5. bardzo zły.

Przy ustalaniu linii ubóstwa polityka społeczna posługuje się tzw. skalą ekwiwalentności. Jest ona przydatna przy obliczaniu minimum socjalnego dla różnych typów gospodarstw domowych, np. gospodarstw jednoosobowych, gospodarstw emerytów, gospodarstw małżeństw bezdzietnych czy gospodarstw rodzin wielodzietnych.

Konkludując, linie ubóstwa pozwalają ustalić liczbę osób ubogich. Są miernikami dochodów osób lub rodzin (gospodarstw domowych), jakie są niezbędne do utrzymania na minimalnym poziomie. Określenie minimalnego poziomu wykracza jednak poza granice

²⁵⁸ Pojęcie „gospodarstwo domowe” na ogół oznacza zespół osób zamieszkałych w tym samym mieszkaniu i wspólnie gospodarujących.

czystej kalkulacji ekonomicznej i powinno uwzględniać także uwarunkowanie najbardziej istotne, jakim jest respekt dla godności ludzkiej²⁵⁹.

Innymi wskaźnikami ubóstwa są stopa ubóstwa i luka dochodowa (głębokość ubóstwa). **Stopa ubóstwa** (Su) wskazuje, jaki procent ludności lub rodzin (względnie gospodarstw domowych) żyje poniżej zdefiniowanej linii ubóstwa. Jej wielkość oblicza się w procentach na podstawie wzoru:

$$Su = (A/B) \times 100$$

A – liczba osób lub rodzin (albo gospodarstw domowych) o poziomie życia poniżej linii najniższych dochodów (minimum socjalnego lub minimum egzystencji)

B – liczba całej populacji lub wszystkich rodzin (albo gospodarstw domowych)

W Polsce pomiaru stopy ubóstwa dokonuje się na podstawie zarówno minimum socjalnego, jak i minimum egzystencji. Przykładowo Su według minimum socjalnego w roku 2011 wynosiła 16,7 proc., zaś w 2012 r. – 16 proc. Natomiast Su liczona na podstawie minimum egzystencji (zasięg skrajnego ubóstwa poniżej minimum egzystencji) w 2011 r. wynosiła 6,7 proc. i tyleż samo w 2012 roku²⁶⁰.

Jeśli chodzi o lukę dochodową, czyli **głębokość ubóstwa**, to ilustruje ona natężenie ubóstwa, jego dotkliwość. Wskaźnik ten, podawany w procentach, informuje o tym, jak „daleko” od linii ubóstwa znajdują się osoby ubogie. Nosi nazwę luki dochodowej (wydatkowej) ludności żyjącej w niedostatku, gdyż kryje w sobie wielkość minimalnej kwoty, jaką powinna otrzymać osoba uboga czy rodzina, aby podnieść się do granicy ubóstwa.

Praktyczny pomiar głębokości ubóstwa jest dosyć skomplikowany. Wystarczy nadmienić, że dla potrzeb polityki społecznej liczony jest

²⁵⁹ Zagadnienie linii ubóstwa opracowano na podstawie: R. Gierszewska, J. Łopato, *Zamożność, dochody, ubóstwo, świadczenia społeczne*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 242.

²⁶⁰ Źródło: Ubóstwo w Polsce w 2012 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych), www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/ (17.09.2013).

indeks luki dochodowej ubogich (ang. *poverty gap index*), indeks luki dochodowej (ang. *income gap index*), jak również indeks dotkliwości ubóstwa (ang. *poverty severity index*).

Indeks luki dochodowej ubogich (*poverty gap index*) równy jest nieważonej średniej z indywidualnych indeksów głębokości ubóstwa. Mierzy on przeciętny dystans między dochodami ekwiwalentnymi gospodarstw domowych ubogich oraz granicą ubóstwa. Jeśli przykładowo indeks luki dochodowej ubogich osiągnął dla Polski w 2008 r. wartość 27,41 proc., to oznacza, że przeciętna zamożność (dochód ekwiwalentny) grupy gospodarstw ubogich była w tym okresie czasowym o 27,41 proc. niższa od granicy ubóstwa. Owe 27,41 proc. z linii ubóstwa (tj. 413 zł) wynosi 113,2 zł, co praktycznie sprowadza się do informacji, że 113,2 zł jest przeciętną kwotą, którą powinny otrzymać gospodarstwa ubogie, aby wyjść z ubóstwa²⁶¹.

144

Indeks luki dochodowej (*income gap index*) definiowany jest jako iloczyn stopy ubóstwa oraz luki dochodowej ubogich. Miernik ten różni się od indeksu luki dochodowej ubogich tym, że dotyczy całej badanej populacji gospodarstw domowych, a nie tylko gospodarstw domowych ubogich. Innymi słowy, jest to przeciętna społeczna składka na rzecz likwidacji ubóstwa, przypadająca na gospodarstwo domowe.

W praktyce oznacza to, że gdyby wziąć każdemu gospodarstwu domowemu 2,69 zł (także gospodarstwom ubogim – trzeba by założyć, że ktoś, np. państwo, zapłaci za nich tę składkę) i przekazać uzbierane środki gospodarstwom ubogim w kwotach odpowiadających różnicy między ich dochodami a linią ubóstwa, to wtedy nastąpiłaby likwidacja ubóstwa. Zatem kwota 2,69 zł jest przeciętną składką społeczną na zlikwidowanie ubóstwa, przypadającą na gospodarstwo domowe²⁶².

Jeśli chodzi o **indeks dotkliwości ubóstwa** (*poverty severity index*), to liczony jest on jako kwadrat luki dochodowej, wskazując na wpływ poszczególnych aspektów ubóstwa. Dotkliwość ubóstwa gospodarstw domowych ubogich i równocześnie wartość indeksu rośnie wraz

²⁶¹ Por. T. Panek, *Wskaźniki ubóstwa w ujęciu wielowymiarowym*, „Wiadomości Statystyczne” 2009 nr 12, s. 1–19; tenże, *Wielowymiarowy obraz ubóstwa w Polsce w ujęciu terytorialnym*, „Wiadomości Statystyczne” 2010 nr 2, s. 18–37.

²⁶² Tenże, *Wskaźniki ubóstwa w ujęciu wielowymiarowym*, dz. cyt.

ze wzrostem różnicy między wysokością ich dochodu ekwiwalentnego a granicą ubóstwa²⁶³.

Przy obliczaniu wskaźników ubóstwa pojawia się generalny problem związany z ustaleniem minimalnych norm spożycia. Dlaczego? Otóż okazuje się, że nie wszędzie i nie zawsze normy te przystają do siebie. Przykładowo w USA budzi wątpliwość to, że samochód o wartości poniżej 5 tys. dolarów w jednym stanie można zaliczyć do minimum socjalnego, a w innym już nie, bo argumentem rozstrzygającym okazuje się opinia ludzi pytanych o minimalną normę spożycia.

8.4. Świadczenia społeczne

W realizacji zadań polityki społecznej, wpisujących się w walkę z ubóstwem, niezwykle istotną rolę odgrywają świadczenia społeczne. Ogromnie ważny jest cały system zabezpieczenia społecznego. Świadczenia te wywierają wpływ na stan poczucia bezpieczeństwa socjalnego. Dlatego poczucie bezpieczeństwa socjalnego, będące jedną z podstawowych potrzeb ludzkich, uznaje się za część praw człowieka. W praktyce chodzi o prawo do korzystania ze świadczeń społecznych.

Porządkując terminologię w tej materii, można przyjąć, że na pojęcie zabezpieczenia społecznego składa się system świadczeń społecznych. Jednakże samo **zabezpieczenie społeczne** jest kategorią nader pojemną znaczeniowo. Obejmuje wszelkie świadczenia, z wyjątkiem tych, które stanowią dochody z pracy, a do których obywatele mają prawo lub możliwość korzystania w okolicznościach i na warunkach przewidzianych przepisami²⁶⁴. Politykę w zakresie zabezpieczenia społecznego realizuje się między przez ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia osobowe i majątkowe ludności, pomoc społeczną czy ochronę zdrowia. Obowiązują przy tym trzy podstawowe zasady:

145

²⁶³ Tamże, s. 1–5. Szerzej na ten temat [w:] T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, B. Nolan, *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford 2002; G. Betti, V. Verma, *A methodology for the Study of Multi-dimensional Aspects of Poverty and Deprivation*, [w:] *Proceedings*, IAOS-IASS Joint Conference, Amman 2004; T. Panek, *Ubóstwo i nierówność*, [w:] *Statystyka społeczna*, red. tenże, Warszawa 2007.

²⁶⁴ Por. K. Podoski, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, dz. cyt., s. 124–125.

