



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Od opiekuńczości do pomocniczości : z perspektywy polityki społecznej

**Author:** Joanna Lustig, Marian Mitręga, Natalia Stępień-Lampa

**Citation style:** Lustig Joanna, Mitręga Marian, Stępień-Lampa Natalia. (2018). Od opiekuńczości do pomocniczości : z perspektywy polityki społecznej. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



Joanna Lustig  
Marian Mitreǵa  
Natalia Stępień-Lampa

# OD OPIEKUŃCZOŚCI DO POMOCNICZOŚCI

Dom bł. Aniceta  
Jalmuznika Warszawy



WYDAWNICTWO  
UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO



# **Od opiekuńczości do pomocniczości**

**Z perspektywy polityki społecznej**

Prace Naukowe



Uniwersytetu Śląskiego  
w Katowicach  
nr 3768

50<sup>lat</sup> **Uniwersytetu**  
**Śląskiego**  
w Katowicach

Joanna Lustig  
Marian Mitreǵa  
Natalia Stępień-Lampa

# **Od opiekuńczości do pomocniczości**

**Z perspektywy polityki społecznej**

Redaktor serii: Nauki Polityczne  
**Mariusz Kolczyński**

Recenzent  
**Leszek Buliński**

Redakcja  
**Katarzyna Kocur**

Projekt okładki  
**Piotr Paczuski**

Redakcja techniczna  
**Małgorzata Pleśniar**

Korekta  
**Marzena Marczyk**

Łamanie  
**Damian Walasek**

Copyright © 2018 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

**ISSN 0208-6336**  
**ISBN 978-83-226-3501-8**  
(wersja drukowana)  
**ISBN 978-83-226-3502-5**  
(wersja elektroniczna)

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
e-mail: [wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

---

Wydanie I. Ark. druk. 9,5. Ark.wyd. 12,0.  
Papier offset. kl. III, 90 g  
Cena 22 zł (+VAT)

---

Druk i oprawa  
Volumina.pl Daniel Krzanowski  
ul. Księcia Witolda 7–9, 71-063 Szczecin



# Spis treści

<b>Wstęp</b> . . . . .	7
<b>ROZDZIAŁ 1</b>	
<b>Polityka społeczna — doktryny, tendencje, współczesne interakcje</b> . . . . .	9
1.1. Polityka społeczna a opiekuńczość . . . . .	9
1.2. Opiekuńczość i pomocniczość w doktrynach polityki społecznej . . . . .	27
1.3. Wzorce polityki społecznej . . . . .	32
1.4. Społeczna gospodarka rynkowa . . . . .	40
1.5. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw a pomocniczość . . . . .	44
<b>ROZDZIAŁ 2</b>	
<b>Pomoc społeczna — wybrane zagadnienia</b> . . . . .	51
2.1. Rola pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego . . . . .	51
2.2. Definicje pomocy społecznej . . . . .	53
2.3. Modele pomocy społecznej . . . . .	61
2.4. Cele pomocy społecznej . . . . .	62
2.5. Zasady pomocy społecznej . . . . .	64
2.6. Administrowanie pomocą społeczną . . . . .	69
2.7. Świadczenia z pomocy społecznej . . . . .	78
2.8. Pomoc społeczna a praca socjalna . . . . .	81
<b>ROZDZIAŁ 3</b>	
<b>Współpraca administracji publicznej z sektorem obywatelskim w niektórych obszarach polityki społecznej</b> . . . . .	85
3.1. Terminologia . . . . .	85
3.2. Funkcje organizacji III sektora . . . . .	88
3.3. Ramy prawne współpracy administracji publicznej z organizacjami III sektora Pojęcie dialogu społecznego oraz dialogu obywatelskiego . . . . .	90
3.4. Formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 . . . . .	96



3.5. Zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 . . . . .	97
3.6. Pozafinansowe formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 . . . . .	99
3.7. Finansowe formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 . . . . .	113
3.8. Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014—2020 . . . . .	118
3.9. Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014—2020 . . . . .	121
3.10. Resortowy „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności” oraz dokument „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym” . . . . .	124
3.11. Potencjał wąsko definiowanego III sektora . . . . .	127
3.12. Konkluzje końcowe . . . . .	136
Wykaz cytowanej literatury . . . . .	139
Wykaz aktów prawnych . . . . .	146
Summary . . . . .	150
Резюме . . . . .	152

## Wstęp

Oddajemy do rąk Czytelnika książkę poświęconą implementacji przez państwo działań wypełniających założenia idei opiekuńczości i pomocniczości. Publikacja ta stanowi rezultat naukowych dociekań zespołu złożonego z pracowników Zakładu Polityki Społecznej Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Monografia ma charakter teoretyczno-praktyczny, bowiem zawarte w niej rozważania dotyczą zarówno teorii polityki społecznej, jak i praktyki tej działalności w Polsce. Rola polityki społecznej we współczesnym świecie nieustannie rośnie, co wynika m.in. ze zmian demograficznych, powstawania nowych problemów społecznych czy też intensyfikacji tych występujących już w przeszłości. Ponadto dyscyplina ta podlega również licznym przeobrażeniom, tak jak zmienia się katalog kwestii priorytetowych czy też sposób myślenia na temat socjalnej interwencji w sferę społeczną. Z tego też względu szczególnie istotne jest podejmowanie nieustannych studiów nad polityką społeczną, co też stanowi intencję autorów niniejszej publikacji. Naukowe dociekania przedstawione w monografii dotyczą dwóch zasad organizujących myślenie o polityce społecznej, jak i praktyczne działania podejmowane w jej ramach — reguł opiekuńczości i pomocniczości.

Publikację rozpoczynają naukowe refleksje na temat opiekuńczości i pomocniczości w polityce społecznej. Zawarto je w rozdziale pn. *Polityka społeczna — doktryny, tendencje, współczesne interakcje*. W tej części analizie poddano kwestię relacji pomiędzy polityką społeczną a opiekuńczością, a także zagadnienia o charakterze doktrynalnym. Ważną materię rozdziału pierwszego stanowi również charakterystyka modeli polityki społecznej. Rozważania zamieszczone w rozdziale wypełniają problemy społecznej gospodarki rynkowej i społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.

Rozdział drugi pt. *Pomoc społeczna — wybrane zagadnienia* zawiera kwestie związane z — wskazaną w tytule — instytucją polityki społecznej. Konstytu-

tywną regułą organizacji pomocy społecznej w państwie typu *welfare state* jest zasada pomocniczości. W pomocy wiąże się ona przede wszystkim ze sposobem wyznaczania obowiązków wielosektorowych podmiotów, które ją realizują oraz samego beneficjenta wsparcia. Rozważania zamieszczone w tej części pracy rozpoczynają określenie roli pomocy społecznej w systemie polityki społecznej i zabezpieczenia społecznego. Następnie omówione zostają problemy o charakterze definicyjnym. Kolejne istotne zagadnienia zawarte w rozdziale drugim to: podejście modelowe w pomocy społecznej, cele oraz zasady realizacji pomocy. W dalszej części ma miejsce analiza praktycznego wymiaru pomocy społecznej w Polsce — administrowania tą działalnością oraz świadczeń, które są udzielane w jej ramach. Rozdział ten zamyka wskazanie, na czym polega praca socjalna.

Zgodnie z ideą pomocniczości, państwo dobrobytu społecznego podejmuje współpracę m.in. z organizacjami pozarządowymi. Z tego też względu współcześnie mówi się o wielosektorowej polityce społecznej, a zatem o działaniach inicjowanych i w dużej mierze finansowanych przez sektor państwowy, które poza nim podejmuje również sektor rynkowy (prywatne firmy i przedsiębiorstwa) oraz tzw. III sektor (organizacje pozarządowe). Problematyka wielosektorowych przedsięwzięć wypełnia treść rozdziału trzeciego pn. *Współpraca administracji publicznej z sektorem obywatelskim w niektórych obszarach polityki społecznej*. Rozważania podjęte w tej części pracy otwierają kwestie natury definicyjnej. Następnie scharakteryzowane zostają funkcje organizacji pozarządowych oraz przepisy prawne, formy i zasady współpracy administracji publicznej z instytucjami trzeciego sektora. Istotną część pracy stanowi również analiza wybranych publicznych mechanizmów finansowania i wspierania działań organizacji pozarządowych w zakresie polityki społecznej, takich jak Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014—2020, programy pomocy osobom bezdomnym. Rozdział ten zamyka kwestia danych statystycznych, które dotyczą trzeciego sektora.

Autorzy wyrażają nadzieję, że monografia przyczyni się do pogłębienia wiedzy Czytelnika o istotnych problemach teoretycznych i praktycznych polityki społecznej, w tym przede wszystkim o jej działaniach przebiegających od opiekuńczości do pomocniczości.

*Autorzy*

# Polityka społeczna — doktryny, tendencje, współczesne interakcje

### 1.1. Polityka społeczna a opiekuńczość

Polityka społeczna, zaliczana jest do kategorii nauk społecznych. Pojęcie to jednak stosujemy nie tylko w odniesieniu do dyscypliny naukowej jako takiej, ale również do podmiotów, które realizują jej cele i zadania w praktyce. Jeśli chodzi natomiast o badania nad polityką społeczną na świecie, za inicjatora uważa się tutaj Francisa Marie Charlesa Fouriera (1772—1837). Był to filozof, socjolog i ekonomista francuski, któremu przypisuje się autorstwo nazwy tego pojęcia oraz oddzielenie polityki społecznej jako samodzielnej nauki.

Początkowo nie używano jednak określenia „polityka społeczna” tylko nazwy „polityka socjalna”. Pojęcie to zostało wprowadzone w 1854 roku przez Wilhelma Heinricha Riehla na terenie Niemiec. Właściwego określenia zaczęto używać dopiero w latach 30. XX wieku, kiedy zrozumiano, że polityka socjalna to tylko część większej całości, czyli polityki społecznej. Tym sposobem powstały jednak pewne niejasności, co tak naprawdę jest przedmiotem badań polityki społecznej. Nazwie tej dyscypliny możemy bowiem przypisywać bardzo różnorodne tematy. Największy spór, który jest zresztą wciąż aktualny, dotyczy tego, czy powinniśmy patrzeć na politykę społeczną z punktu widzenia ekonomistów czy socjologów. Ekonomści uważają, że najważniejsze są potrzeby indywidualne oraz efektywność gospodarki, co prowadzi ich do patrzenia na niektóre państwowe gwarancje socjalne jak na istotne obciążenia. Socjologowie widzą ten problem inaczej. Interesuje ich zaspokajanie zbiorowych potrzeb, a nie tylko tych jednostkowych. Ekonomści przekonują, że takie rozumowanie to większe podatki, a socjologowie upatrują w nich szansę na likwidację społecznych nierówności. Nie ma

jednak w tym nic złego, dlatego że zapewnia to polityce społecznej (jako nauce) możliwość patrzenia z różnych punktów widzenia, a tym samym po prostu racjonalne podejście. Do końca XIX wieku socjologowie i ekonomiści starali się współpracować ze sobą. Później nastąpił okres wzajemnego udowadniania własnych racji, co doprowadziło do całkowicie martwego okresu w kontaktach, który miał miejsce w latach 1920—1960. Od tego jednak czasu obserwujemy już tylko próby zbliżania się tych środowisk<sup>1</sup>.

Jeżeli mówimy o teorii, metodologii oraz metodach badawczych, które zajmują się zagadnieniami potrzeb materialnych i duchowych człowieka oraz grup społecznych, to mamy na myśli politykę społeczną jako naukę. Jest to specyficzna dziedzina, ponieważ posiada ona ściśle powiązania z wieloma innymi dyscyplinami naukowymi. Jak można się łatwo domyśleć najwięcej związków znajdziemy tutaj z naukami o charakterze społecznym. Możemy wśród nich wymienić m.in.: ekonomię (przede wszystkim ekonomię pracy oraz ekonomię kształcenia), socjologię, psychologię (zwłaszcza społeczną), demografię, filozofię, prawo (przede wszystkim prawo pracy), politologię. Szczególna więź występuje tutaj właśnie z nauką o polityce, ponieważ polityka społeczna wchodzi w skład nauki o polityce po prostu jako jedna z polityk szczegółowych<sup>2</sup>. Przekonać się o tym możemy, zaglądając do słownika lub leksykonu, gdzie najbardziej popularną definicją polityki społecznej jest ta, która określa ją poprzez działalność państwa i innych organizacji, które zresztą są podmiotami polityki społecznej. Grażyna Firlit-Fesnak i Barbara Szatur-Jaworska w *Leksykonie pojęć socjalnych* piszą —

Polityka społeczna jest to celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych, mająca na celu m.in. zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego<sup>3</sup>.

Wspólne ogniwo łączy politykę społeczną także z dziedzinami, które nie należą do tej samej gałęzi i są to np.: medycyna pracy, higiena, ergonomia, urbanistyka. Istnieje również wiele subdyscyplin szczegółowych odpowiadających dziedzinom, które obejmuje zakres przedmiotowy polityki społecznej jako nauki. Metody i techniki badawcze stosowane przez każdą z nich mogą być odmienne, ale problemy, którymi się zajmują muszą być rozpatrywane na podstawie ogólnie przyjętych dla polityki społecznej twierdzeń. Dlatego też nieuniknione jest zwracanie uwagi na doświadczenia praktyczne innych państw w tym zakresie.

---

<sup>1</sup> L. DZIEWIĘCKA-BOKUN, J. MILECKI: *Wybrane problemy polityki społecznej*. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1998, s. 14—15.

<sup>2</sup> K. PODOSKI, W. TURNOWIECKI: *Polityka społeczna*. Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1997, s. 6.

<sup>3</sup> G. FIRLIT-FESNAK, B. SZATUR-JAWORSKA: *Leksykon pojęć socjalnych*. Warszawa, Uniwersytet Warszawski, Instytut Polityki Społecznej, 1994, s. 94.

Można zatem powiedzieć, że teoria i praktyka w polityce społecznej wzajemnie oddziałują na siebie.

Mówiąc o polityce społecznej, rozpatrywanej jako działalność praktyczną, mamy do wyboru wiele definicji, które próbują ją określić. Większość z nich, podobnie jak przytoczona wcześniej definicja, kładzie największy nacisk na działalność w polityce społecznej jej podmiotów.

Jeden z pionierów polskiej polityki społecznej — Konstanty Krzeczkowski pisał, że przedmiotem polityki społecznej jest organizacja społeczna bądź struktura społeczna, a jej zadaniem badanie celowości i charakteru zmian zachodzących w strukturze społecznej pod wpływem celowych działań grup społecznych oraz ciał publicznych<sup>4</sup>. Natomiast Ludwik Krzywicki pasjonował się w swoich opracowaniach genezą kwestii socjalnej, uważając ją za przedmiot nauki o polityce społecznej<sup>5</sup>. Stanisław Rychliński, inny, znany polski polityk społeczny okresu międzywojnia, definiował politykę społeczną jako naukę o celowym przeobrażaniu warunków życia jednostek i zbiorowości ludzkich dla sparaliżowania całokształtu bezpośrednich i pośrednich ujemnych skutków ustroju gospodarczego<sup>6</sup>. Z kolei Jan Rosner przez politykę społeczną rozumiał działalność państwa i organizacji społecznych w dziedzinie kształtowania warunków bytu i pracy zmierzającą do optymalnego zaspokajania indywidualnych i społecznych potrzeb ludności<sup>7</sup>. Wacław Szubert traktował ją jako celowe oddziaływanie państwa, związków zawodowych oraz innych organizacji na istniejący układ stosunków społecznych, zmierzające do poprawy warunków bytu ludności, usuwania nierówności społecznych oraz podnoszenia kultury życia<sup>8</sup>. Jan Danecki podkreślał natomiast, że polityka społeczna winna przekształcać się w naukę o celowym organizowaniu postępu społecznego<sup>9</sup>. Michał Olędzki stwierdził, że polityka społeczna głównie koncentruje się na praktycznym, optymalizacyjnym aspekcie wywołania pożądanych zmian struktury społecznej, czerpiąc przesłanki z dorobku naukowego wszystkich dyscyplin zajmujących się diagnozą, jak i prognozą. Antoni Rajkiewicz, autor licznych opracowań definiujących pojęcie polityki społecznej na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat, w jednym ze swych najnowszych opracowań proponuje traktowanie polityki społecznej jako tej sfery działania państwa oraz

---

<sup>4</sup> K. KRZECZKOWSKI: *Polityka społeczna. Wybór pism*. Łódź, Polski Instytut Służby Społecznej, 1947, s. 20.