- ubezpieczeniowa (podstawą świadczenia jest składka ubezpieczeniowa);
- zaopatrzeniowa (uprawnienie do świadczeń bez opłacania składek);
- opiekuńcza (świadczenia poza uprawnieniami ubezpieczeniowymi lub zaopatrzeniowymi).

Warto jeszcze dodać, że w ramach zabezpieczenia społecznego można wyróżnić **świadczenia obligatoryjne**, czyli takie, do których ma się prawo, i **świadczenia fakultatywne**, a więc takie, o które można się ubiegać²⁶⁵.

Współczesna polityka społeczna szczególnie akcentuje **świadczenia społeczne**. Jest to pojęcie bliskoznaczne zabezpieczeniu społecznemu. Oznacza ono wszystkie środki finansowe, usługi i dobra rzeczowe, służące zaspokojeniu potrzeb ludzkich, a niebędące bezpośrednim wynagrodzeniem za pracę. Są one finansowane ze środków publicznych, z udziałem i pod nadzorem instytucji państwowych lub samorządowych. Natomiast źródłem wspomnianych środków są wpływy z podatków, składki ubezpieczeniowe i celowe wpłaty ludności.

146

Jeśli świadczenia społeczne sprowadzają się wyłącznie do wypłat emerytur, rent oraz różnego rodzaju zasiłków, to wtedy są to **świadczenia socjalne**. Jeśli zakres świadczeń jest bardzo szeroki i obejmuje kulturę, edukację, ochronę zdrowia czy organizację czasu wolnego, to wtedy można mówić o **konsumpcji społecznej**²⁶⁶.

W Polsce świadczenia społeczne zasadniczo występują w formie pieniężnej i niepieniężnej. **Świadczenia pieniężne** to emerytury, renty, stypendia, dodatki mieszkaniowe, ulgi kredytowe, pożyczki, wszelkiego rodzaju zasiłki (głównie z ubezpieczenia społecznego, pomocy społecznej czy Funduszu Pracy). Natomiast **świadczenia niepieniężne** obejmują świadczenia rzeczowe (np. wyżywienie, odzież, opał, pobyt w szpitalu, sprzęt rehabilitacyjny, wyprawki szkolne dla dzieci itp.), jak również usługi społeczne (np. korzystanie z publicznej służby zdrowia, powszechnej edukacji szkolnej, pośrednictwa pracy, szkoleń, poradnictwa, pracy socjalnej czy pomocy pielęgnacyjnej)²⁶⁷.

²⁶⁵ Por. A. Rajkiewicz, *Zabezpieczenia społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979, s. 432–439.

²⁶⁶ Por. R. Gierszewska, J. Łopato, *Zamożność, dochody, ubóstwo, świadczenia społeczne*, dz. cyt., s. 244.

²⁶⁷ Tamże.

Środki finansowe na świadczenia społeczne przekazują następujące instytucje polityki społecznej: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), a także Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Edukacji Narodowej czy Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego²⁶⁸.

Reasumując, można stwierdzić, że świadczenia społeczne są ogromnie ważnym, choć nie jedynym i chyba nie najważniejszym instrumentem polityki społecznej, pozwalającym wyjść naprzeciw problemowi ubóstwa. Wskazują na to podstawowe funkcje owych świadczeń. Do najważniejszych trzeba zaliczyć:

- funkcję zabezpieczającą (ochrona przed ryzykami socjalnymi);
- funkcję egalitaryzującą (wyrównywanie szans życiowych);
- funkcję edukacyjną (kształtowanie postaw i zachowań pożądanych społecznie);
- funkcję integracyjną (umacnianie więzi społecznych).

W polskiej rzeczywistości społecznej znaczenie świadczeń społecznych jest ogromne. Świadczą o tym choćby wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku. Według uzyskanych danych, aż 11 635,2 tys. osób zadeklarowało pobieranie świadczeń ze źródeł niezarobkowych. Natomiast aż 43 proc. gospodarstw domowych wskazało niezarobkowe dochody jako główne źródło utrzymania²⁶⁹. W tej sytuacji polityka społeczna przyjmuje charakter ratowniczy, koncentrując się na udzielaniu pomocy osobom, rodzinom (gospodarstwom domowym) zagrożonym ubóstwem lub pozostającym w biedzie.

147

8.5. Działania wspierające zamożność

Jednakże polityka społeczna nie może poprzestać na podejmowaniu działań łagodzących skutki ubóstwa. Konieczna jest realizacja takich inicjatyw, które skutecznie przewyciężałyby źródła biedy. Chodzi

²⁶⁸ Tamże.

²⁶⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002*, Warszawa 2003, s. 71, www.stat.gov.pl/gus/ (19.09.2013).

o tworzenie nowych miejsc pracy, a w konsekwencji o możliwie wysoki wzrost produktu narodowego i sprawiedliwy podział tego produktu. Tego rodzaju ukierunkowanie polityki społecznej, powiązanej z odpowiednią polityką gospodarczą, prowadzi do wzrostu zamożności społeczeństwa, do jego dobrobytu²⁷⁰.

Polityka społeczna w swoim rozeznaniu sytuacji posługuje się odpowiednimi miernikami zamożności. Mierniki bywają różne: ilościowe (uwzględniające jednostki naturalne), wartościowe (wyrażone w jednostkach pieniężnych), obiektywne (bazujące na danych statystycznych), subiektywne (oparte na opiniach losowo dobranych grup). Największym uznaniem ekonomistów i statystyków badających stan bogactwa cieszą się mierniki szczegółowe i syntetyczne.

Mierniki szczegółowe obrazują stan i zmiany konkretnego zjawiska gospodarczego lub społecznego. Należą do nich między innymi: stopa bezrobocia, stopa skolaryzacji, wskaźnik umieralności niemowląt, wskaźnik liczby lekarzy (lub łóżek szpitalnych) na tysiąc mieszkańców czy wskaźnik liczby konkretnych dóbr trwałego użytku przypadających na gospodarstwo domowe. Analizując tego rodzaju mierniki, można uzyskać realne wyobrażenie o ogólnym rozwoju społeczeństwa, a więc i o stanie jego zamożności²⁷¹.

Mierniki syntetyczne (agregatywne) skonstruowane są z kilku, kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu mierników szczegółowych, odpowiednio dobranych i wagowanych. Wśród nich niemalym uznaniem cieszy się Produkt Krajowy Brutto (PKB) *per capita*, który informuje o rozmiarach wytwarzanych w kraju bieżących rocznych strumieni dóbr i usług. Jednak stosowanie tego miernika budzi wiele zastrzeżeń wskutek jego wad i ułomności. Na przykład PKB *per capita* nie uwzględnia wystarczająco wewnętrznego zróżnicowania społeczeństwa pod względem materialnym ani też nie wskazuje na zaspokojenie potrzeb pozamaterialnych, nie mówiąc już o braku odniesienia do tzw. gospodarki ukrytej (szarej strefy)²⁷².

²⁷⁰ Por. M. Powell, *Wielosektorowa gospodarka i społeczny podział dobrobytu*, [w:] *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, red. M. Powell, tłum. S. Kamiński, Warszawa 2010, s. 26–36.

²⁷¹ R. Gierszewska, J. Łopato, *Zamożność, dochody, ubóstwo, świadczenia społeczne*, dz. cyt., s. 235.

²⁷² Tamże, s. 235–236.

Od 1990 r. w Polsce wykorzystuje się także miernik zaproponowany przez międzynarodowy Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych (ang. **United Nations Development Programme**, UNDP). W ramach UNDP opracowywane są coroczne raporty o stanie rozwoju wszystkich krajów świata. W badaniach wykorzystywany jest syntetyczny wskaźnik postępu społecznego HDI (ang. *Human Development Index*). Zbudowany jest na czterech wskaźnikach bazowych:

1. przeciętne dalsze trwanie życia;
2. przeciętna liczba lat nauki szkolnej osób w wieku 25 lat i starszych;
3. wskaźnik umiejętności pisania i czytania;
4. PKB *per capita*.

Obliczenia HDI przyjmują wartości z przedziału 0–1, których interpretacja jest następująca:

- 0–0,5 – kraj zacofany (słabo rozwinięty)
- 0,501–0,8 – kraj średnio rozwinięty
- 0,8001–1,0 – kraj wysoko rozwinięty²⁷³.

Pomiar stanu zamożności społeczeństwa, aczkolwiek uchwytny w ramach rozmaitych wskaźników ekonomicznych, zawsze będzie naczynony wątpliwościami, gdyż szczęście poszczególnych ludzi, ich życiowe zadowolenie jest kategorią bardzo subiektywną. Niemniej jednak właśnie z uwagi na troskę polityki społecznej o odpowiedni stan zamożności społeczeństwa potrzebne są profesjonalne dane na ten temat. Wydaje się, iż pod tym względem kapitalną intuicję kryje w sobie pewna zasada mądrościowa, wedle której „lepiej mieć dane przybliżone, ale zbliżone do prawdy, niż dane dokładne, ale od prawdy odległe” (Leszek Zienkowski).

149

8.6. Opcja preferencyjna na rzecz ubogich

Stanu ubóstwa czy zamożności nie da się zdiagnozować dokładnie. Wynika to z prawdy o człowieku, który ostatecznie stanowi, nawet dla samego siebie, tajemnicę. Jest to bodaj najważniejszy powód, dla którego prawie niemożliwością jest sformułowanie jakiejś pewnej

²⁷³ Por. *Raport o rozwoju społecznym. Polska '95*, red. J. Kucharzak, Warszawa 1995, s. 65–72; T. Kowalak, *O mierzeniu dobrobytu społecznego*, [w:] *O roztropną politykę społeczną*, red. J. Auleytner, Katowice 2002, s. 115–117.

strategii gwarantującej osiągnięcie dobrobytu. Jak na razie nie znaleziono w świecie uniwersalnej recepty na dobrobyt²⁷⁴.

Nikogo nie zwalnia to jednak od twórczych poszukiwań sposobów na to, by przynajmniej ubogim „żyło się lepiej”. Aktywność na tym polu jest jednocześnie wyzwaniem dla każdej autentycznej polityki społecznej; wyzwaniem, które katolicka nauka społeczna rozpoznaje jako opcję na rzecz ubogich. W tym miejscu można przywołać słowa Mistrza z Nazaretu: „*Ubogich zawsze macie u siebie*” (J 12, 8a), kryjące w sobie realizm wykraczający poza uwarunkowania miejsca i czasu. Tego rodzaju realizmu nie może zabraknąć także w polityce społecznej. Chodzi o to, by w dziele przewyciężenia ubóstwa i w promocji zamożności uniknąć błędów z przeszłości. Z łatwością można ulec mirażom rozmaitych ideologii, które obiecują raj na ziemi, a w konsekwencji obracają się przeciwko człowiekowi, jego godności i prawom.

Jakkolwiek by było, wciąż nic nie traci na aktualności personalistyczna myśl Jana Pawła II, akcentująca preferencyjną opcję na rzecz ubogich. Można ją odnaleźć w jego licznych wypowiedziach. Na zakończenie warto przytoczyć choćby następujące passusy:

150

Dziś, gdy kwestia społeczna nabrała wymiarów światowych, owa miłość preferencyjna oraz decyzje, do jakich pobudza, nie mogą nie obejmować wielkich rzesz głodujących, żebrzących, bezdomnych, pozbawionych pomocy lekarskiej, a nade wszystko nie mających nadziei na lepszą przyszłość: nie można nie brać pod uwagę istnienia tych rzeczywistości. Niezauważenie ich oznaczałoby upodobnienie się do „bogatego smakosza”, który udawał, że nie dostrzega żebraka Łazarza leżącego u bramy jego pałacu (por. Łk 16, 19–31). Rzeczywistość ta musi wyciskać swój ślad na naszym *codziennym życiu*, jak również na naszych decyzjach w zakresie polityki czy gospodarki. Podobnie, ludzie *odpowiedzialni* za narody i za *instytucje międzynarodowe*, którzy w swoich planach powinni uwzględniać w pierwszym rzędzie prawdziwy wymiar ludzki, nie mogą zapominać o dawaniu pierwszeństwa zjawisku rosnącego ubóstwa. Niestety, liczba ubogich zamiast maleć, wzrasta, i to nie tylko w krajach słabiej rozwiniętych, ale, co jest równie gorszące, w krajach wysoko rozwiniętych.

Raz jeszcze należy przypomnieć typową zasadę chrześcijańskiej nauki spo-

²⁷⁴ Por. D. S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 2005.

łecznej: dobra tego świata zostały *pierwotnie przeznaczone* dla wszystkich. Prawo do własności prywatnej jest *słuszne i konieczne*, ale tej zasady nie niweczy. Cięży bowiem na własności „hipoteka społeczna”, czyli uznaje się jako jej wewnętrzną właściwość funkcję społeczną, mającą swoją podstawę i uzasadnienie właśnie w zasadzie powszechnego przeznaczenia dóbr. Nie można też w zaangażowaniu na rzecz ubogich pomijać owej *szczególnej formy ubóstwa*, jaką jest pozbawienie osoby ludzkiej podstawowych praw, w szczególności prawa do wolności religijnej, a także prawa do inicjatywy gospodarczej²⁷⁵.

Szczególnie potrzebnym dziś znakiem miłosierdzia Bożego jest *miłość*, która otwiera nam oczy na potrzeby ludzi żyjących w nędzy i zepchniętych na margines społeczny. Zjawiska te ogarniają znaczną część społeczeństwa i rzucają cień śmierci na całe narody. Ludzkość zmaga się z nowymi formami niewolnictwa, bardziej podstępny niż znane w przeszłości; dla zbyt wielu ludzi wolność pozostaje pustym słowem. Niemało krajów, zwłaszcza najuboższych, dźwiga ciężar zadłużenia, które przybrało takie rozmiary, że jego spłata stała się praktycznie niemożliwa. Skądinąd jest oczywiste, że autentyczny postęp nie będzie możliwy bez skutecznej współpracy ludzi wszystkich języków, ras, narodowości i religii. Należy usunąć wszelkie formy przemocy, przez które jedni próbują narzucić swą władzę innym, gdyż są one grzechem i niesprawiedliwością. Kto gromadzi sobie skarby tylko na ziemi (por. Mt 6, 19), „nie jest bogaty przed Bogiem” (Łk 12, 21). Należy też kształtować nową kulturę międzynarodowej solidarności i współpracy, w której wszyscy – zwłaszcza kraje bogate i sektor prywatny – włączą się odpowiedzialnie w budowę systemu ekonomicznego służącego każdemu człowiekowi. Nie wolno już odwlekać nadejścia dnia, w którym także ubogi Łazarz zasiądzie do uczyty obok bogacza i nie będzie musiał żywić się tym, co spada ze stołu (por. Łk 16, 19–31). Skrajna nędza rodzi przemoc i urazy, wywołuje zgorzenie. Usuwanie jej jest dziełem sprawiedliwości, a tym samym służy pokojowi²⁷⁶.

Tytułem podsumowania owego głosu Kościoła można by jeszcze wziąć pod uwagę fragment przemysleń papieża Benedykta XVI, który napisał:

²⁷⁵ Jan Paweł II Encyklika *Sollicitudo rei socialis* (30 XII 1987), 42.

²⁷⁶ Jan Paweł II, Bulla *Incararnationis mysterium* (29 XI 1998), 12.

Dzisiaj obraz rozwoju jest policentryczny. [...] Powiększa się bogactwo światowe pojmowane globalnie, ale wzrastają nierówności. W bogatych krajach ubożeją nowe kategorie społeczne i rodzą się nowe formy ubóstwa. W sferach najbardziej ubogich niektóre grupy cieszą się pewnego rodzaju rozrzutnym i konsumpcyjnym nadrozwojem, w sposób nie do przyjęcia kontrastującym z trwałymi sytuacjami nieludzkiej nędzy. Nadal trwa „skandal niewiarygodnych nierówności”. Korupcja i bezprawie są niestety obecne zarówno w zachowaniach podmiotów ekonomicznych i politycznych krajów bogatych, starych i nowych, jak i w krajach ubogich. Bywa, że ludzkie prawa pracowników nie są przestrzegane przez wielkie przedsiębiorstwa ponadnarodowe, ale także przez lokalne grupy produkcyjne w różnych krajach²⁷⁷.

²⁷⁷ Benedykt XVI, Encyklika *Caritas in veritate* (29 VI 2009), 22.

Postowie

Konkludując, można raz jeszcze w sposób lapidarny stwierdzić, że podstawowym zadaniem polityki społecznej jest to, aby każdemu człowiekowi, który jest obywatelem państwa względnie członkiem społeczeństwa jako uchodźca czy zwyczajny migrant, żyło się coraz lepiej i aby wszyscy mieli poczucie bezpieczeństwa (socjalnego). Realizacja tej strategii zakłada konieczność wysiłków wielu podmiotów życia społecznego zmierzających do eliminacji zjawiska marginalizacji i dyskryminacji, wszelkich form patologii i społecznej dezorganizacji. W szczególności chodzi o podjęcie wszelkich możliwych starań na rzecz sprawiedliwości społecznej.

Jeśli ktoś znajdzie się w sytuacji ubóstwa, choroby czy innych dolegliwości losowych, powinien mieć nadzieję, że może liczyć na wsparcie ze strony instytucji państwowych czy społecznych, na życzliwość rodziny, sąsiadów, społeczności lokalnej. Słowem, winna to być polityka społeczna „o ludzkiej twarzy”, która utwierdza obywateli w przekonaniu, że opłaca się uczciwie pracować, uczyć i wychowywać dzieci w normalnie funkcjonujących rodzinach.