<sup>5</sup> J. HRYNKIEWICZ: *Kwestia socjalna w pracach Ludwika Krzywickiego*. Warszawa, Uniwersytet Warszawski, 1988.

<sup>6</sup> J. AULEYTNER: *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*. Warszawa, WSP TWP, 2000, s. 35.

<sup>7</sup> J. ROSNER: *Polityka społeczna i służby społeczne w Polsce*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1972, s. 43.

<sup>8</sup> W. SZUBERT: *Studia z polityki społecznej*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1973, s. 31.

<sup>9</sup> J. DANECKI, J. SUPIŃSKA, A. ZIEMIŃSKI: *Przesłanki perspektywicznej polityki społecznej. Próba komentarza*. W: *Perspektywiczna polityka społeczna*. Red. J. DANECKI. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1981, s. 86.

innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)<sup>10</sup>.

Na porównywalnej zasadzie opiera się definicja Kazimierza Secomskiego, według którego polityka społeczna to również działalność jej podmiotów, która ma zmierzać do podniesienia poziomu życia ludności za pomocą jak najlepszego wykorzystania dostępnych środków materialnych. A więc wspólną cechą tych i pozostałych definicji jest celowość działań podmiotów polityki społecznej, co przede wszystkim ma zmierzać do powstania postępu w sferze społecznej<sup>11</sup>.

Przedmiot polityki społecznej ulega nieustannej transformacji. Można jednak przyjąć, że jej zakres dotyczy potrzeb związanych ze sferą bytu, sferą pozamaterialną i sferą psychospołeczną. Celem zaś tej dyscypliny jest kreowanie postępu społecznego, mierzonego poprawą poziomu i jakości życia ludności.

Jeszcze zanim polityka społeczna powstała jako dyscyplina naukowa i zanim pojawiły się pierwsze teorie ludzie podejmowali czynności, które stały się początkiem stosowania tej dziedziny w praktyce. Korzenie polityki społecznej sięgają bardzo daleko, aż do czasów, kiedy ludzie zaczęli organizować pierwsze przedsięwzięcia o charakterze samopomocy. Za całkowite początki takiej działalności uznajemy starania człowieka zmierzające do zagwarantowania bezpieczeństwa domowego ogniska. Podejmowanie takich działań możemy zaobserwować w dosyć odległych czasach, np. podczas wypraw Hammurabiego czy też innych prowadzonych później wojen. Inną namiastką polityki społecznej było także prawo ubogich. Zostało ono wprowadzone w XVI wieku, w okresie powstawania nowych państw, w celu pomocy ludziom najbiedniejszym. Pomimo, że doprowadziło ono raczej do potępienia tych ludzi trzeba je jednak przypisać do początków polityki społecznej<sup>12</sup>.

Na szczęście nie wszędzie wyglądało to tak źle. W średniowieczu miały miejsce działania dające rezultaty, które zaliczylibyśmy dzisiaj do zakresu pomocy społecznej. Były one podejmowane głównie przez Kościół katolicki oraz przez gminy w państwach protestanckich. Pomoc polegała na udzielaniu potrzebnego wsparcia ludziom ubogim oraz na organizowaniu szpitali.

Prawdziwy rozwój polityki społecznej możemy jednak datować dopiero na wiek XIX. Postęp w polityce społecznej rozpoczął się w czasach rewolucji przemysłowej i związany był z rozwojem kapitalizmu. Początkowo właścicielom fabryk, zafascynowanym tym krokiem naprzód, wydawało się, że dla zysku mogą bezwzględnie wykorzystywać zatrudnionych pracowników. Dlatego też powszechnym zjawiskiem stało się upośledzenie robotników, którym kazano pra-

---

<sup>10</sup> A. RAJKIEWICZ: *Istota polityki społecznej — wczoraj i dziś*. W: *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*. Red. A. RAJKIEWICZ, J. SUPIŃSKA, M. KSIĘŻOPOLSKI. Warszawa, Interart, 1996, s. 19.

<sup>11</sup> K. PODOSKI, W. TURNOWIECKI: *Polityka społeczna...*, s. 7—8.

<sup>12</sup> L. DZIEWIĘCKA-BOKUN, J. MILECKI: *Wybrane problemy polityki społecznej...*, s. 26.



cować zbyt wiele godzin za wręcz głodowe pensje. Oprócz tego miały miejsce również inne negatywne incydenty, takie jak masowe zatrudnianie dzieci czy nieprzestrzeganie zasad higieny pracy. Robotnicy zaczęli jednak zdawać sobie sprawę, że sytuacja, w której się znaleźli nie jest normalną i zaczęli walczyć o swoje prawa. Powstały pierwsze związki zawodowe, a także międzynarodowe organizacje robotnicze, których celem stała się walka o lepsze jutro.

W tej sytuacji państwo nie mogło pozostać bierne. Ponieważ jego interesy stanęły w obliczu zagrożenia, podjęto działania w celu łagodzenia skutków rewolucji przemysłowej. I właśnie w tym momencie pojawił się pierwszy, istotny bodziec dla podjęcia przez państwo działalności w sferze polityki społecznej. Przede wszystkim miał on na celu uspokojenie konfliktów powodujących zastój w produkcji oraz pozbycie się problemów trapiących społeczeństwo, takich jak: przestępczość, epidemie i alkoholizm. Zaczęto więc wprowadzać powolne reformy. Większość z nich dotyczyła poprawy warunków pracy robotników poprzez: skrócenie czasu pracy, ochronę pracy kobiet i pracowników młodocianych, a także zmniejszenie ryzyka występowania wypadków w pracy. Próbowano też polepszyć sytuację ludności poprzez budowę tanich mieszkań, rozwój służby zdrowia i ubezpieczeń społecznych oraz przez wprowadzenie instytucji robót publicznych dla osób bezrobotnych<sup>13</sup>.

W ten sposób zaczęła powstawać nowoczesna polityka społeczna, nastawiona na zaspokojenie potrzeb społecznych, kontrolowana przez państwo i jego instytucje, mająca możliwość wpływu na stosunki społeczne.

Rozpoczął się także proces zmierzający do nadania polityce społecznej międzynarodowego znaczenia. Z ekonomicznego czy humanitarnego punktu widzenia miał on upowszechniać sprawy ochrony pracy obywateli danego państwa, ale też prowadzić do podpisywania przez państwa układów, dzięki którym ochroną pracy zostaliby objęci również emigranci<sup>14</sup>. W drugiej połowie XIX wieku na terenie Anglii i Francji pojawiła się kampania stworzona przez przemysłowców, która miała na celu, aby poszczególne państwa wprowadziły chociażby podstawy ochrony pracy. W tym samym czasie na terenie obu tych państw, a także w Belgii, Niemczech, Szwajcarii i Austrii powstały ruchy o charakterze socjalistyczno-reformistycznym skupiające polityków, intelektualistów i działaczy społecznych.

O światowe postrzeganie polityki społecznej zabiegały również rządy niektórych państw Europy Zachodniej, a przede wszystkim Szwajcaria i Niemcy. Szwajcaria długo próbowała nakłonić inne państwa do podjęcia wspólnych rozmów na temat polityki pracy, ale jej starania pozostały bez odpowiedzi. W końcu tematem zainteresowali się Niemcy i w roku 1880 została zorganizowana pierwsza międzynarodowa konferencja. Dwadzieścia lat później, na kolejnej konferencji

<sup>13</sup> K. PODOSKI, W. TURNOWIECKI: *Polityka społeczna...*, s. 10–11.

<sup>14</sup> D. WIETRZYK: *Współczesne kierunki polityki społecznej*. W: *Teoretyczne i metodologiczne aspekty pracy socjalnej w środowisku*. Red. M. CZAPKA. Mysłowice, Górnośląska Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Kardynała A. Hłonda w Mysłowicach, 2012, s. 87.

utworzono Międzynarodowe Stowarzyszenie Ochrony Prawnej Pracowników, a następnie Międzynarodowe Biuro Pracy.

Przełom XIX i XX wieku przyniósł konieczność poszerzenia pomocy państwowej w kwestii polityki społecznej. Powodem tego stały się coraz bardziej powiększające się różnice między rozwijającą się kapitalistyczną gospodarką a zastopowanym postępem społecznym. Państwa nie mogły nie uwzględnić nasilających się postulatów społeczeństwa, które domagało się zapewnienia równości i bezpieczeństwa. Doprowadziło to do tego, że prawa socjalne stały się równie ważne, co prawa polityczne i cywilne. Poza tym coraz wyraźniejsza stawała się także zależność pomiędzy wykształceniem robotników a gospodarką, ponieważ obie te sfery zaczęły oddziaływać na siebie. Przemysł potrzebował ludzi wykształconych, a wykształceni ludzie — pracy. Z drugiej strony lepsze zdolności organizacyjne ludności wzmacniały także proces urbanizacji. Dalsze zmiany w tym kierunku zaczęły pojawiać się po I wojnie światowej. Polityka społeczna stała się przedmiotem badań, a ich rezultaty próbowano wykorzystać w praktyce. W różnych krajach powstawały projekty ustaw, które miały uregulować działania w tym zakresie, a także instytucje prowadzące i nadzorujące te czynności. Główną rolę odgrywały jak wiadomo państwa, dlatego też możemy zaobserwować coraz to silniejsze usiłowania rządów podejmowane dla ujednolicenia polityki społecznej. Najbardziej zainteresowane jej wdrażaniem były wówczas oczywiście państwa realnego socjalizmu, czego z dzisiejszego punktu widzenia nie oceniamy zbyt dobrze. Poprzez nadopiekuńczość państwa w systemie socjalistycznym ludzie przestali podejmować jakiegokolwiek działania dla poprawy swojej sytuacji, co współgrało z możliwością rozciągnięcia nad nimi przez władzę jak największej kontroli. Dlatego też polityka społeczna w takich państwach miała negatywne skutki.

Ustrój socjalistyczny czynił państwo jedynym podmiotem, który powinien określać i zaspokajać potrzeby społeczne. Jedynie państwo było pracodawcą i tylko ono posiadało środki dla realizacji tych celów. Najważniejszym założeniem, jakie przyjęto była konieczność posiadania przez każdego z obywateli pracy, która miała być gwarantem bezpieczeństwa ich bytu. Uważano również, że najlepszym lekarstwem na konflikty społeczne jest uspołecznienie środków produkcji. Oprócz tego wyrażano także gotowość działania na rzecz wyeliminowania nędzy i analfabetyzmu, wdrożenia powszechnej oświaty oraz opieki zdrowotnej. Można by pomyśleć, że cele społeczne były więc w państwie socjalistycznym stawiane na najwyższym stopniu. W rzeczywistości jednak prawdziwe problemy społeczne były zauważane tylko w ograniczonym zakresie i podporządkowane kierunkom w gospodarce.

Po zakończeniu II wojny światowej kraje zachodniej demokracji sukcesywnie podejmowały działania na rzecz poprawy i rozwoju polityki społecznej. Można było zaobserwować chęć wprowadzenia takiego systemu świadczeń, z którego mogłyby korzystać wszystkie warstwy społeczne, a nie tylko najbiedniejsi. Ujed-

nolicenie miało być także wprowadzone w stosunku do zasad polityki społecznej w różnych regionach państwa. Tym samym rządy chciały zapobiec coraz większemu podziałowi społeczeństwa na ludzi biednych i bogatych. Starano się również dostosować emerytury, renty i płace do wzrastających kosztów utrzymania. Dlatego też w budżetach państwowych wydatki na cele socjalne zaczęły zajmować więcej miejsca. Ważnym aspektem tamtych czasów był także rozwój związków zawodowych, których wpływ na kształtowanie polityki społecznej stawał się coraz większy<sup>15</sup>.

Proces industrializacji przyczynił się więc w znaczny sposób do postępu w tej dziedzinie. W późniejszych czasach można to było łatwo zaobserwować w takiej relacji, że im wcześniej w danym państwie dokonywał się proces industrializacji, tym bardziej była tam rozwinięta polityka społeczna. Efektem tego stał się wielki dobrobyt, który w krajach uprzemysłowionych dał się zauważyć już w latach 50. XX wieku<sup>16</sup>. Można też powiedzieć, że z biegiem czasu postęp w praktycznej realizacji polityki społecznej stawał się coraz większy, ponieważ coraz większa stawała się powszechna świadomość, że dobrze prowadzona polityka społeczna jest warunkiem niezbędnym funkcjonowania nowoczesnego państwa i społeczeństwa.

Socjologiczny strukturalizm — pojawił się w badaniach prowadzonych przez Instytut Gospodarstwa Społecznego w okresie międzywojennym. Kierunek ten był uważany za podłoże dla działań z zakresu polityki społecznej. Jednym z jego reprezentantów był Ludwik Krzywicki, który przede wszystkim zainicjował badania Instytutu, gromadził je, a następnie opublikował. Innym teoretykiem, który dokonał zgłębienia w tym temacie był Konstanty Krzeczkowski. Przeprowadził on wiele badań nad polityką społeczną, a zwłaszcza nad problemem mieszkalnictwa, pomocy społecznej i ubezpieczeń społecznych. Uważał on, że polityka społeczna jako nauka powinna przede wszystkim skupić się na odkrywaniu celów i nowych idei, a przez to na zrozumieniu, jakie tak naprawdę są potrzeby społeczeństwa. Traktował ustrój pracy najemnej jako ten, w którym zarówno jednostki, jak i całe społeczeństwa mogą być narażone na krzywdy i nierówne traktowanie. Dlatego też przypisywał polityce społecznej jako nauce rolę, w której miałyby ona wskazywać drogę, jak postępować, żeby przeciwdziałać takim właśnie problemom.

Ekonomia i polityka społeczna są w istocie ze sobą powiązane, co możemy zaobserwować we wzajemnej współzależności występującej pomiędzy rozwojem ekonomicznym i społecznym. Rozwój ekonomiczny, który najłatwiej możemy zmierzyć przez wzrost gospodarczy, powinien uwzględniać rozwój społeczny, a nie tylko być celem samym dla siebie. Uważa się tak dlatego, że z jednej strony wzrost gospodarczy poprzez stworzenie lepszej sytuacji materialnej ludności wpływa na rozwój społeczny, a z drugiej zaś rozwinięte społeczeństwo stymuluje rozwój ekonomiczny. Jest to przykład zjawiska, które nazywamy sprzężeniem

<sup>15</sup> K. PODOSKI, W. TURNOWIECKI: *Polityka społeczna...*, s. 13.