Analiza współczesnych problemów społecznych zdaje się utwierdzać w przekonaniu, że polityka społeczna staje dziś w obliczu wyzwań coraz bardziej złożonych. Ich przejrzystość ciągle się komplikuje, ale to wcale nie oznacza, że są one nie do przezwyciężenia. Główny ton życiu społecznemu nadają procesy naznaczone globalizacją, ale ich praprzyczyna, jak zawsze, tkwi w naturze ludzkiej.

Pytanie o politykę społeczną, której główny przedmiot stanowi zmaganie się z kwestiami społecznymi, w gruncie rzeczy odsyła do pytania o człowieka. Człowiek zaś to nie tylko *homo politicus* czy *homo oeconomicus*, ale istota stawiająca pytania głębsze, natury duchowej, egzystencjalnej. Jest on także *homo religiosus* czy *homo Dei*. Nie można zapomnieć, że człowiek to przede wszystkim istota społeczna, która najlepiej realizuje się jako istota rodzinna. Dlatego każda polityka społeczna, mająca na względzie autentyczne dobro człowieka, musi respektować owe wymiary ludzkiej egzystencji, o ile ma być polityką moralną.

Zaspokojenie najgłębszych potrzeb moralnych osoby ludzkiej ma bowiem swoje konsekwencje w wymiarze ekonomicznym, społecznym i politycznym. Innymi słowy, zarówno ekonomia, jak i polityka potrzebują etyki. W tym miejscu nie chodzi o jakąkolwiek etykę, lecz – jak słusznie przypomniał papież Benedykt XVI – „etykę przyjazną osobie”²⁷⁸.

Poszczególne wymiary polityki społecznej, a więc jej cele (ang. *policy*), działania (ang. *politics*) i środki (ang. *polity*) muszą być przeniknięte etyką, refleksją moralną, która pozwala na rozpoznanie dobra wspólnego, w szczególności zaś dobra społecznego, socjalnego. Aby o to dobro rozważyć się zatroszczyć, trzeba wpiąć je starannie zidentyfikować, uświadomić sobie jego treść i znaczenie.

We współczesnych uwarunkowania cywilizacyjnych nie jest to zadanie łatwe. Polityka społeczna stoi wobec konieczności ucywilizowania wolnego rynku, który jakby nieodłącznie wpisał się w nurt myślenia indywidualistycznego. Indywidualizm stał się wszakże integralnym komponentem nowoczesności. Z kolei nowoczesność wyraża między innymi duch kapitalizmu ze swoją konkurencją rynkową i urynkowaniem siły roboczej. W sumie nowoczesność (świat uprzemysłowiony) uprzedmiotawia człowieka pracy i w konsekwencji kwestionuje jego godność.

Problem ucywilizowania wolnego rynku pozostaje w ścisłym związku z potrzebą ucywilizowania kapitalizmu, który w dalszym ciągu przeniknięty jest duchem liberalizmu. Dla polityki społecznej niezwykle pomocna może okazać się refleksja katolickiej nauki społecznej. Chrześcijańską myśl społeczną, stojącą na straży godności człowieka i dobra wspólnego, można pogodzić z liberalnym myśleniem odnośnie do współczesnego systemu wytwarzania dóbr, ale pod pewnymi warunkami. Być może, iż stanowią one klucz do najbardziej skutecznej i zarazem wrażliwej na człowieka polityki społecznej.

Otóż w encyklice społecznej *Centesimus annus* widnieje stwierdzenie, że Kościół katolicki mówi TAK wolnemu rynkowi (n. 34), zyskowi (n. 35) i własności prywatnej (n. 30). Jednak w tym miejscu dokument papieski zawiera bardzo istotne zastrzeżenie. Jest ono ważne także dla polityki społecznej, gdyż wskazuje na jej ogólne pryncypia. Stwierdza mianowicie, że państwo (polityka społeczna) musi uwzględniać takie

²⁷⁸ Benedykt XVI, Encyklika *Caritas in veritate*, 45.

potrzeby, których wolny rynek nie potrafi zaspokoić (n. 40). Ponadto nadmienia, że zysk nie może być jedynym wskaźnikiem dobrze prosperującego przedsiębiorstwa (n. 35). I wreszcie przypomina, że własność prywatna z zasady powinna być podporządkowana powszechnemu przeznaczeniu dóbr (n. 30).

Niepodobna, aby w realizacji celów polityki społecznej uczestniczyła wyłącznie wspólnota polityczna. Chociaż tego rodzaju wspólnota jest głównym podmiotem polityki społecznej, to jednak jej działania powinny być spójne z dynamiką społeczeństwa obywatelskiego. Katolicka nauka społeczna podkreśla bardzo wyraźnie, że wspólnota polityczna i społeczeństwo obywatelskie są współzależne i wzajemnie powiązane, ale nie są równe w hierarchii celów. Zasadniczo społeczeństwo obywatelskie ma przewagę, ponieważ stanowi uzasadnienie istnienia wspólnoty politycznej²⁷⁹.

Nie można więc tych dwóch rzeczywistości przeciwstawiać czy antagonizować. Niestety, często czyni się to na skutek oddziaływania wciąż dominującej mentalności dialektycznej. Usiłuje się społeczeństwo obywatelskie traktować jako dodatek lub zmienną wspólnoty politycznej. Tymczasem podział różnicujący sfery polityki i obywatelstwa jest sztuczny i w gruncie rzeczy raczej szkodliwy, wszak obie rzeczywistości tworzą ci sami ludzie, którzy podejmują realizację dobra wspólnego. Dlatego fałszywe jest postrzeganie społeczeństwa obywatelskiego jako sfery, która nie jest polityką, czyli pozostaje poza kontrolą państwa i daje poczucie niezależności od państwa, a wyraża się w przynależności do określonej społeczności (lokalnej).

Niezbędna jest harmonia między polityką społeczną a społeczeństwem obywatelskim. Wydaje się, iż właśnie w harmonii, a nie w antagonizmie, tkwi szansa na coraz bardziej skuteczną realizację zadań polityki społecznej. Właściwa polityka społeczna – autentycznie zatroskana o dobro społeczne, mające swoje ostateczne uzasadnienie w dobru osobowym obywateli – nie jest możliwa w sytuacji, gdy brak jest odpowiednio ukształtowanego społeczeństwa obywatelskiego. Ogromnie ważne jest to, jaką lansuje się koncepcję tego społeczeństwa.

Może to być koncepcja ograniczona do minimum, a więc polegająca na takiej konstrukcji myślowej, wedle której społeczeństwo obywatelskie

²⁷⁹ Por. Papińska Rada *Iustitia et Pax*, *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, nr 418.

zmierza przede wszystkim do niesienia pomocy ubogim. Przyjmuje ono strategię polegającą na dostarczaniu niezbędnych dóbr tym wszystkim, którzy są odsunięci na margines społeczny, aby wnieść ich do poziomu względnej równości z innymi ludźmi. Można zatem skonstatować, że taka idea społeczeństwa obywatelskiego polega na jego zdolności do tego, by „ubogich obdarować”, i to na miarę społecznych oczekiwań.

Jednakże powyższa koncepcja, z pewnością odznaczająca się duchem prawdziwego humanizmu, nie jest ukierunkowana na kreowanie trwałych rozwiązań, polegających na „wyzwoleniu ubogich”. Wśród polityków społecznych panuje dziś przekonanie, że samo „obdarowanie biednych” nie wystarczy. Potrzebne jest właśnie ich wyzwolenie. Do tej idei nawiązują współczesne koncepcje społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi w nich o stworzenie systemu wielości szans, a więc takiego, w którym ubodzy mieliby możliwość własnego rozwoju ludzkiego (osobowego) i ekonomicznego celem uzyskania pewnej niezależności od pomocy społecznej.

156

Powyższa koncepcja „wielości szans”, polegająca na stopniowym zwiększaniu szans ludzi ubogich, zakłada wielosektorowość polityki społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem trzeciego sektora (obywatelskiego) i sektora nieformalnego²⁸⁰. Jednakże wielosektorowość nie jest celem samym w sobie. Wielosektorowa, w szczególności zaś obywatelska polityka społeczna, pozostająca w harmonii z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, może i powinna przyczynić się do powstania społeczeństwa ludzi zaradnych i przezornych.

Spółeczność ludzi przezornych jest oczywiście ideałem, ale koniecznym do realizacji na miarę aktualnych możliwości. Polityka społeczna powinna nie tylko bronić ludzi przed niezaspokojeniem elementarnych i rozwojowych potrzeb, ale również sprzyjać takim rozwiązaniom, dzięki którym ludzie stają się zdolni do uprzedzającej samoobrony (zabezpieczenia się) przed skutkami ryzyk zagrażających ich egzystencji. Ponadto dla polityki społecznej nie może być obojętne, jaki wywiera ona wpływ na kształtowanie cech społecznych, które charakteryzują ludzi tworzących społeczeństwo.