<sup>16</sup> L. DZIEWIĘCKA-BOKUN, J. MILECKI: *Wybrane problemy polityki społecznej...*, s. 9.

zwrotnym. Najsilniej występuje ono tam, gdzie występuje najzamożniejsze społeczeństwo, zależy więc w znacznym stopniu od struktury społecznej. Dlatego też w bogatym społeczeństwie zahamowanie wzrostu gospodarczego nie musi oznaczać zastojów w rozwoju społecznym, a w biedniejszym kraju postęp społeczny nie przełoży się od razu na wzrost gospodarczy<sup>17</sup>.

Obecnie polityka społeczna jest dziedziną, której zakres dziania jest bardzo szeroki. Zajmuje się ona m.in. problemami ludności i rodziny, ochroną zdrowia, sprawami mieszkalniczymi, polityką zatrudnienia i bezrobociem, kwestią zabezpieczeń i zagrożeń społecznych. Polityka społeczna bywa bardzo często przedstawiana jako zbiór dyscyplin (polityk) szczegółowych:

- polityki ludnościowej i rodzinnej,
- polityki zatrudnienia (przeciwdziałanie bezrobociu),
- polityki mieszkaniowej,
- polityki ochrony zdrowia,
- polityki zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej,
- polityki edukacyjnej, kulturalnej i oświatowej,
- polityki ochrony środowiska,
- polityki prewencji i przeciwdziałania zjawisk patologii społecznej.

Polityka ludnościowa jest realizowana przez państwo jako główny podmiot polityki społecznej na podstawie danych demograficznych. Wpływa ona w znacznym stopniu na kształtowanie się stanu liczebności danego społeczeństwa. Jednym z jej celów jest zapewnienie obywatelom godnej starości poprzez regulację liczby urodzeń. Możemy więc wyróżnić dwa rodzaje działań, które się stosuje w tym zakresie. Jest to polityka pronatalistyczna zwana populacyjną oraz polityka antynatalistyczna zwana depopulacyjną. Pierwsza polega na działaniu na rzecz zwiększenia liczby urodzeń poprzez zachęcanie obywateli do powiększania rodziny, a druga odwrotnie — na zahamowanie wzrostu demograficznego. Prowadząc każdą z tych polityk państwo ma do dyspozycji różnorodnego rodzaju środki prawne, ekonomiczne i zwyczajowo-kulturowe.

Polityka rodzinna ma zmierzać do zapewnienia rodzinie właściwego funkcjonowania na płaszczyźnie biologicznej, psychologicznej, społeczno-kulturalnej, ekonomicznej i wychowawczej. Kierunki tej polityki określa Światowa Organizacja Zdrowia, a także odpowiednie ustawy w poszczególnych państwach. Dużą uwagę zwraca się na opiekę nad dziećmi i młodzieżą oraz na świadczenia socjalne, które mają umożliwić rodzinie podstawy egzystencji<sup>18</sup>.

Jeśli chodzi o politykę zatrudnienia to mamy tutaj do czynienia z bardzo rozległą dyscypliną naukową, ponieważ badaniami nad nią zajmują się także takie dziedziny jak: ekonomia polityczna, polityka gospodarcza czy demografia. Jest to spowodowane kwestiami ekonomicznymi. Z kolei polityka społeczna patrzy na

<sup>17</sup> K. PODOSKI, W. TURNOWIECKI: *Polityka społeczna...*, s. 28.

<sup>18</sup> L. FRĄCKIEWICZ: *Polityka społeczna. Zarys wykładu*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 1998, s. 16–46.

politykę zatrudnienia z punktu widzenia społecznego zapotrzebowania na pracę. Jej zadaniem jest pokazanie pracy jako wartości czy też jednej z możliwości osiągnięcia osobistego sukcesu, dążenia do stworzenia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, zapewnienia odpowiednich zarobków, a także dostosowania pracy do możliwości pracownika. Polityka zatrudnienia zajmuje się także kwestią likwidacji bezrobocia oraz stworzeniem możliwości i jak najlepszych warunków dla zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Polityka mieszkaniowa zajmuje się problemami mieszkalnictwa w zakresach: ekonomicznym, społecznym i technicznym. Do jej zadań należy przede wszystkim wypracowanie takiej strategii działania, aby właściwie zrozumieć potrzeby mieszkaniowe i zaspokoić je poprzez jak najlepsze wykorzystanie istniejących środków. Prowadzone są również badania, które mają na celu określić sytuację mieszkaniową ludności, czyli tzw. standard mieszkań<sup>19</sup>.

Polityka ochrony zdrowia sięga do zakresu nauk ekonomicznych, społecznych i biologicznych. Dzieje się tak, ponieważ poprzez pojęcie zdrowia rozumiemy nie tylko brak choroby, ale również właściwe samopoczucie psychiczne, czy też stopień przystosowania biologicznego i społecznego. Narzędzia, jakimi dysponuje polityka ochrony zdrowia to profilaktyka, lecznictwo i rehabilitacja. Natomiast główną rolę w jej realizacji powinno odgrywać państwo<sup>20</sup>.

Bardzo ważnym aspektem polityki społecznej jest kwestia zabezpieczenia społecznego. Zagadnienie to obejmuje następujące elementy: ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenia osobowe i majątkowe ludności, pomoc społeczną, uzupełniające świadczenia socjalne, rehabilitację inwalidów, ochronę zdrowia. Wszystkie dziedziny łączy jedno wspólne ogniwo — zostały stworzone, aby zapewnić człowiekowi poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Zagadnienie zabezpieczenia socjalnego znajduje się już w konstytucjach wielu państw, określają je także ustawy międzynarodowe. Jest ono bardzo ważne, ponieważ uznaje się je za jedno z podstawowych praw człowieka. Zabezpieczenie socjalne dotyczy świadczeń, które nie są dochodami wynikającymi z pracy. Są one realizowane w zależności od polityki społecznej danego państwa. Przysługują w różnych okolicznościach, mogą dotyczyć całego społeczeństwa lub tylko określonych grup społecznych.

Polityka społeczna zajmuje się także problemem zagrożeń społecznych. Czasami zdarza się tak, że określone sytuacje, takie jak np. kryzys ekonomiczny, mogą mieć bardzo negatywny wpływ na społeczeństwo, a nawet doprowadzić do ograniczenia praw obywatelskich. Polityka społeczna ma za zadanie walkę z tymi zagrożeniami oraz łagodzenie ich skutków. Zagrożenie społeczne postrzegane jest jako problem, który może dotyczyć zarówno całego społeczeństwa, jak też tylko określonej grupy społecznej, określonej rodziny czy jednostki. Jako szczególnie niebezpieczne określa się te zagrożenia, które obejmują zakres całego regionu. Do zagrożeń wliczamy także patologie społeczne, ponieważ definicja

<sup>19</sup> Ibidem, s. 106—111.

<sup>20</sup> K. PODOSKI, W. TURNOWIECKI: *Polityka społeczna...*, s. 109.

zagrożenia określa je jako zjawisko powstałe w wyniku przekroczenia przyjętych norm społecznych, które ma charakter szkodliwości.

Po krótkiej charakteryzacji zagadnień, którymi zajmuje się polityka społeczna możemy określić, jakie właściwie są jej cele i jakimi kieruje się wartościami. A więc wszystkie działania w polityce społecznej podejmowane są dla zaspokojenia potrzeb człowieka i osiągania określonych przez niego wartości. Do działań służących realizacji tych celów zalicza się m.in.: inwestycje w człowieka, bezpieczeństwo socjalne, pokój społeczny oraz życie rodzinne. Wartości te są akcentowane przez różnego rodzaju organizacje międzynarodowe, dlatego też możemy powiedzieć, że podstawy polityki społecznej we wszystkich krajach są podobne.

Inwestycja w człowieka polega przede wszystkim na zastosowaniu takiej polityki, aby umożliwić wszystkim ludziom równe możliwości rozwoju. Prowadzi to nie tylko do realizacji podstawowych praw człowieka, ale również posiada aspekt ekonomiczny, ponieważ, jak już wcześniej wspomnieliśmy, rozwój społeczny stymuluje rozwój gospodarczy.

Pokój społeczny jest wartością, która staje się tym bardziej doceniana, im lepsza jest sytuacja materialna i polityczna ludności. Jeśli z kolei przypatrzymy się państwom, które dopiero się rozwijają, pokój społeczny jest dla nich wartością, dzięki której mogą otrzymać one pomoc od innych krajów. Do działań polityki społecznej w tej kwestii zaliczamy prowadzenie takiego podziału dochodów, aby nie powodował on różnic w społeczeństwie, które mogłyby zaburzyć jego funkcjonowanie.

Polityka społeczna kładzie również duży nacisk na życie rodzinne. Nie oznacza to jednak, że rodzina ma być samowystarczalna w spełnianiu swoich funkcji socjalnych. Chodzi tutaj o to, aby rodzina stała się przykładem dobrych relacji międzyludzkich oraz spełniała rolę strażnika bezpieczeństwa na zasadzie pomocy emocjonalnej i uczuciowej<sup>21</sup>.

Przedmiot polityki społecznej ulega nieustannej transformacji. Można jednak przyjąć, że jej zakres dotyczy potrzeb związanych ze sferą bytu, sferą pozamaterialną i sferą psychospołeczną. Do koncepcji tej nawiązują w okresie transformacji ustrojowej liczni badacze polityki społecznej, którzy uważają, że w okresie tym zasadniczym nurtem polityki społecznej winny stać się kwestie społeczne, definiowane jako zaistnienie znaczącego problemu nękającego duże grupy ludności, zagrażającego szerszym zbiorowościom i powodującym deformacje w całości kształcie rozwoju społecznego. Do najważniejszych aktualnie polskich kwestii społecznych zalicza się:

- ubóstwo,
- kryzys demograficzny,
- bezrobocie,
- sytuację mieszkaniową,

---

<sup>21</sup> L. DZIEWIĘCKA-BOKUN, J. MILECKI: *Wybrane problemy polityki społecznej...*, s. 45–46.



- problematykę edukacji,
- niepewność społeczną,
- zagadnienia mniejszości narodowych.

W skali uniwersalnej, za zasadnicze kwestie społeczne współczesnego świata uważa się:

- przeludnienie globu,
- problemy rodziny, kobiet, dzieci i młodzieży,
- możliwości pozyskania pracy i zatrudnienia,
- migracje,
- ubóstwo,
- głód,
- degradację środowiska człowieka,
- narastanie dysproporcji rozwojowych.

Potrzeba niesienia pomocy człowiekowi przez drugiego człowieka występowała zawsze i wszędzie tam, gdzie występowały bogactwo i bieda. Wywodzi się ona z działalności wcześniejszych epok.

Instytucja pomocy społecznej powstała w odpowiedzi na potrzeby społeczeństwa i jego członków w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji oraz poprawy warunków życia. W sytuacji idealnej powinno być tak, że społeczeństwo poprzez instytucje pomocy społecznej zapewnia wszystkim ludziom możliwości pełnego uczestnictwa w społeczeństwie. Pomoc społeczna zajmuje się dobrobytem ogólnym „[...] oraz potrzebami jednostek i zorganizowana jest tak, by zaspokoić ich powszechne potrzeby. Innymi słowy pomoc społeczna obejmuje świadczenia różnorodnych usług, zarówno w sensie publicznym, jak i na rzecz jednostek oraz modyfikowanie instytucji społecznych”<sup>22</sup>.

Historia i rozwój instytucji podejmujących zagadnienia pomocy społecznej są stosunkowo dobrze opisane<sup>23</sup>, dlatego dla ciągłości narracyjnej przypomnieć należy tylko najbardziej istotne jej elementy.

Działalności organizacji pomocy-opieki nad potrzebującym człowiekiem zapoczątkowały zakony, prowadzące działalność misyjną. Bogate rody fundowały przytułki, hospicja, szpitale. Pierwszy w Polsce szpital założony został w 1108 roku przy kościele Panny Marii we Wrocławiu<sup>24</sup>.

Idea domów pomocy społecznej sięga XVI wieku, kiedy powstają pierwsze organizacje dobroczynne, których celem jest wspieranie osób starszych w co-

---

<sup>22</sup> B. DUBOIS, K.K. MILEY: *Praca socjalna. Zawód, który dodaje sił*. Tłum. K. CZEKAJ. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 1999, s. 45.

<sup>23</sup> Por. P. GRZYWNA, J. LUSTIG, M. MITRĘGA, N. STĘPIEŃ-LAMPA, B. ZASĘPA: *Polityka społeczna. Rozważania o teorii i praktyce*. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017, s. 48–60.

<sup>24</sup> H. BUNSCH-KONOPKA: *Historia pomocy społecznej w Polsce*. W: *Pomoc społeczna w Polsce*, cz. 2. Red. J. STARĘGA-PIASEK. Warszawa, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, 1985, s. 12.



dziennym funkcjonowaniu przez tworzenie przytułków noszących miano szpitali<sup>25</sup>. Pomoc społeczna do swojego obecnego stanu przeszła drogę ewolucji. Zagadnienia można podzielić na trzy główne etapy<sup>26</sup>.

Dobroczynność to pierwszy etap sięgający starożytności, skupiający się na pomocy osobom żyjącym poza marginesem społecznym, takim jak kalecy czy sieroty. Miała ona charakter prywatny, filantropijny, bez udziału państwa, oparty na współczuciu i dorywczej pomocy bliźniemu. Następnie funkcjonowała opieka społeczna, jako oparcie dla obywateli o charakterze państwowym. Działania opiekuńcze w stosunku do osób niepełnosprawnych, starszych czy chorych oraz jej instytucjonalizacja swoje początki znajduje w ustawodawstwie międzywojennym. Pomoc ma być specjalistyczna i świadczona przez odpowiednio wykwalifikowaną kadrę. Ponadto w ustawodawstwie zawarto definicję opieki społecznej. Opisuje się ją jako środek pomocy płynący z funduszy państwowych do osób, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej i nie potrafią samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb. Państwo ma zapewnić tym obywatelom odpowiedni poziom warunków bytowych.

Opieka społeczna odnosiła się do zaspakajania przez państwo niezbędnych potrzeb życiowych tym, którzy trwale lub częściowo własnymi siłami przez środki materialne i własną pracę nie mogli tego zrobić<sup>27</sup>. Obejmowała opiekę nad starcami, inwalidami, kalekami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo i nad osobami niezdolnymi do pracy<sup>28</sup>. Charakterystyczne dla tego okresu było uspołecznienie, jako współpraca sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi III sektora.

Wiek XX to również okres kształtowania się praktycznej realizacji koncepcji państwa dobrobytu<sup>29</sup>. Doktryna *welfare state* została opracowana przez angielskich i francuskich uczonych na początku poprzedniego stulecia. W 1912 roku opublikowano pracę Arthura Cecila Pigou, w której autor przytaczał argumenty za zwiększeniem obowiązków państwa w celu umocnienia i uleczenia systemu kapitalistycznego<sup>30</sup>. Kluczowym elementem tej koncepcji był także tzw. Raport Beveridge'a.

---

<sup>25</sup> A. JESIONEK-KHADKA, M. SĘDZICKI: *Opieka nad osobami starszymi. Historia i współczesność*. „Praca Socjalna” 2010, nr 9–10, s. 76.

<sup>26</sup> I. SIERPOWSKA: *Prawo pomocy społecznej*. Kraków, Wolters Kluwer Polska, 2007, s. 18.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej [Dz.U. z 1923 r. Nr 92, poz. 726, z późn. zm.].