Wszelkie działania polityczne na niwie społecznej, socjalnej muszą być oceniane między innymi z punktu widzenia ich wpływu

²⁸⁰ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, dz. cyt., s. 37, i rozdz. 1, 4–6.

na społeczne postawy ludzi. Pod tym względem należy zwrócić uwagę na to, czy ludzie potrafią sobie wzajemnie okazywać pomoc, czy są solidarni, czy kierują się dobrem wspólnym, czy posiadają umiejętność partycypacji w życiu społeczności lokalnej, czy odczuwają potrzebę samorządności, czy gotowi są do aktywności i współpracy w różnego typu ważnych społecznie instytucjach.

Wedle kryterium aksjologicznego chodzi głównie o to, by dzięki wysiłkom w dziedzinie polityki społeczeństwo stawało się coraz lepsze, a więc osiągało coraz wyższy stopień humanizacji stosunków międzyludzkich. Nie bez znaczenia jest również kryterium prakseologiczne, wedle którego ideałem dla polityki społecznej są starania o takie społeczeństwo, które byłoby coraz sprawniejsze i tańsze w funkcjonowaniu.

Autor żywi nieśmiałą nadzieję, że lektura niniejszej publikacji wyzwoli przekonanie o konieczności takiej polityki, dzięki której społeczeństwo ma szansę pomyślnego rozwoju wedle obu wspomnianych kryteriów. Być może niejeden Czytelnik dał się przekonać o konieczności respektowania dwóch istotnych wymiarów polityki społecznej: etycznego i pragmatycznego. Podobnie jak polityka w ogólności jest „sztuką rządzenia państwem”, która powinna być roztropną troską o dobro wspólne, tak i polityka społeczna jest „sztuką regulowania (doskonalenia) stosunków społecznych”²⁸¹, obejmującą szczególną troską ludzi należących do peryferii społecznych.

Oby prezentowany ideał polityki uprawianej w duchu personalizmu chrześcijańskiego nie pozostał bez echa! Pośród wielości szans, jakie kryje w sobie autentyczna polityka społeczna, będąca roztroptym staraniem o to, by ludziom żyło się coraz „lepiej”, na miarę ich godności, niech swoje należne miejsce znajdą nie tylko potrzeby materialne człowieka, ale także jego duchowe aspiracje i dążenia!

²⁸¹ J. Danecki, *O postępie społecznym i polityce społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*, red. W. Anioł, Warszawa 1984, s. 186, 194.

Bibliografia

Literatura przedmiotowa i uzupełniająca

„*Caritas in veritate*” zasadą polityki społecznej. Refleksje na kanwie encykliki Benedykta XVI o integralnym rozwoju ludzkim, red. T. Adamczyk, J. Mazur, Lublin 2011.

ABC samorządu terytorialnego, red. A. Korzeniowska, Bydgoszcz 2004.

ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych, red. D. Górski, Warszawa 2006.

Adamczyk T., Aksjologiczne podstawy polityki społecznej w świetle encykliki „*Caritas in veritate*”, [w:] „*Caritas in veritate*” zasadą polityki społecznej. Refleksje na kanwie encykliki Benedykta XVI o integralnym rozwoju ludzkim, dz. cyt., s. 45–60.

Adamski K., Próba rozeznania współczesnej kwestii społecznej, [w:] „*Caritas in veritate*” zasadą polityki społecznej. Refleksje na kanwie encykliki Benedykta XVI o integralnym rozwoju ludzkim, dz. cyt., s. 13–41.

Atkinson T., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford 2002.

Auleytner J., *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002.

Tenże, *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, Warszawa 2004.

Tenże, *Spory wokół socjalnych funkcji państwa*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 333–350.

Tenże, *Strategia polityki społecznej*, [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Warszawa 2000.

Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004.

Bałachowicz J., *Wychowanie społeczeństwa a integracja osób niepełnosprawnych*, [w:] *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji*, red. J. Mikulski, J. Auleytner, Warszawa 1996.

Bartnik Cz., *Wprowadzenie do teologii społeczno-politycznej*, Lublin 2006.

- Begg D., Dornbusch R., Fischer S., *Makroekonomia*, Warszawa 2007.
- Gianni B., Vijay V., *A methodology for the Study of Multi-dimensional Aspects of Poverty and Deprivation*, [w:] *Proceedings*, Amman 2004.
- Betz A., *Ästhetik und Politik: Heinrich Heines Prosa*, München 1971.
- Bezrobocie. Psychologiczne i społeczne koszty transformacji systemowej*, red. Z. Ratajczak, Katowice 1995.
- Błądowski P., *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Warszawa 2002.
- Tenże, *Polityka społeczna wobec osób starszych w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską*, red. K. Głąbicka, Warszawa 1999, s. 138–162.
- Tenże, *Samodzielność osób starszych jako zadanie polityki społecznej*, „Gerontologia Polska” 1998 nr 6(3–4), s. 49–54.
- Borowik Zbigniew, *O etyce życia politycznego*, „Życie Katolickie” 9 (1990) nr 2, s. 11–20.
- Bourbon-Busset J., de, *Tak powiedziane życiu*, tłum. A. Szymanowski, Warszawa 1977.
- Czekaj K., Gorlach K., Leśniak M., *Labirynty współczesnego społeczeństwa*, Warszawa 1996.
- Danecki J., *O postępie społecznym i polityce społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*, red. W. Anioł, Warszawa 1984.
- Tenże, *Ubóstwo jako kwestia społeczna we współczesnej Polsce*, [w:] *Polska bieda II*, red. S. Golinowska, Warszawa 1997.
- Definicje polityki społecznej*, [w:] R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2006, s. 168–173.
- Dudziak U., *Pomoc w realizacji funkcji rodziny*, [w:] *Małżeństwo i rodzina w nowoczesnym społeczeństwie*, dz. cyt., s. 153–175.
- Durasiewicz A., *Rola świadczeń rodzinnych we wspieraniu rodziny*, [w:] *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, dz. cyt., s. 295–313.
- Dyczewski L., *Bezrobocie przyczyną ubóstwa*, „Zeszyty Naukowe WSZiP im Bogdana Jańskiego” 2000 nr 3, s. 9–22.
- Tenże, *Grupy marginalne*, [w:] *Kultura grup mniejszościowych i marginalnych*, dz. cyt., s. 29–48.
- Tenże, *Marginalizacja bezrobotnych i ich styl życia*, [w:] *Kultura grup mniejszościowych i marginalnych*, dz. cyt., s. 219–230.
- Tenże, *Polityka społeczna w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim*, [w:] *Polityka społeczna. Badania, dydaktyka, rozwój*, red. A. Rączaszek, Katowice 2008, s. 121–130.

Tenże, *Rodzina w polityce społecznej*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. 17, Lublin 2012, kol. 189–191.

Tenże, *Rola rodziny i państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa społecznego*, [w:] *Małżeństwo i rodzina w nowoczesnym społeczeństwie*, dz. cyt., s. 211–240.

Tenże, *Praca w nauczaniu Jana Pawła II*, „Rynek Pracy” 2005, lipiec (numer specjalny: *Praca w nauczaniu Jana Pawła II*), s. 7–36.

Dylus A., *Gospodarka, moralność, chrześcijaństwo*, Warszawa 1994.

Erhard L., *Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft*, Düsseldorf 1962.

Esping-Andersen G., *Spoleczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, tłum. R. Włoch, Warszawa 2010.

Ferge Z., *And What if the State Fades Away: The Civilizing Process and the State*, in: P. Taylor-Gooby, S. Svallfors (eds.), *Attitudes Toward Welfare Policies in Comparative Perspective*, London 1998.

Firlit-Fesnak G., *Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 187–199.

160

Freeman H. E., Sherwood C. C., *Social Research and Social Policy*, Englewood Cliffs 1970.

Gagacka M., *Aktywna polityka społeczna i ekonomia społeczna jako instrumenty wsparcia rodzin*, [w:] *Usługi społeczne wobec rodziny*, red. A. Kubów, J. Szczepaniak, Wrocław 2011, s. 24–40.

Garton Ash T., *Polska rewolucja: Solidarność 1980–1981*, tłum. M. Dziewulska, M. Król, Warszawa 1990.

Gierszewska r., Łopato J., *Zamożność, dochody, ubóstwo, świadczenia społeczne*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 233–247.

Golinowska S., *O nowy model polityki społecznej w Polsce*, Warszawa 1993.

Taż, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 202.

Gralczyk J., *Animacja społeczna – usługa i proces*, [w:] *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, dz. cyt., s. 155–169.