<sup>28</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>29</sup> W literaturze polskiej można spotkać różne tłumaczenia angielskiego terminu *welfare state*. S. Rudolf podaje trzy terminy wykorzystywane w języku polskim: państwo dobrobytu, państwo opiekuńcze i państwo pomyślności (S. RUDOLF: *Szwedzka polityka dobrobytu*. Warszawa, PWN, 1978). S. Zawadzki i W. Lamentowicz używają terminu państwo dobrobytu (S. ZAWADZKI: *Państwo dobrobytu*. Warszawa, PWN, 1964; W. LAMENTOWICZ: *Szwedzkie państwo dobrobytu*. Warszawa, PWN, 1974), natomiast J. Piotrowski najczęściej używa oryginalnego określenia *welfare state* (J. PIOTROWSKI: *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa, Książka i Wiedza, 1966).

<sup>30</sup> A.C. PIGOU: *The Economics of Welfare*. London, MacMillan, 1952.

Raport Beveridge'a przedstawiono brytyjskiemu społeczeństwu 1 grudnia 1942 roku i od razu spotkał się on z dużym zainteresowaniem. W przeprowadzonym, w dwa tygodnie później, sondażu wykazano, że na 20 badanych respondentów z treścią Raportu zapoznało się 19 osób. Z kolei 9 z 10 badanych opowiadało się za jego realizacją, 88% ankietowanych poparło pomysł bezpłatnej i powszechnej ochrony zdrowia, 55% pytanych uważało, że zaproponowana wysokość zasiłków ubezpieczeniowych jest wystarczająca; jednocześnie 42% miało przeciwne zdanie uznając, iż są one za niskie; w szczególności dotyczyło to emerytur, które za niewystarczające uznało 67% ankietowanych<sup>31</sup>.

Silne zainteresowanie ze strony opinii publicznej sprawiło<sup>32</sup>, że na wniosek 40 posłów, młodych konserwatystów, którymi kierowali Quintin Hogg i V. Hinchbrook, propozycja reformy systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii była w dniach 16–18 lutego 1943 roku przedmiotem debaty na forum Parlamentu; przedstawił go posłom sir Arthur Greenwood. Na podstawie wyników głosowania nad projektem — 335 głosów „za” i 119 „przeciw” — można ustalić, iż Plan poparły Partia Pracy, Partia Liberalna i część Partii Konserwatywnej — prawdopodobnie była to ta sama czterdziestoosobowa grupa młodych, która doprowadziła do debaty parlamentarnej nad Planem.

Przebieg debaty parlamentarnej był burzliwy, a wśród wielu wystąpień najgłośniej komentowane były te, które wywodziły się z grupy posłów konserwatywnych. Kwestionowali oni ideę zabezpieczenia społecznego, a w szczególności ideę powszechnych ubezpieczeń społecznych, zwracając uwagę na szereg kwestii. W Planie przyjęto niewłaściwe kryterium ubóstwa, dlatego poza ograniczaniem biedy dokument proponował robotnikom więcej niż minimum utrzymania, co ich zdaniem, mogło odbić się negatywnie na motywacji do pracy tej grupy zawodowej. Wprowadzenie Planu miało wpłynąć ujemnie na brytyjski przemysł, a przede wszystkim na zmniejszenie jego konkurencyjności w stosunku do innych państw, ze względu na wysokie koszty pracy ujęte w cenie dóbr. Plan zakładał, że najważniejszym zagadnieniem po wojnie będzie redystrybucja dochodów, a tymczasem zdaniem posłów konserwatywnych w okresie powojennym należy skoncentrować się na odbudowie kraju, dodatkowo zarzucano, że sama istota Planu zabezpieczenia społecznego narusza wolność jednostki, stanowi ingerencję państwa w naturalne nierówności między ludźmi, co stanie się przyczyną tłumienia inicjatywy i zaradności jednostek<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> F.J. SCHEU: *British Labor and the Beveridge Plan*. New York, Island Press, 1943, s. 95.

<sup>32</sup> Rządząca w latach 1940–1945 koalicja Partii Pracy, Partii Konserwatywnej i Partii Liberalnej uzgodniła, że we wspólnym interesie partie nie będą przedstawiać pod obrady Parlamentu zagadnień kontrowersyjnych, które mogłyby choć w najmniejszym stopniu zakłócić porozumienia partyjne. W związku z tym zdecydowano, by przeciwnie, niż chciał tego Beveridge, przed zakończeniem wojny nie podejmować dyskusji na temat treści Planu zabezpieczenia społecznego przedstawionego w Raporcie.

<sup>33</sup> F. LAFITTE: *Britain's Way to Social Security*. London, Pilot Press, 1945, s. 33.

Debata parlamentarna była poprzedzona wieloma dyskusjami i działaniami, które popierały Plan zabezpieczenia społecznego lub były mu przeciwne. W ramach społecznej dyskusji nad projektem swoje stanowisko przedstawiły różne grupy i komitety, które reprezentowały m.in. kręgi przemysłowe, środowisko administracji państwowej oraz następujące komitety:

- Liga Odbudowy Wolności (*Liberty Restoration League*) — krytykowała Plan, przedstawiając argumenty tożsame z tymi, które wymieniła w toku debaty parlamentarnej grupa posłów konserwatywnych<sup>34</sup>;
- Konfederacja Brytyjskich Pracodawców (*British Employers' Confederation*) zrzeszająca 70% brytyjskich przedstawicieli branży przemysłowej, przedstawiała rządowi memorandum, w którym stwierdzono, że Plan jest „zarówno niepotrzebny, nierozsądny i nierealny ekonomicznie”<sup>35</sup>; w ramach Ministerstwa Pracy zawiązał się komitet pod kierownictwem Thomasa Philipsa, który w styczniu 1943 roku zaprezentował Rządowemu Komitetowi ds. Rekonstrukcji *Raport* dotyczący Planu zabezpieczenia społecznego. Dokument ten jest o tyle istotny, że wnioski w nim zawarte wpłynęły na ostateczny kształt przyjętego ustawodawstwa; najważniejsze uwagi dotyczyły wysokości składek i zasiłków. Zdaniem autorów, składki powinny być proporcjonalne do zarobków, a zasiłki niższe, zwłaszcza emerytury, bowiem to ryzyko można przewidzieć i przygotować się do niego, obniżając koszty utrzymania i gromadząc oszczędności. Uważano także, że należy ograniczyć czas wypłacania zasiłków z tytułu bezrobocia, bo w przeciwnym wypadku istnieje zagrożenie zdemotywowania osób bezrobotnych do podjęcia dalszej pracy<sup>36</sup>; w ramach Partii Konserwatywnej powołano Komitet pod kierunkiem Richarda Asshetona, który przedstawił premierowi protest przeciwko wprowadzeniu Planu, uznano go bowiem za antymotywacyjny i zniechęcający do pracy oraz przeczności; szczególnej krytyce poddano czas wypłacania zasiłków z tytułu bezrobocia.

Mimo wielu głosów opozycji skierowanych przeciwko Planowi Beveridge'a miał on także swoich zwolenników — zarówno w Parlamencie, jak i poza nim — w tym najważniejszy głos poparcia, tj. przyjęcie ustawy przez Parlament. Wśród grup, które Plan poparły były: Narodowa Partia Pracy (*National Union of Labour*) zrzeszająca Kongres Związków Zawodowych, Partię Pracy oraz organizacje spółdzielcze; Rada wystąpiła do Parlamentu o jak najszybsze uchwalenie ustawy i jej realizację; kręgi Kościoła Protestantckiego, które wyraziły swoje poparcie w orędziu biskupa Exeter; Stowarzyszenie Organizacji Charytatywnych, które stało na stanowisku, że realizacja Planu może przynieść rozwiązanie większości problemów społecznych; Komunistyczna Partia Wielkiej Brytanii — uzna-

<sup>34</sup> F.J. SCHEU: *British Labor and the Beveridge Plan...*, s. 88.

<sup>35</sup> F. LAFITTE: *Britain's Way to Social Security...*, s. 32.

<sup>36</sup> A. DEACON, J. BRADSHAW: *Reserved for the Poor*. Oxford, Blackwell, 1983, s. 43.

ła, że choć Plan nie jest metodą likwidacji zła społecznego, to może przyczynić się do poprawy jakości życia brytyjskiego społeczeństwa<sup>37</sup>.

Plan był przekonujący przede wszystkim dla różnych grup społecznych: robotników — gdyż zabezpieczał ich przed największymi ryzykami socjalnymi, zwłaszcza skutkami bezrobocia; osób o wyższym statusie finansowym — gdyż nie dawał niczego „za darmo”, ograniczał rolę pomocy społecznej finansowanej z podatków; klasy wyższej — gdyż ograniczając ubóstwo, zmniejszał zagrożenie radykalizacją społeczną (zagrożenie rewolucją)<sup>38</sup>.

Podstawową zasadą ekonomii dostatku, która była reakcją na braki doktryny liberalnej<sup>39</sup>, było zwiększenie roli państwa. Zakłada ona trzy rodzaje interwencjonizmu państwowego: przeciwdziałanie cykliczności rozwoju gospodarki kapitalistycznej; działalność pobudzającą wzrost gospodarczy; realizację reform socjalnych.

Jednak genezy państwa dobrobytu można doszukiwać się, jako efektu następujących zmian:

- nasilenia się wewnętrznych konfliktów między klasami i grupami społecznymi oraz wśród samych kapitalistów — od końca XIX wieku do II wojny światowej;
- emancypacji społeczeństw — będących konsekwencją dwóch wojen światowych;
- kryzysu gospodarki wolnorynkowej;
- pojawienia się — w teorii i w praktyce — alternatyw dla kapitalizmu w postaci ideologii i rewolucji socjalnej<sup>40</sup>.

Generalnie, doktryna państwa dobrobytu jest rezultatem wyboru tzw. trzeciej drogi — pomiędzy kapitalizmem a socjalizmem. W życiu gospodarczym zakłada istnienie gospodarki mieszanej, która łączy korzyści prowadzenia prywatnej inicjatywy z zaletami planowania, wyrównywania dochodów, dążenia do utrzymania pełnego zatrudnienia oraz zapewnienia minimum środków gwarantujących najuboższemu odpowiedni standard życia. W życiu społecznym, państwo dobrobytu dąży do podniesienia zamożności obywateli, stabilności cen i rozbudowy świadczeń socjalnych. Mając na uwadze interes społeczny, działalność socjalna państwa ma się koncentrować na przeciwdziałaniu ubóstwu, z punktu widzenia gospodarki na utrzymaniu siły nabywczej społeczeństwa, a biorąc pod uwagę interes jednostki ma się wyrażać w zapewnieniu jej poczucia bezpieczeństwa

<sup>37</sup> F.J. SCHEU: *British Labor and the Beveridge Plan...*, s. 88—89.

<sup>38</sup> G. MAGNUSZEWSKA-OTULAK: *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge'a*. W: „Studia i Materiały”. Z. 3. Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 1992, s. 78.

<sup>39</sup> Początek XX wieku był schyłkiem epoki liberalizmu. Jak pisał H.E. Raynes „[...] o ile wiek XIX był erą samopomocy klasy robotniczej, to wiek XX można określić jako erę dobrobytu społecznego”. H.E. RAYNES: *Social Security in Britain*. London, Oxford University Press, 1962, s. 180.

<sup>40</sup> G. MAGNUSZEWSKA-OTULAK: *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii...*, s. 33.

na wypadek wystąpienia różnych ryzyk życiowych, poprzez zapewnienie środków utrzymania. Natomiast w aspekcie życia politycznego doktryna ta dążyła do utrzymania systemu kapitalistycznego, przy równoczesnym rozszerzeniu zakresu swobód obywatelskich i praw politycznych.

Spodziewano się, że w efekcie realizacji założeń doktryny państwa dobrobytu „całe społeczeństwo zostanie podniesione do poziomu klasy średniej, zacznie zachowywać się jak klasa średnia i państwo dobrobytu przekształci się w „państwo klasy średniej”<sup>41</sup>. W tej sytuacji państwo nie mogło pozostać bierne. Ponieważ interesy państwa stanęły w obliczu zagrożenia trzeba było podjąć działania w celu łagodzenia skutków rewolucji przemysłowej. I właśnie w tym momencie pojawił się pierwszy poważny bodziec dla podjęcia przez państwo działalności w sferze polityki społecznej. Przede wszystkim miał on na celu uspokojenie konfliktów powodujących zastój w produkcji oraz pozbycie się problemów trapiących społeczeństwo, takich jak przestępczość, epidemie i alkoholizm. Zaczęto więc wprowadzać powolne reformy. Większość z nich dotyczyło poprawy warunków pracy robotników poprzez: skrócenie czasu pracy, ochronę pracy kobiet i pracowników młodocianych, a także zmniejszenie ryzyka występowania wypadków w pracy. Próbowano też polepszyć sytuację ludności poprzez budowę tanich mieszkań, rozwój służby zdrowia i ubezpieczeń społecznych oraz przez wprowadzenie instytucji robót publicznych dla osób bezrobotnych<sup>41</sup>.

Rozpoczął się także proces zmierzający do nadania polityce społecznej międzynarodowego znaczenia. Patrząc z ekonomicznego czy humanitarnego punktu widzenia miał on upowszechniać sprawy ochrony pracy obywateli danego państwa, ale też z drugiej strony prowadzić do podpisywania przez państwa układów, dzięki którym ochroną pracy zostaliby objęci również emigranci.

Z uwagi na działania wojenne, dopiero po 1945 roku wprowadzono nowe procesy tworzenia systemu. Całość życia kulturalnego, społecznego i bezpieczeństwa socjalne trafiło pod kontrolę państwa. Podstawą działalności pomocy społecznej i opieki były regulacje prawne sprzed wybuchu wojny. W latach 50. podstawą działania opieki i pomocy społecznej było nadal ustawodawstwo przedwojenne, potwierdzone przez dekret z 22 października 1947 roku.

Pomimo, że zmieniały się warunki społeczno-polityczne, to określone na podstawie ustawy z 1923 roku cele i zadania państwa względem potrzebujących były nadal aktualne i przetrwały niemal siedemdziesiąt lat, tj. do czasu uchwalenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej nowej ustawy o pomocy społecznej. Okres PRL wyróżniał generalnie dwie formy działalności pomocy społecznej: pomoc zamkniętą (zakładową), w specjalnych zakładach zamkniętych, oderwaną od dotychczasowego zamieszkania pensjonariusza, pomoc środowiskową — świadczenia w środowisku zamieszkania. Objęci tylko niezdolni do pracy (ludzie starzy, z zaburzeniami psychofizycznymi). Ograniczano pomoc do umieszczenia

---

<sup>41</sup> K. PODOSKI, W. TURNOWIECKI: *Polityka społeczna...*, s. 10–11.

w zakładzie zamkniętym lub wypłacie zasiłku pieniężnego. Rok 1956 był czasem prób zmian systemu opieki i pomocy społecznej.

Funkcjonowały domy pomocy społecznej, które w zależności od różnych kategorii pensjonariuszy dzieliły się na: „domy rencistów, domy dla niewidomych, przewlekle chorych, w tym ze schorzeniami układu nerwowego, dla umysłowo upośledzonych dorosłych oraz dzieci w wieku od trzech lat i domy dla uzależnionych od alkoholu”<sup>42</sup>. Zapewniały świadczenia bytowe, usługi medyczne, socjalno-kulturalne, turystyczne i edukacyjne.

Przykład otwartej pomocy instytucjonalnej to dzienne domy pomocy społecznej i ośrodki adaptacyjne w domach pomocy społecznej. Dzielne domy pomocy społecznej rozkwit swojej działalności miały w latach 50. na podstawie dawnych domów opieki. Doświadczenia lat 80. i zmiany ustrojowe zapoczątkowane w Polsce doprowadziły do uchwalenia w 1990 roku ustawy o pomocy społecznej. Powstające nowoczesne instytucje, powinny gwarantować obywatelom zaspokojenie ich podstawowych potrzeb w społeczeństwie obywatelskim.

Pod koniec lat 80. XX wieku wzrosły się potrzeby rozwoju instytucji pomocy społecznej, uwidoczniły jednocześnie potrzebę stworzenia nowej regulacji prawnej, gdyż do 1990 roku nie udało się dostosować „starych” rozwiązań do zmieniającej się rzeczywistości. Transformacja ustrojowa wpłynęła w sposób zasadniczy zarówno na status prawny, jak i zadania pomocy społecznej. Gdy ogromne bezrobocie stało się jawne, przystąpiono do tworzenia nowej instytucji pomocy społecznej.

W maju 1990 roku zaczęto organizować system ośrodków pomocy społecznej pod nadzorem ówczesnego Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Wcześniej to Rady Narodowe podejmowały uchwały o powołaniu gminnych (także miejskich i miejsko-gminnych) ośrodków pomocy społecznej. Na podstawie tychże uchwał prezydenci miast i naczelnicy gmin nadawali ośrodkom statuty i regulaminy.

Uchwalona w początkowym okresie transformacji ustrojowej Ustawa z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej<sup>43</sup> zamykała okres rozproszonego i zbiurokratyzowanego systemu pomocy społecznej, którego podstawy prawne formalnie regulowała Ustawa z 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej, zaś faktycznie — liczne instrukcje i zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Wprowadziła nowe rozwiązania systemowe, sprecyzowała cele i zakres pomocy społecznej, określiła podział zadań spoczywających na organach administracji publicznej (zarówno samorządowej, jak i rządowej) oraz stworzyła nową strukturę organizacyjną.

Pod koniec XX wieku, kiedy to przypada schyłek państwa opiekuńczego, wzrasta jednak znaczenie pomocy społecznej<sup>44</sup>. Ewolucja pomocy społecz-

<sup>42</sup> Zob. R. KRAJEWSKI, A. MIELCZAREK: *Polskie prawo pomocy społecznej. Zarys problematyki*. Kutno, Wydawnictwo Prawnicze „Leges”, 2006.

<sup>43</sup> Dz.U. z 1990 r., Nr 87, poz. 506.

<sup>44</sup> [http://lex.pl/czasopisma/atdp/art\\_4\\_06.pdf/](http://lex.pl/czasopisma/atdp/art_4_06.pdf/) [data dostępu: 12.04.2016].



nej w Polsce, przechodziła różne koleje losu: od postępowych tradycji okresu międzywojennego, jej negację, jako urządzenia ustrojowo obcego, poprzez fazę stopniowego uznawania jej roli w warunkach państwa socjalistycznego, aż do momentu przyznania jej pozycji ważnego i niezbędnego ogniwa w systemie urządzeń służących zaspokajaniu ważnych potrzeb człowieka.

Niewiele kategorii funkcjonujących w codziennym życiu społecznym ma tak kontrowersyjne konotacje jak „państwo opiekuńcze”. Jego użycie w dyskursie politycznym wzbudza liczne spory, dyskusje i wymianę myśli często aż nazbyt spolaryzowanych. Celem napisania tej publikacji stało się nie tyle objaśnienie tego pojęcia, ile próba wpisania go w dzisiejsze działania społeczno-polityczne tak, aby zwolennicy wszelkich opcji ideologicznych, mogli dostrzec jego funkcjonowanie poprzez akceptację lub negację związanych z nim wartości.

Przełom XIX i XX wieku przyniósł konieczność poszerzenia pomocy państwowej w kwestii socjalnej. Powodem tego stały się coraz bardziej powiększające się różnice między rozwijającą się kapitalistyczną gospodarką a będącym w stagnacji postępow społecznym. Państwa narodowe nie mogły nie uwzględnić nasilających się postulatów społeczeństwa, które domagało się zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Doprowadziło to do tego, że prawa socjalne stały się równie ważne, co prawa polityczne i cywilne. Poza tym coraz wyraźniejsza stawała się także zależność pomiędzy kwalifikacjami robotników a gospodarką, ponieważ obie te sfery zaczęły oddziaływać na siebie. Przemysł potrzebował ludzi wykształconych, a oni pracy. Z drugiej strony lepsze zdolności organizacyjne ludności wznagły także proces urbanizacji<sup>45</sup>.

Ustrój tzw. „realnego socjalizmu” stawiał państwo jako jedyny podmiot, który powinien określać i zaspokajać potrzeby społeczne. Jedynie państwo było pracodawcą i tylko ono posiadało środki dla realizacji tych celów. Najważniejszym założeniem, jakie przyjęto była konieczność posiadania przez każdego z obywateli pracy, która miała być gwarantem bezpieczeństwa ich bytu. Uważano również, że najlepszym lekarstwem na konflikty społeczne jest uspołecznienie środków produkcji. Oprócz tego wyrażano także gotowość działania na rzecz wyeliminowania nędzy i analfabetyzmu, powszechnej oświaty oraz opieki zdrowotnej. Można by pomyśleć, że cele społeczne były więc w państwie socjalistycznym stawiane na najwyższym stopniu. W rzeczywistości jednak prawdziwe problemy społeczne były rozwiązywane tylko w ograniczonym zakresie i podporządkowane kierunkom w gospodarce borykającej się z permanentnym niedoborem.

Inaczej rzecz się miała w państwach na zachodzie Europy i w Stanach Zjednoczonych. Po zakończeniu II wojny światowej kraje te sukcesywnie podejmowały działania na rzecz poprawy i rozwoju polityki społecznej. Można było zaobserwować chęć wprowadzenia takiego systemu świadczeń, z którego mogłyby korzystać wszystkie warstwy społeczne, a nie tylko najbiedniejsi. Ujednolicenie

---

<sup>45</sup> L. DZIEWIĘCKA-BOKUN, J. MILECKI: *Wybrane problemy polityki społecznej...*, s. 26–30.



miało być także wprowadzone w stosunku do zasad polityki społecznej, w różnych regionach państwa. Tym samym rządy chciały zapobiec coraz większemu podziałowi społeczeństwa na ludzi biednych i bogatych. Starano się również dostosować emerytury, renty i płace do wzrastających kosztów utrzymania. Dlatego też w budżetach państwowych wydatki na cele socjalne zaczęły zajmować więcej miejsca. Ważnym aspektem tamtych czasów był także rozwój związków zawodowych, których wpływ na kształtowanie polityki społecznej stawał się coraz większy.

## 1.2. Opiekuńczość i pomocniczość w doktrynach polityki społecznej

Nauka polityki społecznej powinna wartościować poruszane przez siebie problemy społeczne. Stąd też polityka społeczna nigdy nie była i prawdopodobnie nie będzie jednolita. Nie stanowi również własności jednej tylko opcji ideologicznej czy politycznej<sup>46</sup>. W doktrynalnym nurcie polityki społecznej charakteryzowane są dwa typy myślenia:

- humanistycznie rozumiana myśl ideologiczna (myśl o wartościach),
- myśl technologiczna (powiązana ze sposobami realizacji celów).

W historii myśli społecznej podkreśla się szczególne znaczenie dla współczesności trzech doktryn polityki społecznej:

- liberalizmu,
- katolicyzmu,
- socjalizmu.

### Liberalizm

Poglądy w tym zakresie znacznie jednak ewoluowały. Najpierw uznawano za właściwą doktrynę Johna Stuarta Milla, który wzbraniał się przed ingerencją państwa w politykę społeczną, ponieważ według niego powinna ona rozwijać się sama poprzez praktykę. Potem jednak nastąpiła zgoda co do udziału państwa w tej kwestii. Przykładem może być teoria Ferdynanda Zweiga, który proponował demokratyzację własności prywatnej, a tym samym możliwość oddziaływania państwa na układ kapitał—praca. Trzeba jednak przyznać, że podstawową cechą nurtu liberalnego było proponowanie zasad antyegalitaryzmu w realizacji polityki społecznej.

Liberalizm jako doktryna typowo indywidualistyczna, zakłada cztery podstawowe zasady:

<sup>46</sup> P. GRZYWNA, J. LUSTIG, M. MITRĘGA, N. STĘPIEŃ-LAMPA, B. ZASĘPA: *Polityka społeczna. Rozważania o teorii i praktyce...*, s. 6—16.

- wolność jednostki,
- nienaruszalność własności prywatnej,
- dążenie do bogacenia się,
- zmienność społecznych i zawodowych ról w życiu społecznym i ekonomicznym.

W tak rozumianym systemie wartości pomoc ubogim oznacza „hodowanie nędzy”, a protekcja grup słabszych ekonomicznie w podziale dochodu narodowego wiąże się ze zmniejszeniem rentowności gospodarki. Efektem przeniesienia tych haseł na grunt polityki ekonomicznej państwa (ograniczonego w swych funkcjach do roli „nocnego stróża”) prowadziło w sposób jednoznaczny do tworzenia społecznych nierówności i protestów.

W odniesieniu do polityki społecznej liberalizm kieruje się: programową zasadą sprzeciwu lub oporu wobec interwencjonizmu państwowego w problematykę gospodarczą, odrzuceniem ustawodawstwa socjalnego i akceptacją (pomimo dostrzegania ich negatywnego wpływu) nierówności społecznych. Obecnie, w odniesieniu do polityki społecznej, najbardziej spopularyzowane zostały doktryny:

- socjalnego liberalizmu, której najpełniejszym odzwierciedleniem jest koncepcja *welfare state*, będąca próbą stworzenia tzw. trzeciej drogi pomiędzy kapitalizmem a socjalizmem;
- neoliberalizmu wiążącego się z krytyką zasad państwa dobrobytu, weryfikacja których ma przyczynić się do stworzenia społeczeństwa roztropnego, w którym odpowiedzialność państwa za los jednostki i jej rodziny występuje jedynie w ostatniej instancji, po wyczerpaniu możliwości tkwiących w oddziaływaniu rodziny, wspólnoty lokalnej czy samorządu<sup>47</sup>.

W doktrynie polityki społecznej polskiego liberalizmu wyodrębnia się trzy nurty:

- naukowy — reprezentowany przede wszystkim przez ekonomistów zajmujących się problematyką społeczną,
- polityczny — konkretyzowany w programach partii politycznych reprezentujących interesy grup kapitału,
- praktyczny — występujący w działalności administracji państwowej i tereno-  
wej<sup>48</sup>.

## Katolicyzm

Doktryna społeczna Kościoła związana jest tradycyjnie z wypowiedziami papieży i oficjalnymi dokumentami będącymi efektem ich przemyśleń i poglądów.

<sup>47</sup> S. KANTYKA: *Geneza, podmiot i doktryny polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*. Red. L. FRĄCKIEWICZ. Katowice, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 1994, s. 28.

<sup>48</sup> M. MITRĘGA: *Teoretyczne podstawy polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna w okresie transformacji*. Red. A. FRĄCKIEWICZ-WRONKA, M. ZRAŁEK. Katowice, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2000, s. 17.

W Polsce, rozpatrując wpływ nauki Kościoła katolickiego w tej kwestii, musimy oddzielić to, co zostało przedstawione przez papieża oraz to, co o polityce społecznej sądzili uczeni katolicy. Do najważniejszych przedstawicieli tego nurtu zaliczamy ks. Antoniego Szymańskiego, ks. Aleksandra Wóycickiego i ks. Stefana Wyszyńskiego. Starali się oni określić, w jakich warunkach powinien egzystować człowiek, żeby żyć godnie. Zwracali uwagę na to, że jest to jego podstawowe uprawnienie i przez nie może pełniej dążyć do osiągnięcia doskonałości. Natomiast oficjalna nauka Kościoła określała nie tylko prawa człowieka, ale także poruszała kwestie moralnego funkcjonowania podmiotów, które realizują politykę społeczną w praktyce.

Jan Paweł II postrzegał naukę społeczną jako służbę Kościoła, która ma charakter uniwersalny i bezinteresowny. Zdaniem papieża jest to otwarty i dynamiczny system etyczny, który reaguje na zmiany zachodzące we współczesnej rzeczywistości. W trakcie ewolucyjnego rozwoju nauki społecznej Kościoła, wypracowane zostały podstawowe jej zasady:

- zasada dobra wspólnego — polityka społeczna nie może być partykularna, lecz ma harmonizować często sprzeczne interesy;
- zasada solidarności — każda osoba jako członek społeczeństwa jest nierozdzielnie związana z jego losem;
- zasada pomocniczości — leżąca u podstaw socjalnej gospodarki rynkowej, racja poparcia dla energii małych, lokalnych grup społecznych, pierwszeństwa inicjatyw oddolnych;
- zasada uczestnictwa — zakłada aktywność członków społeczeństwa, umożliwiającą realizację praw i rozwój jednostki.

Za fundamentalną pracę w dziedzinie kreacji społecznej nauki Kościoła uważa się powszechnie encyklikę Leona XIII *Rerum novarum* z 1891 roku. Odrzucając socjalizm jako sposób rozwiązania kwestii sprzeczności pomiędzy kapitałem a pracą, papież opowiedział się za zasadą współpracy pomiędzy zantagonizowanymi stronami, określając jednocześnie prawa słabszych i obowiązki bogatych. Równie ważną encykliką socjalną była ogłoszona czterdzieści lat później *Quadragesimo Anno* wydana przez Piusa XI. Zasadniczym jej walorem, dla doktryny polityki społecznej, jest sformułowanie zasady pomocniczości — decentralistycznej tendencji uznania dla inicjatyw oddolnych — oraz korporacjonizmu. W 1961 roku Jan XXIII w swej pracy *Mater et Magistra* upowszechnia kwestię społeczną jako wartość uniwersalną, charakteryzującą wszystkie kraje, klasy i narody a nie jako kwestię robotniczą. Późniejsza encyklika *Pacem in terris* stanowi podstawowy dokument dotyczący praw człowieka, a dla polityki społecznej dostarcza wskazań, według których powinny być realizowane działania zasadniczych podmiotów. Dokument Soboru Watykańskiego II z 1965 roku *Gaudium et spes* zawiera nowe stanowisko, zgodnie z którym celem chrześcijańskiego zaangażowania w życiu doczesnym jest humanistyczny rozwój oparty o personalizm i wspólnotową wizję ekonomii z człowiekiem na pierwszym planie. Encykli-

ka papieża Pawła VI *Populorum progressio* z 1967 roku stanowi interpretację chrześcijańskiej koncepcji rozwoju, w której niezbędnym warunkiem godności człowieka jest dostęp do wiedzy i kultury oraz szacunek dla wartości wyższych. W 1981 roku Jan Paweł II wydaje encyklikę *Laborem exercens*, której centralną tezę stanowi stwierdzenie, że kluczem do rozwiązania kwestii społecznej jest praca, która posiada pierwszeństwo nad kapitałem. Analiza pracy ludzkiej powinna zajmować centralne miejsce w całej sferze polityki społecznej. Za istotne uznano również prawo do odpoczynku, prawo do emerytury i ochronę na starość. Cechą charakterystyczną tej encykliki, a zarazem czasu, w jakim powstała jest rozbudowana koncepcja solidarności ludzkiej i jej historycznej wartości w rozwiązywaniu problemów. W ogłoszonej w 1987 roku encyklice *Sollicitudo rei socialis* papież zwraca uwagę na istniejące napięcia i różnice, w rozwoju gospodarczym, podkreślając, że prawdziwy postęp musi koncentrować się na jakości bycia człowiekiem, a nie tylko skupiać się na nieustannym pomnażaniu konsumpcji. Encyklika *Centesimus Annus* z 1991 roku zawiera natomiast systematyczny wykład dotychczasowego społecznego nauczania Kościoła. Jan Paweł II dokonuje w niej jednocześnie etyczno-społecznej oceny współczesnego świata, wskazując zarazem na kierunki rozwiązania podstawowych problemów społecznych. Papież wypowiada się za społeczną gospodarką rynkową, uwzględniającą trzy elementy: wolny rynek, dobro wspólne i ochronę środowiska przyrodniczego. Opowiada się także za budowaniem państwa pomocniczego. Jan Paweł II zaznacza, że społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, lecz powinna je wspierać w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego. Interwencja państwa powinna być ograniczona, także w sferze polityki społecznej, na rzecz pomocniczości w rozwiązywaniu spraw społecznych i solidaryzmu społecznego. Benedykt XVI w swojej społecznej encyklice *Caritas in veritate* przekazuje z kolei podstawowe refleksje dotyczące polityki społecznej Kościoła, do których zalicza: swoisty alterglobalizm, wspieranie ruchu obywatelskiego, poszerzenie ruchu związków zawodowych. Ostrzega jednocześnie przed konsumpcjonizmem<sup>49</sup>. W licznych tekstach poświęconych kwestiom społecznym i polityce rozwiązywania problemów w tym zakresie papież Franciszek zwraca uwagę na niezbędność misji społecznej Kościoła, „neoliberalną utopię”, „ekonomię odrzucenia”, globalizację neokolonializmu, „krzyk ubogich”, ekologię integralną i zagadnienie uchodźców<sup>50</sup>.