Grewiński M., Kamiński S., *Sektor gospodarki społecznej w wielosektorowej polityce społecznej – w kierunku usług społecznych*, [w:] *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, dz. cyt., s. 55–84.

Grewiński M., *Pluralizm usług w polityce zatrudnienia i integracji społecznej*, [w:] *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, dz. cyt., s. 247–280.

Tenże, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

Hartman J., *Polityka a moralność*, [w:] *Etyka i polityka*, red. D. Probuca, Kraków 2005, s. 83–91.

Hayek F. A., von, *Konstytucja wolności*, tłum. J. Stawiński, Warszawa 2006.

Herbst J., Wygnański K., *W stronę przedsiębiorczości społecznej – ekonomizacja organizacji pozarządowych*, [w:] *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, dz. cyt., s. 145–179.

Herr Th., *Wprowadzenie do katolickiej nauki społecznej*, tłum. A. Mośurek, Kraków 1999.

Holmes S., *Anatomia antyliberalizmu*, tłum. J. Szacki, Kraków–Warszawa 1998.

Ignatowicz J., Nazar M., *Prawo rodzinne*, Warszawa 2012.

Juros H., *Polityka a etyka*, „Życie Katolickie” 9 (1990), nr 11–12, s. 21–24.

Kabaj M., *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu*, [w:] *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, red. E. Kryńska, Warszawa 1999.

Tenże, *Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy. Dezaktywizacja Polski?*, Warszawa 2005.

Tenże, *Encyklika „Laborem exercens” a polityka społeczna polskich rządów w okresie transformacji*, [w:] *Praca kluczem polityki społecznej. Materiały sympozjum w 25-lecie wydania encykliki „Laborem exercens” Jana Pawła II*, red. J. Mazur, Lublin 2007, s. 139–168.

Tenże, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2004.

Tenże, *Strategie przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa 1997.

Kondziela J., *Filozofia społeczna. Zagadnienia wybrane*, Lublin 1972 (*Skrypt dla studentów KUL*).

Kopciuch L., *Aksjologiczne paradoksy polityki społecznej w dobie globalizacji*, [w:] *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, dz. cyt., s. 13–21.

Koperek J., *Zasady życia społecznego*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 1604–1608.

Koral J., *Dobro wspólne*, [w:] *Encyklopedia nauczania społecznego Jana Pawła II*, red. A. Zwoliński, Radom 2003, s. 115–119.

Kotowska I., *Zmiany modelu rodziny. Polska – kraje europejskie*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 4, s. 2–8.

Kowalak T., *O mierzeniu dobrobytu społecznego*, [w:] *O roztropną politykę społeczną*, red. J. Auleytner, Katowice 2002.

Kowalczyk S., *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*, Lublin 2005.

Tenże, *Personalizm – podstawy, idee, konsekwencje*, Lublin 2012.

Krucina J., *Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie*, Wrocław 1972

Tenże, *Pokój społeczny – pokój głębi*, Wrocław 2001.

Kultura grup mniejszościowych i marginalnych, red. L. Dyczewski, Lublin 2005.

Lampert Heinz, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin 1998.

Landes D. S., *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 2005.

Leitner S., *Polityka rodzinna zorientowana na ekonomię czy ekonomia zorientowana na politykę społeczną?*, [w:] *Niemiecka polityka społeczna: ekonomizacja i przekraczanie barier*, red. A. Evers, R. G. Heinze, tłum. J. Ratajczak-Tuchołka, Warszawa 2010, s. 77–108.

Leszczyński M., *Bezpieczeństwo socjalne a funkcje współczesnego państwa*, [w:] *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, dz. cyt., s. 197–209.

MacIntyre A., *Etyka i polityka*, tłum. A. Chmielewski, P. Machura, Ł. Nysler, K. Liszka, D. Drałus, J. Nalichowski, A. Orzechowski, Warszawa 2009.

Mahler F., *Marginality and Maldevelopment*, [w:] *Insights into Maldevelopment*, red. J. Danecki, Warszawa 1993.

Majka J., *Filozofia społeczna*, Wrocław 1982.

Tenże, *Katolicka nauka społeczna. Studium historyczno-doktrynalne*, Rzym 1986.

Mały Rocznik Statystyczny 2009, GUS.

Małżeństwo i rodzina w nowoczesnym społeczeństwie, red. L. Dyczewski OFM Conv, Lublin 2007.

Marcol A., *Podstawy etyki politycznej*, „Życie Katolickie” 9 (1990) nr 11–12, s. 25–28.

Marquand D., *The Unprincipled Society*, London 1987.

Marshall Th. H., *Social Policy*, London 1967.

Mazur J., „*Ad bonum per politicam*”. *Wybrane zagadnienia z etyki życia politycznego*, Lublin 2011.

- Tenże, *Katolicka nauka społeczna*, Kraków 1992.
- Tenże, *Książd Aleksander Wóycicki jako polityk społeczny*, [w:] *Tradycja i współczesność. 90 lat socjologii w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim*, red. S. Fel, J. P. Gałkowski, J. M. Zabielska, Lublin 2009, s. 27–39.
- Mazurek F. J., *Prawo do pracy (do pracowania) oraz obowiązek państw jego ochrony*, [w:] *Prawo do pracy a polityka społeczna*, red. J. Mazur OSPPE, Lublin 2007, s. 13–40.
- Tenże, *Wolność pracy, przedsiębiorczość, uczestnictwo*, Lublin 1993.
- Messner J., *Das Naturrecht. Handbuch der Gesellschaftsethik, Staatsethik und Wirtschaftsethik*, Berlin 2001.
- Tenże, *Die soziale Frage im Blickfeld der Irrwege von gestern, der Sozialkämpfe von heute, der Weltenscheidungen von morgen*, Innsbruck–Wien–München 1964.
- Mizińska J., *Polityka jako los*, [w:] *Etyka i polityka*, red. D. Probuca, Kraków 2005, s. 29–45.
- Mróz M., *Człowiek w dynamizmie cnoty. Aktualność aretologii św. Tomasza z Akwinu w świetle pytania o podstawy moralności chrześcijańskiej*, Toruń 2001.
- Müller-Armack A., *Soziale Marktwirtschaft*, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Stuttgart 1956.
- Naumiuk A., *Profesjoniści, społecznicy, bojownicy? Edukacja środowisk lokalnych i ich liderów*, [w:] *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, dz. cyt., s. 91–109.
- Niemiecka polityka społeczna: ekonomizacja i przekraczanie barier*, red. A. Evers, R. G. Heinze, tłum. J. Ratajczak-Tuchołka, Warszawa 2010.
- Nitecki P., *Polityka*, [w:] *Encyklopedia nauczania społecznego Jana Pawła II*, red. A. Zwoliński, Radom 2003, s. 371–377.
- Nowak A., *Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2004, s. 364–365.
- Olech A., *Etos zawodowy pracowników socjalnych. Wartości, normy, dylematy etyczne*, Katowice 2006.
- Orczyk J., *Polityka społeczna – cele i uwarunkowania*, Poznań 2005, s. 17.
- Ostner I., *Ekonomizacja „świata życia” poprzez aktywizującą politykę rodzinną?*, [w:] *Niemiecka polityka społeczna: ekonomizacja i przekraczanie barier*, red. A. Evers, R. G. Heinze, tłum. J. Ratajczak-Tuchołka, Warszawa 2010, s. 56–76.
- Panek T., *Ubóstwo i nierówności*, [w:] *Statystyka społeczna*, red. T. Panek, Warszawa 2007.

Tenże, *Wielowymiarowy obraz ubóstwa w Polsce w ujęciu terytorialnym*, „Wiadomości Statystyczne” 2010 nr 2, s. 18–37.

Tenże, *Wskaźniki ubóstwa w ujęciu wielowymiarowym*, „Wiadomości Statystyczne”, 2009, nr 12, s. 1–19.

Podoski K., *Spółeczna gospodarka rynkowa*, [w:] K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, dz. cyt., s. 154–162.

Tenże, Turnowiecki Witold, *Polityka społeczna*, Gdańsk 2003.

Tenże, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, dz. cyt., s. 124–137.

Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej, red. M. Grewiński, M. Rymśa, Warszawa 2011.

Polityka społeczna. Podręcznik akademicki, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2009.

Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy, red. M. Lavalette, A. Pratt, tłum. P. Jaworski, Warszawa 2010.

Powell M., *Wielosektorowa gospodarka i społeczny podział dobrobytu*, [w:] *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, red. M. Powell, tłum. S. Kamiński, Warszawa 2010, s. 19–41.

164

Pratt A., *Neoliberalizm a polityka społeczna*, [w:] *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, dz. cyt., s. 25–46.

Prawo rodzinne i opiekuńcze, red. T. Smyczyński, Warszawa 2011.

Rajkiewicz A., *Zabezpieczenia społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979, s. 432–439.