## Socjalizm

Doktryna socjalistyczna (socjalizm utopijny, marksizm, socjalizm demokratyczny), opiera się przede wszystkim na równości jako narzędziu realizacyjnym sprawiedliwości społecznej. Wśród wielu rozważań teoretycznych charakteryzu-

<sup>49</sup> [www.politykaglobalna.pl](http://www.politykaglobalna.pl) [data dostępu: 20.09.2016].

<sup>50</sup> [ekai.pl](http://ekai.pl) [data dostępu: 20.09.2016].

jących tę wizję porządku w świecie, w odniesieniu do polityki społecznej, na szczególną uwagę zasługuje marksizm zakładający zniesienie kapitalizmu poprzez likwidację własności prywatnej środków produkcji i wolnego rynku.

Według tej doktryny, przy założeniu likwidacji źródeł niesprawiedliwości, funkcjonowanie polityki społecznej, opartej na organizacjach i instytucjach demokratycznych, w gospodarce obfitości dóbr stanie się zbędna. Permanentne niesprawdzanie się tej tezy w rzeczywistości gospodarczej państw tzw. realnego socjalizmu, po etapie negacji potrzeby realizacji polityki społecznej, zaowocowało w drugiej połowie XX wieku państwową polityką społeczną. Jej powszechny wymiar wynikający z założeń ustrojowych, a przybierający postać bezpłatnej opieki zdrowotnej, oświaty, edukacji, dopłat do czasów i wzrostu sektora społecznego funduszu spożycia w ogóle przez długi okres stanowił pozytywną wizytówkę ideologiczną tych formacji, zacierającą rzeczywisty obraz niskiej efektywności upaństwowionej gospodarki. Długoletni wpływ tych zasad na społeczeństwo oprócz niewątpliwie pozytywnych skutków materialnych i wyższym niżby to wynikało ze stopnia rozwoju ekonomicznego rozbudzeniu potrzeb wyższego rzędu, skutkuje obecnie postawami roszczeniowymi i zanikiem odpowiedzialności jednostki za własną sytuację życiową.

Drugim nurtem w ramach tej doktryny jest socjaldemokratyzm, zakładający reformowalność ustroju kapitalistycznego oraz kładący główny nacisk na właściwe zasady i proporcje w podziale dochodu narodowego.

Państwowa polityka społeczna, która w tej doktrynie jest narzędziem realizującym zasady powszechnego dostępu do społecznych świadczeń i usług, wspierana jest przez organizacje pozarządowe, prowadzące działalność charytatywną lub non profit. Doktryna zakłada, że polityka społeczna stanowi dopełnienie polityki ekonomicznej, a potrzeby socjalne powinny być zaspokojone według kryterium zasług, wniesionego przez pracę wkładu pracy i produktywności. Dąży się przy tym do zapewnienia świadczeń o charakterze uniwersalnym. Doktryna socjaldemokratyczna, w swych różnych opcjach i modyfikacjach, obecna jest dzisiaj w większości krajów europejskich.

Polityka społeczna, aby spełniać swoje cele musi posiadać określony wachlarz wartości, które kształtują jej działania. W zależności od kraju, systemu politycznego i etapu rozwoju cywilizacyjnego mogą one przejawiać się na różnorodne sposoby. Istnieją jednak cechy wspólne, uniwersalne. Można do nich zaliczyć:

— bezpieczeństwo socjalne, które w sytuacji wystąpienia ryzyka socjalnego<sup>51</sup> stanowi zapewnienie dochodów i usług. Realizuje się je dzięki solidarności społeczeństwa, poprzez regulowaną redystrybucję dochodów, na rzecz łagodzenia ryzyka socjalnego. Obywatele ponoszą koszty w formie podatku bądź składki ubezpieczeniowej, aby pomóc tym, którzy znaleźli się w strefie ryzyka;

---

<sup>51</sup> Ryzyko socjalne: choroby, wypadki, inwalidztwo, starość, śmierć, bezrobocie.

- inwestycje w człowieka, charakteryzujące się równością w dostępie do kształcenia, szansą rozwoju ludzi, a w szczególności młodego pokolenia. Są one także czynnikiem rozwoju ekonomicznego;
- pokój społeczny, jako wartość podstawowa, gwarantuje stabilizację życia, możliwości współpracy większych i mniejszych zbiorowości, bez względu na różnice, kulturowe lub religijne, między ludźmi. Rośnie on wraz z postępowaniem w osiąganiu dobrobytu przez społeczeństwa. Polityka społeczna powinna więc cechować się funkcjonalną równością, pozwalającą na harmonijne współdziałanie jednostek;
- życie rodzinne, obecnie to jedna z najbardziej wysuwanych tez dotyczących wartości w polityce społecznej. Spowodowane jest to ryzykiem zagrożenia dla rozwoju demograficznego państw. Wspomniane ryzyko powiększają: starzenie się społeczeństwa, tendencje do samotnego spędzenia życia, nowe modele rodziny. Ważne stają się więc uwarunkowania: ilościowe i jakościowe, gdyż rodzina to przyszłość nowych generacji.

Przedmiot badań polityki społecznej, będącej stosunkowo młodą dyscypliną naukową, wciąż nie jest zamknięty. Badacze podejmujący tę problematykę różnorodnie definiują jej zakres. Niemniej jednak wskazać należy, że stanowi ona zarówno dyscyplinę naukową, jak i praktyczną, którą wyznacza katalog uniwersalnych wartości.

### 1.3. Wzorce polityki społecznej

Realizacja polityki społecznej może przybierać różne formy w zależności od tzw. modelu<sup>52</sup> jej prowadzenia, który został przyjęty w danym kraju. Można powiedzieć, że polityka społeczna nigdy nie była jednolita, ponieważ już od początków wykształcenia się jej w nowoczesnej postaci, prowadzono ją na różne sposoby. W połowie XX wieku zaczęto mówić o możliwości powstania jednego modelu oraz przewidywano, że jego wykształcenie się jest rzeczą pewną, ze względu na wyrównywanie się poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych państw. Nigdy jednak do tego nie doszło i do dzisiaj obserwujemy mnogość strategii w polityce społecznej.

Modele polityki społecznej możemy rozpatrywać, biorąc pod uwagę faktycznie istniejące rodzaje tej polityki w różnych państwach lub też w sensie teoretycznym, na podstawie doktryn, które powstały na ten temat. Próbując jednak opisać konkretne, istniejące rzeczywiście modele i tak sięgamy do teorii, ponie-

<sup>52</sup> W literaturze przedmiotu, w odniesieniu do omawianych zagadnień dominuje kategoria „modele”. Zdaniem autora, nie negując adekwatności terminu, stanowią one raczej istotne wzorce określonych konstrukcji społecznych.



waż w żadnym kraju poszczególne modele nie występują w idealnej jednorakiej postaci<sup>53</sup>.

Początkowo klasyfikacja systemów polityki społecznej polegała na bardzo prostym porównaniu ilości środków, które kraje kierowały na cele socjalne. Sprzyjało to powstaniu teorii o nieuchronności pojawienia się jednego modelu polityki społecznej, ponieważ zakładano postęp w dziedzinie uprzemysłowienia we wszystkich krajach, a w tym czasie stopień rozwoju danego kraju był wprost proporcjonalny w stosunku do wydawanych środków na politykę społeczną — tzn. państwa najbardziej uprzemysłowione wydawały najwięcej. Wkrótce jednak przekonano się, że teoria ta zaczyna coraz bardziej rozmiącać się z praktyką. Wprowadzono więc inne podejście w klasyfikacji modeli polityki społecznej, w którym zaczęto zwracać uwagę na takie rzeczy jak: jakość świadczeń socjalnych, stopień ich dostępności oraz sposób finansowania, a także sposób prowadzenia polityki dotyczącej rynku pracy czy intensywność zaangażowania państwa w całość polityki społecznej<sup>54</sup>.

Polityka społeczna i sposób jej realizacji jest różnorodna. Wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego coraz to większej liczby państw pojawiły się poglądy o upodobnieniu się polityk społecznych. Istnieją jednak także tezy o mnogości modeli w porównaniu do liczby niezależnych państw<sup>55</sup>.

Modele polityki społecznej określane mogą być w dwojaki sposób:  
— poprzez odnoszenie się do rzeczywistej formy polityki realizowanej w różnych krajach;  
— poprzez stworzenie schematów logicznych służących do realizacji optymalnych strategii polityki społecznej, nierzadko oderwanych od praktyki<sup>56</sup>.

Najczęściej wybieraną drogą analizy jest sposób pierwszy. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że modele nie nawiązują ściśle do praktyki podmiotów państwowych, lecz mają charakter typów idealnych, rzeczywistych polityk społecznych realizowanych w różnych krajach.

Mirosław Księżopolski proponuje dodatkowo podział modeli na dwie grupy. Założeniem stały się tu poglądy ideologiczne. Wyróżnia: orientację antykolektywistyczną oraz kolektywistyczną<sup>57</sup>. Pierwsza z nich dotyczy stanowisk skrajnie liberalnych, neoliberalnych oraz neokonserwatywnych (prezentowanych przez nową prawicę). Uwzględnia ona główną rolę rynku w przebiegu zaspokajania

<sup>53</sup> Por. P. GRZYWNA, J. LUSTIG, M. MITRĘGA, N. STĘPIEŃ-LAMPA, B. ZASĘPA: *Polityka społeczna. Rozważania o teorii i praktyce...*, s. 48—60.

<sup>54</sup> M. KSIĘŻOPOLSKI: *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna*. Red. G. FIRLIT-FESNAK, M. SZYLKO-SKOCZNY. Warszawa, Wydawnictwa Naukowe PWN, 2007, s. 143—145.

<sup>55</sup> W opracowaniu będę używał kategorii „modele”, zgodnie z istniejącą w literaturze problemu metodologią, nie mniej w mojej opinii właściwsze byłoby określenie „wzorzec” lub „wzór”.

<sup>56</sup> M. KSIĘŻOPOLSKI: *Polityki społecznej modele*. W: *Leksykon polityki społecznej*. Red. B. Rysz-KOWALCZYK. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2001, s. 130.

<sup>57</sup> IDEM: *Modele polityki społecznej*. Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 1999, s. 55.



potrzeb. Zakłada, że to jednostka jest odpowiedzialna za powstały problem społeczny, a wiodącym obowiązkiem polityki społecznej staje się łagodzenie biedy. Przedstawiciele orientacji antykollektywistycznej nazywani są socjalliberałami. Grupa orientacji kolektywistycznej opiera się na poglądach, które w swych wytycznych opowiadają się za ingerencją państwa w sprawy socjalne poprzez łagodzenie problemów społecznych ustroju kapitalistycznego.

Przedstawione przesłanki były bezpośrednią przyczyną ukształtowania nowych metod rozwiązywania problemów społecznych. Richard Morris Titmuss wyróżnił trzy modele polityki społecznej, opierając się na wzajemnych relacjach między polityką państwa a gospodarką rynkową<sup>58</sup>.

Model marginalny lub rezydualny; podstawą tego modelu jest założenie, że państwo zajmuje się tylko tą częścią obywateli, którzy nie potrafią „pomóc sobie sami”. Polityka społeczna w formie modelu marginalnego, nazywanego też liberalnym, najbliższa jest skrajnym liberałom i neokonserwatystom. Stanowi on, że pomoc winna płynąć z naturalnych kanałów, którymi są rynek prywatny i rodzina. Model ten zakłada, iż główne źródło problemów społecznych znajduje się w jednostce<sup>59</sup>, a społeczeństwo potrafi zaspokoić swoje potrzeby samodzielnie bądź też przy wsparciu rodziny lub organizacji charytatywnych. Poszerzenie zakresu działań polityki społecznej staje się więc niepotrzebne, a także niebezpieczne, gdyż zwolennicy tego modelu zauważają, że w sytuacji rozwiniętej pomocy państwa ludzie stają się mniej aktywni, a brak motywacji powoduje bierność na rynku pracy, a w końcu i ograniczenie wolności indywidualnej. Działania państwa ograniczają się więc do adresowanej pomocy, wynikającej z analizy kryterium zamożności, niskich świadczeń oraz ubezpieczeń społecznych. Jednakże interwencje władz publicznych w tych przypadkach powinny być również minimalne, aby w pomoc mogły zaangażować się także inne podmioty. Można więc pomagać biernie: poprzez selektywne przyznawania świadczeń bądź aktywnie: poprzez współfinansowanie prywatnych programów pomocowych. Państwami zbliżonymi do tego modelu są Szwajcaria i Wielka Brytania.

Model instytucjonalno-redystrybucyjny; zgodnie z jego założeniami zadania socjalne państwa są integralną częścią jego działalności, w efekcie której są zaspokajane wszystkie potrzeby społeczeństwa, rozumianego jako zbiorowość jednostek<sup>60</sup>. W modelu tym zakłada się pełnienie przez politykę społeczną funkcji redystrybucji dochodów. Zwolennikami modelu instytucjonalno-redystrybucyjnego są np. socjaldemokraci. Popularyzują oni równość najwyższych norm zamiast równość minimalnych potrzeb. Polityka społeczna według nich powinna obejmować wszystkich obywateli państwa, gdyż każdy ma prawo do godziwego standardu życia. Oznacza to, że „odpowiedzialność za zaspokojenie podstawowo-

<sup>58</sup> R.M. TITMUSS: *Social Policy. An Introduction*. London, Allen and Unwin, 1974.

<sup>59</sup> L. DZIEWIĘCKA-BOKUN: *Systemowe determinanty polityki społecznej*. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2000, s. 94.