Raport o rozwoju społecznym. Polska '95, red. J. Kucharzak, Warszawa 1995.

Ratzinger J., *Europa. Jej podwaliny dzisiaj i jutro*, tłum. S. Czerwik, Kielce 2005.

Rosik S., *Sytuacjonizm etyczny a chrześcijańska roztropność. Studium teologiczno-moralne*, Poznań 1986.

Roskin M. G., Cord R. L., Medeiros J. A., Jones W. S., *Wprowadzenie do nauk politycznych*, tłum. H. Jankowska, Poznań 2001.

Rozwój zasobów ludzkich: teoria i praktyka, red. A. Różański, K. P. Kuchinke, E. Bojar, Lublin 2008.

Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium politologiczne*, Warszawa 2006.

Rysz-Kowalczyk B., *Teoria kwestii i problemów społecznych*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 177–186.

Samozatrudnienie. Analiza wyników badań, red. R. Drozdowski, P. Matczak, Warszawa 2004.

Sektor prywatny w przebudowującej się polskiej gospodarce. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 22 czerwca 1995 w Prywatnej Wyższej Szkole Businessu i Administracji, red. I. Kuźniewska, Warszawa 1996.

Seldon A., *Charge*, London 1977.

Spółeczna gospodarka rynkowa w dobie globalizacji, red. J. Szomburg, Gdańsk 2007 [Materiały konferencji Polskiego Forum Obywatelskiego].

Spytek-Bandurska G., *Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 93–107.

Stadniczeńko S. L., *Trzeci sektor jako rzecznik potrzeb społecznych i praw człowieka*, „*Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej. Polonia University Scientific Journal*” 2012 nr 1 (6), s. 57–73.

Strzeszewski Cz., *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 2003.

Tenże, *Rozwój chrześcijańskiej myśli społecznej w niepodległej Polsce*, [w:] *Historia katolicyzmu społecznego w Polsce 1832–1939*, Warszawa 1981, s. 261–301.

Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 1991.

Taż, *Style i instrumenty polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 81–91.

Taż, *Wartości i zasady polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 71–80.

Sutor B., *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, tłum. A. Marcol, Warszawa 1994.

Szarfenberg r., *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 21–35.

Tenże, *Ewaluacja i analiza polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 127–141.

Tenże, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2006.

Tenże, *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 317–332.

Szatur-Jaworska B., *Polityki społecznej zasady*, [w:] *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2002, s. 139.

Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004.

Taż, *Problemy społeczne w sferze pracy*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 217–232.

Szyszka M., *Obecna i przyszłościowa polityka rodzinna w Polsce*, [w:] *Małżeństwo i rodzina w nowoczesnym społeczeństwie*, dz. cyt., s. 241–262.

Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej, red. M. Grewiński, B. Skrzypczak, Warszawa 2011.

Tansey S. D., *Nauki polityczne*, tłum. J. Gilewicz, Poznań 1997.

Tarkowska. *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, Warszawa 2000.

Turnowiecki W., *Praca jako kategoria polityki społecznej*, [w:] K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, dz. cyt., s. 85–98.

Tenże, *Społeczne problemy rodziny*, [w:] K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, dz. cyt., s. 61–76.

Tymowski A., *Metodyka badań nad gospodarstwem domowym* (Biblioteka Instytutu Handlu Wewnętrznego, 98) Warszawa 1973.

Tymowski A., *Minimum socjalne. Metodyka i próba określenia*, Warszawa 1973.

Usługi społeczne wobec rodziny, red. A. Kubów, J. Szczepaniak, Wrocław 2011.

Wiśniewski Z., *Polityka zatrudnienia i rynku pracy*, Toruń 1994.

Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej, red. M. Gąska, K. Głąbicka, Radom 2009.

166 Yeates N., *Globalny i ponadnarodowy wymiar wielosektorowości w polityce społecznej*, [w:] *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, red. M. Powell, tłum. S. Kamiński, Warszawa 2010, s. 230–252.

Zabielski J., *Dobra materialne w rozwoju osoby i wspólnoty ludzkiej*, [w:] *Człowiek – etyka – ekonomia*, red. R. Horodeński, E. Ozorowski, Białystok 2001, s. 39–57.

Zalewska D., Oliwa-Ciesielska M., Szczepaniak-Wiecha I., Grzegorski S., *Formy Pomocy bezdomnym. Analiza ułatwień i ograniczeń problemu*, Warszawa 2005.

Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu, red. M. Powell, tłum. S. Kamiński, Warszawa 2010.

Żyro T., *Ideologia Americana. U źródeł przekonań politycznych*, Warszawa 2002.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (2 IV 1997 r.), [w:] Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej [= Dz. U.], 1997 r., nr 78, poz. 483; zm. Dz. U., 2001 r., nr 28, poz. 319; zm. Dz. U., 2006 r., nr 200, poz. 147; zm. Dz. U., 2009 r., nr 114, poz. 946.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (24 IV 2003 r.), [w:] Dz. U., 2003 r., nr 96, poz. 873.

Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (10 X 2002 r.), [w:] Dz. U., 2002 r., nr 200, poz. 1679, z późn. zm.

Ustawa o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę (19 VI 2009 r.), [w:] Dz. U., 2009 r., nr 115, poz. 964.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (20 IV 2004 r.), [w:] Dz. U., 2004 r., nr 99, poz. 1001; zm. Dz. U., 2008 r., nr 69, poz. 415; tekst jednolity: Dz. U., 2013 r., poz. 674.

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej (27 VIII 1997 r.), [w:] Dz. U., 1997 r., nr 123, poz. 776; tekst jednolity: Dz. U., 2011 r., nr 127, poz. 721.

Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (9 VII 2003 r.), [w:] Dz. U., 2003 r., nr 166, poz. 1608, z późn. zm.

Dokumenty kościelne

167

Benedykt XVI, Encyklika *Caritas in veritate*, Kraków 2009.

Jan Paweł II, Bulla ogłaszająca Wielki Jubileusz Roku 2000 *Incarnationis mysterium*, Watykan 1998.

Jan Paweł II, Encyklika *Centesimus annus*, Włocławek 1991.

Jan Paweł II, Encyklika *Laborem exercens*, [w:] *Ewangelia pracy*, red. J. Chmiel, S. Ryłko, Kraków 1983, s. 9-68.

Jan Paweł II, Encyklika *Sollicitudo rei socialis*, Watykan 1988.

Jan Paweł II, Encyklika *Veritatis splendor*, Poznań 1993.

Jan XXIII, Encyklika *Mater et magistra*, [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, red. M. Radwan, L. Dyczewski, A. Stanowski, Rzym-Lublin 1987, s. 219-268.

Jan XXIII, Encyklika *Pacem in terris*, [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, dz. cyt., s. 269-303.

Karta Praw Rodziny, Pelplin 1983.

Katechizm Kościoła Katolickiego, Pallottinum, Poznań 2002.

Kongregacja Wychowania Katolickiego, *Wskazania dotyczące studiów i nauczania doktryny społecznej Kościoła w ramach formacji kapłańskiej* (30 XII 1988 r.), „Życie Katolickie” 9 (1990) nr 1, s. 104-151.

Papieska Rada *Iustitia et Pax*, *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, Kielce 2005.

Sobór Watykański II, Konstytucja pastoralna *Gaudium et spes* (7 XII 1965).

Netografia

84 proc. polskich bezrobotnych nie ma prawa do zasiłku, www.wprost.pl (7 IX 2013).

Employment in Europe 2010, www.ec.europa.eu/employment_social/eie/pdf/Labour-market-indicators-Poland.pdf (3 IX 2013); www.ec.europa.eu/employment_social/eie/pdf/Labour-market-indicators-European-Union-27.pdf (3 IX 2013).

EURES Polska, www.eures.praca.gov.pl (7 IX 2013).

Główny Urząd Statystyczny, *Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002*, Warszawa 2003, s. 71, www.stat.gov.pl/gus/ (19 IX 2013).

Główny Urząd Statystyczny. Portal informacyjny, www.stat.gov.pl/gus/ (3 IX 2013).

168 GUS – *Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce w lipcu 2013 roku*, www.stat.gov.pl (9 IX 2013).

Internetowy System Aktów Prawnych. Kodeks pracy, www.isap.sejm.gov.pl (6 IX 2013).

Jakubiec Sebastian, *Streetworking, jako alternatywna forma pomocy społecznej*, Ignatianum, Kraków 2009, www.jsmp.republika.pl/tworczosc/publikacje/ (18 IX 2013).

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <https://www.premier.gov.pl> (25 XI 2018).

Karta Dużej Rodziny, <https://www.gov.pl/web/rodzina/> (25 XI 2018).

Labour market indicators: Poland, www.ec.europa.eu/employment_social/eie/pdf/Labour-market-indicators-Poland.pdf (4 IX 2013).

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl (25 XI 2018).

MRPiPS *podsumowało program Rodzina 500 plus*, <https://fakty.inte-ria.pl/polska/news> (25 XI 2018).

Najwyższa Izba Kontroli, www.nik.gov.pl (27 VIII 2013).

Państwowa Inspekcja Pracy, www.pip.gov.pl (27 VIII 2013).

Portal instytucji rynku pracy, www.bezrobocie.org.pl (6 IX 2013).

Portal organizacji pozarządowych, www.ngo.pl (20.08.2013).

Rada Dialogu Społecznego, <http://www.dialog.gov.pl/> (25 XI 2018).

Rzecznik Praw Dziecka, www.brpd.gov.pl (27 VIII 2013).

Rzecznik Praw Obywatelskich, www.rpo.gov.pl (27 VIII 2013).

Sąd pracy – Encyklopedia zarządzania, www.mfiles.pl/pl (27 VIII 2013).

Szczypior Ewa, Meller Agnieszka, *Standard streetworkingu (ulicznej pracy socjalnej)*, www.wp.ajd.czyst.pl/pracasocjalna/ (18 IX 2013).

Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl (28 VIII 2013).

Ubóstwo w Polsce w 2012 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych), www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/ (17 IX 2013).

Urząd Statystyczny w Bydgoszczy. Ośrodek Badań i Analiz Rynku Pracy, www.stat.gov.pl/bydgosz/69_582_PLK_HTML.htm (4 IX 2013).

Współczynnik aktywności zawodowej ludności (activity rate), www.rynekpracy.pl/slownik_1.php/ (4 IX 2013).

Wuwer Arkadiusz, *Kwestia społeczna w nauczaniu papieży*, www.opoka.org.pl/biblioteka/ (2 X 2013).

Spis treści

Wprowadzenie	5
1. O polityce w ogólności	10
1.1. Wielość określeń	11
1.2. Staranie o dobro wspólne	13
1.3. Potrzeba roztropności	16
1.4. Polityka ożywiona etycznie	20
2. Pojęcie polityki społecznej	23
2.1. Określenie pogładowe	24
2.2. Definicja wedle Auleytnera	27
2.3. Spuścizna historyczna	30
2.4. Doświadczenia na gruncie polskim	32
3. Polityka a kwestia społeczna	39
3.1. Zagadnienie kwestii społecznej	40
3.2. Kwestia społeczna a doktryna Kościoła	47
3.3. Kwestia społeczna jako syndrom problemów	49
4. Wiodące koncepcje polityki społecznej	51
4.1. Rola wymiaru doktrynalnego	51
4.2. Doktryna neoliberalna	54
4.3. Społeczna gospodarka rynkowa	60
5. Polityka społeczna w działaniu	69
5.1. Podmioty i sektory	71
5.2. Style i instrumenty	87
5.3. Wartości i zasady	94
5.3.1. Wartości	94
5.3.2. Zasady	99
6. Polityka społeczna wobec rodziny	103
6.1. Wokół antropologii i socjologii rodziny	103
6.2. Postulat polityki prorodzinnej	106
6.3. Instrumenty polskiej polityki rodzinnej	109
6.4. Karta Praw Rodziny	112
7. Polityka rynku pracy	115

7.1. Globalny kryzys zatrudnienia	115
7.2. Polityka wobec bezrobocia	117
7.2.1. Analiza wielkości statystycznych	118
7.2.2. Konkretny wyzwania i zadania	124
7.3. Instrumenty rynku pracy	126
7.4. Inspiracja <i>Laborem exercens</i>	129
8. Polityka społeczna wobec ubóstwa	131
8.1. Promocja stanu średniego	131
8.2. Priorytet walki z ubóstwem	134
8.2.1. Ubóstwo (bieda)	136
8.2.2. Marginalizacja	137
8.2.3. Wykluczenie społeczne	138
8.3. Ekonomiczne mierniki (wskaźniki) ubóstwa	140
8.4. Świadczenia społeczne	145
8.5. Działania wspierające zamożność	147
8.6. Opcja preferencyjna na rzecz ubogich	149
Posłowie	153
Bibliografia	158



Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

Historia Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie zaczyna się w tym samym czasie, co dzieje najstarszej polskiej uczelni – Uniwersytetu Jagiellońskiego. W roku 1397 papież Bonifacy IX erygował Wydział Teologiczny w ramach Studium Generale. Od tego czasu wydział rozwijał się i aktywnie działał, zdobywając sławę i uznanie środowiska naukowego, zarówno w Polsce, jak i poza jej granicami. Jego funkcjonowanie próbowała przerwać dopiero komunistyczna władza, która jednostronną uchwałą Rady Ministrów w 1954 roku usunęła Wydział Teologiczny z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Decyzja ta nie przerwała jednak jego działalności.

Dziś Uniwersytet Papieski Jana Pawła II jest dynamicznie rozwijającą się uczelnią. Nasza oferta dydaktyczna jest ciekawą propozycją dla młodych ludzi. W ramach pięciu wydziałów wciąż otwieramy nowe kierunki i specjalności dostosowane do potrzeb naszych czasów. Nawijujemy wciąż nowe kontakty z zagranicą.

Tradycja, w której jesteśmy zakorzenieni, zobowiązuje nas do dbania o wysoką jakość kształcenia oraz podejmowania nowych wyzwań badawczych zgodnie z myślą naszego patrona bł. Jana Pawła II, który podkreślał pozytywną rolę Kościoła w rozwoju kultury i oświaty oraz przywiązywał wielką wagę do dialogu ze światem nauki. Mamy nadzieję, że w przyszłości Uniwersytet Papieski będzie przyczyniał się do zachowania tożsamości europejskiej poprzez wzmocnienie relacji między sferą nauki i wiary w duchu encykliki *Fides et ratio* oraz przypominanie o chrześcijańskich korzeniach europejskiej kultury.

Studia w Krakowie to dla naszych słuchaczy niepowtarzalna okazja do kontaktu z kulturą i nauką w jednym z najpiękniejszych miast Europy. Stanowią dla nich szansę duchowego i intelektualnego rozwoju. Chcemy, aby nasi studenci odnosili sukcesy, dlatego oferujemy zajęcia w małych grupach, które sprzyjają dobrym kontaktom między studentami i wykładowcami, zapewniając indywidualne podejście do każdej osoby. Główną zaletą naszej uczelni jest połączenie atmosfery wiary i tradycji Kościoła katolickiego z nowoczesnym sposobem studiowania.

STUDIA NA UNIWERSYTECIE

WYDZIAŁ FILOZOFICZNY

- filozofia

WYDZIAŁ HISTORII

I DZIEDZICTWA KULTUROWEGO

- historia
- historia sztuki
- muzyka kościelna
- ochrona dóbr kultury

WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH

- dziennikarstwo i komunikacja społeczna
- nauki o rodzinie
- praca socjalna

WYDZIAŁ TEOLOGICZNY

- teologia

WYDZIAŁ TEOLOGICZNY SEKCJA W TARNOWIE

- teologia

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

31-002 Kraków • ul. Kanoniczna 25 • tel. 12 421 84 16 • faks 12 422 86 26

rektorat@upjp2.edu.pl • www.upjp2.edu.pl

Książka prezentuje wiedzę na temat wybranych zagadnień, jakie podejmuje polityka społeczna w sensie działalności praktycznej oraz dyscypliny naukowej. Jest to materiał fragmentaryczny, pomyślany jako pomoc w zajęciach dydaktycznych, by ułatwić uchwycenie głównego sensu, istotnej misji polityki społecznej. Rozważania dają pewne wyobrażenie współczesnych problemów społecznych dotyczących rodziny, zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej, kojarząc je z zadaniami i celami polityki społecznej.

Oby każdy polityk społeczny miał świadomość, że jego aktywność musi bazować na odpowiedniej aksjologii i etyce! W kręgu euroatlantyckiej cywilizacji oznacza to respekt dla personalizmu. Wydaje się, że dopiero w tej perspektywie można uprawiać autentyczną politykę społeczną, której podstawowym zadaniem jest to, aby każdemu człowiekowi, który jest obywatelem państwa, względnie członkiem społeczeństwa jako uchodźca czy zwyczajny migrant, żyło się coraz lepiej i aby wszyscy mieli poczucie bezpieczeństwa (socjalnego).

Realizacja takiej strategii zakłada konieczność wysiłków wielu podmiotów życia społecznego zmierzających do eliminacji zjawiska marginalizacji i dyskryminacji, wszelkich form patologii i społecznej dezorganizacji. W szczególności chodzi o podjęcie usilnych starań na rzecz sprawiedliwości społecznej.

ISBN 978-83-7438-768-2



9 788374 387682



Uniwersytet Papieski
Jana Pawła II
w Krakowie