<sup>60</sup> Szerzej na ten temat: M. KSIĘŻOPOLSKI: *Modele polityki społecznej...*

wych potrzeb obywateli ponosi przede wszystkim społeczeństwo<sup>61</sup>”. Taka forma polityki społecznej, nie tylko nie przeszkadza, ale także sprzyja wzrostowi gospodarczemu kraju. Państwami najbliższymi odpowiadającymi temu modelowi są: Norwegia, Szwecja oraz Finlandia i Dania.

Model konserwatywno-korporacyjny; nazywany także motywacyjnym lub socjalną gospodarką rynkową, to najbardziej reprezentatywna forma dla socjal-liberałów. Obszar interwencji władz państwowych w sferę socjalną jest szerszy, niż w analizowanym wcześniej modelu liberalnym. Państwo prezentuje tu prawie pełną gotowość do przejścia obowiązków rynku w sferze mechanizmu zaspokajania potrzeb społecznych. Małe znaczenie mają więc tu ubezpieczenia prywatne i uzupełniające świadczenia z tytułu pracy<sup>62</sup>. Istnieje jednak ograniczenie modelu poprzez zasadę, iż „programy socjalne powinny jak najmniej zakłócać mechanizmy funkcjonowania gospodarki rynkowej i w możliwie największym stopniu służyć rozwojowi gospodarczemu”<sup>63</sup>. W socjalnej gospodarce rynkowej występuje wysoka zależność między prawem do pomocy i wysokością świadczeń od pozycji jednostki na rynku pracy. Uzupełnieniem ich staje się pomoc społeczna. Podmioty nie nastawione na zysk zwiększają swoje znaczenie kosztem instytucji rynkowych. Prawa socjalne, uwarunkowane zatrudnieniem i płaceniem składek, wynikają ze statusu ubezpieczonego. Grupy, którym nie udało się spełnić odpowiednich wymagań mogą liczyć na pomoc w sytuacji niedostatku. Model ten charakteryzuje się także wzmocnioną funkcją integracji. Jest ona efektem istnienia wspólnoty ubezpieczonych. Istnieją jednak podziały tworzone przez grupy osób posiadających stałą pracę wraz z wysokimi zarobkami oraz grupy bezrobotne bądź takie, których zatrudnienie jest niepewne i mające niskie wynagrodzenie. Ludmiła Dziewięcka-Bokun, analizując model konserwatywno-korporacyjny, wspomina także o wpływach kościoła na jego formę. Przywołuje ona przykłady dotyczące wzmocnienia tradycyjnego modelu rodziny oraz świadczeń na rzecz rodziny zachęcających do wielokrotnego macierzyństwa. Badaczka zauważa jednak, że w modelu motywacyjnym usługi na rzecz rodziny nie są szerokie, a państwo interweniuje dopiero wtedy, gdy możliwości pomocy ze strony rodziny dla jej członków nie są wystarczające. Państwami zbliżonymi do tego modelu są: Austria, Francja, Niemcy.

Zbliżoną typologię wprowadzili Harold L. Wilensky i Charles N. Lebeaux wyróżniając następujące modele:

— rezydualny — podobnie jak R.M. Titmuss, uważali, że potrzeby jednostek powinny być zaspokajane przez rodzinę i rynek, a ingerencja państwa w tej dziedzinie jest naruszeniem naturalnego ładu społecznego. Zadaniem państwa jest przywracanie naturalnej harmonii w gospodarce rynkowej, gdy zostanie ona naruszona;

<sup>61</sup> Ibidem, s. 62.

<sup>62</sup> L. DZIEWIĘCKA-BOKUN: *Systemowe determinanty...*, s. 95.

<sup>63</sup> M. KSIĘŻOPOLSKI: *Modele polityki społecznej...*, s. 59–60.

— instytucjonalny — występuje w nim rozbudowany systemem usług socjalnych, a rola państwa polega na pomocy jednostkom i grupom w takim stopniu, aby zapewnić każdemu co najmniej minimalny standard życia<sup>64</sup>.

W obu klasyfikacjach, w modelu rezydualnym kwestie socjalne traktowane są jako indywidualna sprawa obywateli; od samozaradności jednostek zależy, w jaki sposób będą rozwiązywane ich problemy społeczne. Natomiast model instytucjonalny zakłada rozwiązanie kwestii społecznych w sposób charakterystyczny dla państwa dobrobytu. Natomiast w 1990 roku Gøsta Esping-Andersen zaproponował zmianę określenia „modele” na „reżimy” i, modyfikując podział R.M. Titmussa, wyróżnił trzy reżimy:

- liberalny — w którym dominuje system adresowanej pomocy opierający się o: kryterium zamożności, niskich powszechnych świadczeniach albo skromnych ubezpieczeniach społecznych. W modelu tym praca jest uznawana za główny wyznacznik zakresu pomocy, a zasady, które uprawniają do świadczeń są ściśle określone. Chodzi o to, aby świadczenia socjalne nie zastępowały pracy zarobkowej, jako głównego źródła dochodu — dlatego są one niewysokie i przysługują osobom o niskich dochodach, zwykle pracobiorcom;
- korporacyjny — w którym dominuje dążenie do zachowania istniejących różnic w statusie społecznym klas i grup zawodowych za pomocą środków władzy publicznej. Państwo było gotowe do zastąpienia rynku jako dostawcy określonych świadczeń, stąd marginalne znaczenie ubezpieczeń prywatnych i świadczeń przyznawanych przez pracodawcę. Jednocześnie dążenie państwa do zachowania zróżnicowanych świadczeń oznacza, że skutki jego działalności dystrybucyjnej były uważane za nieistotne;
- socjaldemokratyczny — nazwa modelu wynika z wyraźnej dominacji partii socjaldemokratycznych w nadawaniu kształtu reformom społecznym. Zamiast uznawania przeciwstawności interesów rynku i państwa, klasy robotniczej i klasy średniej — socjaldemokraci budowali państwo dobrobytu, które miało gwarantować równe prawo do wysokiego standardu życia, a nie tylko do określonego minimum. Oznaczało to: podniesienie wysokości i jakości świadczeń oraz usług socjalnych na poziom odpowiadający wymaganiom klasy średniej i zapewnienie robotnikom ochrony socjalnej w wymiarze przysługującym dotąd lepiej sytuowanym grupom społecznym<sup>65</sup>.

Model polityki społecznej Maurizio Ferrera nazywany jest południowo-europejskim. Występuje on w krajach śródziemnomorskich, takich jak: Grecja, Hiszpania, Portugalia czy Włochy. Istotą jego wyróżnienia jest to, że kraje te

<sup>64</sup> H.L. WILENSKY, C.N. LEBEAUX: *Industrial Society and Social Welfare*. New York, Russell Sage Foundation, 1958, s. 158.

<sup>65</sup> „W ten sposób zwykli, prości robotnicy korzystają z identycznych praw jak: urzędnicy, menedżerowie, pracownicy administracji publicznej. Wszystkie klasy i warstwy społeczne są objęte tym samym systemem powszechnego zabezpieczenia społecznego, a wysokość świadczeń zależy od zarobków”. L. DZIEWIĘCKA-BOKUN: *Systemowe determinanty polityki społecznej...*, s. 96.

posiadają najmniej rozwinięte systemy polityki społecznej. Ferrera wylicza następujące cechy wspólne państw zaliczanych do tego modelu:

- niesprawiedliwe programy świadczeń społecznych gwarantujące wysokie świadczenia dla jednej grupy podczas całkowitego ich braku dla innej, zjawisko tylko częściowej powszechności ochrony zdrowia,
- niewielka ingerencja państwa w zakresie pomocy społecznej,
- powiązania pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi w zakresie pomocy społecznej o specyficznym charakterze,
- dystrybucja świadczeń będąca pod wpływem klientelizmu i systemów patronackich,
- osłabienie instytucji państwowych,
- duża rola partii politycznych reprezentujących interesy poszczególnych grup społecznych,
- zróżnicowanie ideologiczne.

Na podstawie wymienionych tutaj typologii powstała charakterystyka czterech modeli polityki społecznej, których autorem jest M. Książpolski. Są one następujące: model korporacyjny, rezydualny, rudymenarny i opiekuńczy.

Model korporacyjny, zbieżny z nazwą konserwatywnego lub motywacyjnego. Oparty jest on głównie na ubezpieczeniach społecznych, których istnienie wiąże się z wyznawaną tutaj zasadą paternalizmu. Bezpieczeństwo socjalne gwarantowane jest przez państwo jedynie w stopniu podstawowym i ma to różne przyczyny. Przede wszystkim uważa się, że programy socjalne nie powinny przeszkadzać naturalnemu funkcjonowaniu gospodarki rynkowej i powinny tę gospodarkę wzmacniać. Oznacza to, że pełnią one wobec gospodarki w tym modelu rolę służebną. Poza tym istnieje przekonanie, że programy te mają zaspokajać potrzeby obywateli w stosunku do posiadanych przez nich staży pracy czy zasług. Dlatego też praca traktowana jest jako ubezpieczenie na wypadek jej utraty, a więc świadczenia przyznawane są przede wszystkim osobom ubezpieczonym. Według M. Książpolskiego cechy tego modelu występują zwłaszcza w: Niemczech, Holandii, Belgii, Austrii, Finlandii, także ale już w mniejszym stopniu — we Francji i Włoszech.

W modelu rezydualnym, zwanym też liberalnym czy marginalnym, rola odgrywana przez państwo, w zakresie polityki społecznej, jest bardzo niewielka. Wynika to przede wszystkim z przekonania, że obywatele są w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby za pośrednictwem rodziny lub wolnego rynku. Charakterystyczny więc dla tego modelu jest uniwersalizm, woluntaryzm, wolny rynek oraz podkreślanie wolności jednostki i równości traktowania. Znamienne jest też hasło, że właściwym celem państwa dobrobytu jest nauczenie ludzi, jak sobie bez tego państwa radzić. Poza tym uważa się, że obowiązkowe ubezpieczenie społeczne połączone z powszechnym dostępem do służby zdrowia i przyznawaniem zasiłków rodzinnych całkowicie zapewnia obywatelom minimum, które jest im niezbędne do życia. Polityka społeczna w tym modelu spełnia rolę,

która sprowadza się do hamowania biedy. Ponieważ uznaje się, że większość społeczeństwa może poradzić sobie samodzielnie, problemy społeczne traktowane są jako jednostkowe. M. Książopolski uważa, że model ten stosowany jest w Wielkiej Brytanii.

Model rudymenarny zwany jest też elementarnym i występuje w krajach Unii Europejskiej, które są najsłabsze pod względem gospodarczym. Dzięki polityce społecznej, realizowanej w ramach tego modelu, obywatele posiadają gwarancję minimum socjalnego przyznawanego w zależności od ich potrzeb. Jednak, tak naprawdę, cała pomoc od państwa jest niewielka i opiera się zwykle na obietnicach. W modelu rudymenarnym polityka społeczna jest najsłabiej rozwinięta i dlatego też dużą rolę spełniają w nim organizacje pozarządowe. Zasady tutaj obowiązujące w dużej mierze opierają się na społecznej nauce Kościoła katolickiego, która mówi o zasadzie pomocniczości. Stąd też przekonanie o udzielaniu pomocy przez rodzinę, sąsiadów, organizacje lokalne czy religijne. Model ten występuje w: Portugalii, Hiszpanii, Grecji i Irlandii oraz po części we Włoszech.

Model opiekuńczy określany jest też mianem socjalnego lub instytucjonalno-redystrybucyjnego. Państwo w tym modelu stara się zapewnić obywatelom wysokie świadczenia socjalne, zatrudnienie oraz pomoc dla związków zawodowych. Zasadami przyświecającymi polityce społecznej są: kolektywizm, uniwersalizm oraz funkcja redystrybucji dochodów. Na podstawie kryterium potrzeb wszyscy obywatele posiadają tutaj dostęp do świadczeń i usług, do których należą m.in.: powszechny i raczej bezpłatny dostęp do służby zdrowia i edukacji, emerytury i renty socjalne, zasiłki rodzinne na każde dziecko, szeroki pas usług dla ludzi starszych i niepełnosprawnych. W modelu tym występuje przekonanie o odpowiedzialności całego społeczeństwa za zaspokojenie potrzeb każdego obywatela. Według M. Książopolskiego taką politykę społeczną prowadzi się w krajach skandynawskich — Szwecji, Danii i Holandii.

Opisane tutaj modele mają charakter idealny, jednak w rzeczywistości polityka społeczna w danym kraju zawiera elementy wielu z nich. Kraje wysoko rozwinięte posiadają cechy zwłaszcza trzech modeli: marginalnego, motywacyjnego i instytucjonalno-redystrybucyjnego.

Stany Zjednoczone prowadzą politykę społeczną, która przypomina najbardziej model marginalny. Choć wiele programów socjalnych realizuje się tutaj w dużo szerszym zakresie, to wyznawana w USA filozofia społeczna opiera się w dużej mierze na założeniach właśnie tego modelu. Wiele ubezpieczeń społecznych nie jest powszechnie dostępnych, tak jak ma to miejsce w innych krajach rozwiniętych, co sprzyja rozwojowi ubezpieczeń prywatnych, którymi objęte jest aż od 2/3 do 3/4 społeczeństwa. Pozostali obywatele mogą jedynie liczyć na uzyskanie pomocy z programów socjalnych. Dostęp do nich jest jednak celowo bardzo trudny, aby pomoc została przyznana tym, którzy naprawdę jej potrzebują<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> M. KSIĄŻOPOLSKI: *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej...*, s. 155.

Kraje Unii Europejskiej nie posiadają jednego modelu społecznego, mimo że często się o nim wspomina podczas określania polityki wspólnotowej. Wielu badaczy uważa za niemożliwe powstanie takiego modelu ze względu na dużą rozpiętość prawnego i instytucjonalnego aspektu prowadzenia polityki społecznej w krajach Unii. Jednakże istnieje pewien zbiór cech, który charakterystyczny jest dla polityki społecznej w Europie, odróżniający ją od tej prowadzonej w innych częściach świata. Według holenderskiego badacza Antona Hamerijcka są to przede wszystkim trzy następujące podobieństwa: wspólne przywiązanie do zasady sprawiedliwości, przekonanie o wpływie tej sprawiedliwości na postęp i efektywność w gospodarce oraz wysoki poziom zorganizowania interesów i wszechstronnych rokowań. Przywiązanie do zasady sprawiedliwości społecznej opiera się na zasadzie poczucia solidarności z poszkodowanymi i upośledzonymi. Jest to także popieranie pełnego zatrudnienia, dostępu do służby zdrowia i edukacji dla wszystkich obywateli oraz pomocy dla osób ubogich. W związku z tym, w krajach europejskich sądzi się, że społeczna sprawiedliwość może powodować wzrost gospodarczy. Polega to na wykluczeniu poglądu o niezgodności pomiędzy dobrze prosperującą gospodarką a dobrze prowadzoną polityką społeczną. Dlatego też mówi się, że polityka socjalna może nawet działać na rzecz równowagi w procesach ekonomicznych. Może mieć to miejsce w trakcie przeprowadzanych zmian, w gospodarce poprzez zdobywanie nowych kwalifikacji czy łagodzenie konfliktów społecznych. Natomiast wysoki stopień zorganizowania interesów oraz wszechstronne pertraktacje mają na celu uzyskanie porozumienia pomiędzy władzami państwowymi a przedstawicielami różnych środowisk społecznych. Dzięki temu sytuacja przemysłowa w Europie jest bardziej stabilna niż w innych częściach świata.

Powyższe cechy charakterystyczne dla polityki społecznej najbardziej właściwe są dla „starych” krajów Unii, a więc tych najbardziej rozwiniętych. Jednakże pozostałe kraje, jak np. Polska, powoli zaczynają zbliżać się do tego modelu. Europa posiada też wiele innych cech wspólnych, poza już wymienionymi, pod względem podejścia do polityki społecznej. Są one następujące:

- większy dostęp do publicznych usług społecznych dotyczących edukacji, ochrony zdrowia, pomocy dla osób starszych, niepełnosprawnych i dzieci,
- bardziej wyrównany poziom dochodów niż w innych częściach świata,
- względnie większe nakłady publiczne,
- bardziej wyrównany status kobiet i mężczyzn,
- porównywalny poziom życia (Europa Zachodnia).

Wspólne cechy dla prowadzenia polityki społecznej możemy też zaobserwować w byłych krajach tzw. realnego socjalizmu. Model ten nazywany jest państwowo-kolektywistycznym lub biurokratyczno-kolektywistycznym. Istniało w nim sporo cech, które upodabniają go do modelu motywacyjnego, a także instytucjonalno-redystrybucyjnego. Przede wszystkim państwa socjalistyczne chciały zapewnić obywatelom dostęp do wszelkich świadczeń, tak jak to ma



miejsce w modelu instytucjonalno-redystrybucyjnym. Jednak tak naprawdę powszechność usług oznaczała tylko prawo dla każdego do pracy, a nie pomoc w trudnej sytuacji życiowej. Z kolei podobieństwa do modelu motywacyjnego możemy zaobserwować poprzez znaczącą rolę ubezpieczeń oraz silny związek pomiędzy świadczeniami a pozycją na rynku pracy. Niezależnie jednak od tego, polityka społeczna krajów realnego socjalizmu różni się znacząco od tej prowadzonej w krajach gospodarki rynkowej. W tych ostatnich występują starania do zapewnienia gwarancji bezpieczeństwa socjalnego głównie poprzez działania w dziedzinie konsumpcji. W krajach socjalistycznych ingerowano przede wszystkim w sferę produkcji, ponieważ najważniejsza była kwestia dochodu narodowego. Stąd też dążenia do zapewnienia pracy każdemu obywatelowi, co stanowiło gwarancję wytworzenia odpowiedniego dochodu narodowego. Bezpieczeństwo socjalne było także zapewniane za pośrednictwem dopłat państwowych do cen towarów i usług pierwszej potrzeby. Funkcjonował też system świadczeń socjalnych, które były przyznawane na wypadek zdarzeń losowych. Nie było z kolei świadczeń dla osób pozostających bez pracy, a te dotyczące pomocy społecznej występowały tylko w niewielkim stopniu.

Analiza modeli polityki społecznej pozwala na przedstawienie tej działalności w szerszym kontekście oraz na dokonanie komparatystyki przyjętych, w różnych państwach, rozwiązań. Modele, choć stanowią jedynie pewien uproszczony wzorzec, unaocniają różnice występujące w przyjętych strategiach polityki społecznej. Z tego powodu stanowią one przedmiot dociekań naukowych badaczy zajmujących się tą dyscypliną.

## 1.4. Społeczna gospodarka rynkowa

Pojęcie to najczęściej kojarzone jest z początkami niemieckiej reformy gospodarczej i walutowej, zgodnej z wypracowanym przez Szkołę Fryburską modelem społecznej gospodarki rynkowej (SGR). Właśnie dzięki konsekwentnemu wprowadzeniu w życie tego, jak wtedy twierdzono „społecznie oswojonego kapitalizmu”, Republika Federalna Niemiec, osiągnęła sukces, okrzyknięty następnie „cudem gospodarczym”. W okresie powojennym również inne państwa europejskie budowały swój ład gospodarczy, w oparciu o założenia ustrojowe „kapitalizmu nadreńskiego”<sup>67</sup>. Charakterystyczne dla tego modelu solidarnościowe pryncypia stały się w końcu „znakiem firmowym” porządku gospodarczego Unii Europejskiej.

---

<sup>67</sup> M. ALBERT: *Kapitalizm kontra kapitalizm*. Tłum. D. ZAŃKO. Kraków, Wydawnictwo Signum, 1994, s. 186.



W konstytucyjnej genezie na rzecz SGR, wyróżnia się dwie płaszczyzny: gospodarczą i społeczną oraz klimat intelektualny — naukową i pozanaukową refleksję ustrojową tego okresu, a także oczekiwania społeczeństwa.

W sytuacji nierównowagi rynkowej, dramatycznej nadwyżki popytu nad podażą, braku podstawowych artykułów konsumpcyjnych, biedy i licznych innych deficytów, bardzo atrakcyjnie brzmiało hasło: „dobrobyt dla wszystkich”. Reglamentowana gospodarka, oparta o ceny kontrolowane, talony, kartki i przydziały, w której tylko zarządzano niedoborami, tu i tam odsłaniała swoje granice.

Okresy przełomów sprzyjają skrajnym poglądom i radykalizacji nastrojów w społeczeństwie. W Polsce okresu transformacji ustrojowej ścierały się dwie odmienne opcje ideowe. Z jednej strony (neo)liberalizm rozumiany jako Balcerowiczowskie „stawianie gospodarki z głowy na nogi” i wszechobecna „niewidzialna ręka rynku”. Z drugiej strony interwencjonizm Johna Maynarda Keynes’a, który wydawał się bliski „socjalizmowi z ludzką twarzą” i kojarzony z *welfare state*. Hasła równości i sprawiedliwości społecznej bliskie też były pozamarksistowskim socjalistom i nastawionej „społecznikowsko” inteligencji, a także w największym ruchu społecznym okresu przełomu w Polsce, czyli w NSZZ „Solidarność”.

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, społeczna gospodarka rynkowa to ustrój oparty na:

— wolności działalności gospodarczej

Bez wątplenia powiodło się podjęte w ramach „planu Balcerowicza” usuwanie przeszkód dla powstania wolnej gospodarki rynkowej. Dzięki „uwolnieniu” cen, demonopolizacji państwowego handlu zagranicznego, otwarciu granic dla importu, ograniczeniu państwowych subwencji i inwestycji nastąpiło odblokowanie wolnorynkowych mechanizmów. Prawo podaży i popytu znowu zaczęło funkcjonować. Wraz z innymi przedsięwzięciami, takimi jak: podwyższenie stopy procentowej, zredukowanie zakresu kredytów preferencyjnych, dewaluacja złotego i wprowadzenie jego wewnętrznej wymienialności, ustabilizowanie kursu walutowego oraz reforma systemu bankowego, a zwłaszcza zagwarantowanie Narodowemu Bankowi Polskiemu politycznej niezależności, spowodowały umocnienie polskiej waluty. Wypełniono podstawowe zadanie „państwa społecznego”, jakim jest tworzenie „warunków ramowych” prawidłowego rozwoju;

— własności prywatnej

W Polsce miała miejsce szybka prywatyzacja gospodarki, ale prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych ze względu na upolitycznienie procesu przebiegała bardzo wolno. Nadal nie przeprowadzono pełnej prywatyzacji górnictwa i kolei, zaś prywatyzacja hutnictwa, energetyki, sektora paliwowego, cukrowniczego, spirytusowego, chemicznego została opóźniona o kilka lat. Ponadto efekt redystrybucyjny naszej prywatyzacji przeważa nad poprawą efektywności i innowacyjności,

a zamiast postulowanego w ramach SGR upowszechnienia własności obserwuje się raczej procesy koncentracji kapitału<sup>68</sup>. Trudna kwestia reprivatyzacji nie doczekała się dotąd rozwiązania, a oburzająca opinię publiczną tzw. „privatyzacja nomenklaturowa” była jednym z powodów cofnięcia społecznego przyzwolenia dla prywatyzacji;

— solidarności

Wbrew postulowanej w ramach SGR współzależności polityki gospodarczej i społecznej, w Polsce stwierdza się raczej niespójność reform w tych obszarach. Zdecydowanie rynkowemu kierunkowi reform gospodarczych odpowiada niedookreślona sytuacja w sferze społecznej. Taka sytuacja jest rezultatem m.in. faktu, że podstawowym instrumentem kreowania przez państwo solidarności jest system ubezpieczeń społecznych, w mniejszym zaś stopniu — system podatków dochodowych.

Głównymi beneficjentami organizowanego przez państwo systemu solidarności są grupy znajdujące się poza rynkiem pracy oraz rolnicy. Skutkiem ubocznym omawianego tu systemu solidarności, nadmiernie obciążającego pracowników, są bardzo wysokie koszty pracy, głównie ich części pozapłacowej. Część płacowa tych kosztów jest zaś relatywnie niska. Wysokie koszty tworzenia miejsc pracy oraz niskie wynagrodzenia powodują ucieczkę od takiej wymuszonej przez państwo niesprawiedliwej solidarności. Wysoki poziom szarej strefy i emigracji zarobkowej jest tego świadectwem;

— dialogu i współpracy partnerów społecznych

Zachowanie pokoju społecznego zostało wysoko usytuowane w hierarchii wartości SGR, do podstaw, na których opiera się ten ustrój, dlatego słusznie zaliczono tam „dialog i współpracę partnerów społecznych”. Z wielu względów instytucje dialogu społecznego, które powstały po 1989 roku nie są w Polsce w pełni wykorzystane.

Przeszkodą w sprawnym jej działaniu jest też często upolitycznienie partnerów oraz niewiara w skuteczność dialogu — skoro interesy grupowe szybciej realizuje się poprzez spektakularne demonstracje czy strajki. Wydaje się zatem, że choć zbudowano w Polsce instytucje i procedury dialogu społecznego, daleko jeszcze do ich pełnego wykorzystania.

SGR kojarzono albo z tzw. „trzecią drogą” rozwoju, albo z keynesowskim interwencjonizmem, albo wyłącznie z rozbudowanym systemem zabezpieczeń socjalnych. Szybko jednak praktyka gospodarcza pokazała, że wcale tak kojarzony być nie musi i do języka polityki wróciły określenia: dziki lub drapieżny kapitalizm. Zabieg ten pośrednio dowodzi, że słowo „społeczna” traktowano wyłącznie jako propagandowy ozdobnik, z którym bez żalu można się rozstać. Tym bardziej, że zobowiązuje do działań, które są, zdaniem neoliberalistów, „kulą

---

<sup>68</sup> A. DYŁUS: *Zmienność i ciągłość. Polskie transformacje ustrojowe w horyzoncie etycznym*. Warszawa, Centrum Adama Smitha, 1997, ss. 13—17, 23—33.

u nogi” efektywnej gospodarki. W ich opinii SGR ma kształtować przedpole rynku — tak, aby podejmowanie działalności gospodarczej okazywało się bardziej atrakcyjne, niż zabieganie o środki pochodzące z redystrybucji dochodu społecznego<sup>69</sup>.

Realizowana w ramach SGR polityka przemysłowa jest często rozumiana jako polityka protekcyjna państwa, mająca na celu ochronę poszczególnych branż i przedsiębiorstw przed zagraniczną konkurencją. We Wspólnocie Europejskiej następuje obecnie zmiana orientacji polityki przemysłowej w kierunku realizacji polityki horyzontalnej, mającej na celu tworzenie warunków dla poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłowych. Również aktualna polityka przemysłowa Polski, zgodnie z tendencjami występującymi w krajach OECD, powinna mieć charakter kompleksowy i obejmować wszelkie aspekty działalności przemysłu. Powinna więc stopniowo odchodzić od działań sektorowych i prowadzić do wycofywania potencjału produkcyjnego z gałęzi nieefektywnych oraz przestawiać się w kierunku pomocy horyzontalnej. Przyjęcie strategii rozwoju Polski, opartej na powyższych działaniach, odpowiadałoby nowej polityce przemysłowej prowadzonej według zasad obowiązujących obecnie w Unii Europejskiej.

Nie istnieje jednoznaczna definicja polityki przemysłowej w kontekście rozwoju regionalnego. Pojęcie to kojarzone jest często ze szkodliwymi metodami interwencjonizmu państwowego, oddziałującymi na rynkowy mechanizm alokacji zasobów w przemyśle. Jednak zwolennicy polityki przemysłowej uważają ją za konieczny element ogólnej polityki gospodarczej, zwłaszcza w okresie trwającej nadal transformacji gospodarki. Ogólnie, polityka przemysłowa może być określona jako stymulowanie zmian w pożądanym kierunku (przede wszystkim ze względu na utrzymanie konkurencyjności w skali międzynarodowej) w różnych aspektach przemysłowej struktury wytwarzania.

Ryzyko prowadzenia aktywnej polityki przemysłowej wiąże się również z nadmiernymi oczekiwaniami, kierowanymi pod jej adresem. Oczekiwania te związane są z całą wiązką celów do realizacji, jakie ma spełniać polityka przemysłowa. Nie dość, że w warunkach ograniczoności środków są one względem siebie konkurencyjne, to jeszcze często są między sobą sprzeczne. Polityka promująca rozwój konkurencyjności gospodarki i wzrost eksportu, jest często sprzeczna z polityką podtrzymywania upadających dziedzin i przedsiębiorstw, nowoczesna polityka techniczna wymuszająca niezbędny wzrost wydajności pracy kłóci się z polityką, mającą na celu ochronę zatrudnienia. Również polityka w zakresie ochrony środowiska naturalnego jest sprzeczna z polityką przemysłową, która polegałaby na ochronie starej, nienowoczesnej technologicznie, a więc zanieczyszczającej środowisko, struktury przemysłu. Polityka przemysłowa może też być rozumiana jako tworzenie ogólnych warunków sprzyjających działalnoś-

---

<sup>69</sup> Ibidem, s. 20—22.

ci gospodarczej, promowanie restrukturyzacji przedsiębiorstw oraz otwieranie rynków. W tym przypadku, polityka przemysłowa nie jest alternatywą polityki konkurencji i prowadzi do tworzenia warunków dla poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłowych.

Trudno jednak nie zgodzić się z ogólną oceną, że w przeciwieństwie np. do samorządności czy pomocniczości, idea SGR „nie została faktycznie rozwinięta programowo”, nie zmaterializowała się dostatecznie w postaci prawa, orzecznictwa, odpowiednich instytucji, trwałych praktyk czy spontanicznych zachowań obywateli<sup>70</sup>.

Reasumując można stwierdzić, że ramy prawne dla budowy ustroju opartego na wolności gospodarczej, własności prywatnej oraz dialogu i współpracy partnerów społecznych w zasadzie zostały stworzone. Nie są one wprawdzie doskonałe, ale SGR od początku definiowano jako „system otwarty” na konieczne zmiany i ulepszenia.

## 1.5. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw a pomocniczość

Zmiany społeczne, kulturowe i ekonomiczne zachodzące w otoczeniu przedsiębiorstw spowodowały, że działalność podmiotów gospodarczych oparta jest w coraz większym stopniu na założeniach koncepcji społecznej odpowiedzialności. Koncepcja ta powstała na początku lat 70. XX wieku, jej istota polega na tym, że podmioty gospodarcze poczuwają się do odpowiedzialności za skutki społecznej działalności, za stan środowiska przyrodniczego oraz za relację szeroko rozumianego życia społeczno-gospodarczego<sup>71</sup>.

Edukacja w zakresie etyki i odpowiedzialności biznesu jest wielkim wyzwaniem, na całym świecie dokonuje się rewolucja w edukacji menadżerskiej — objęła nie tylko szkoły amerykańskie i europejskie, ale także chińskie i australijskie, rozwój koncepcji odpowiedzialności biznesu, pokazuje wyraźnie istotne przemiany w stylu zarządzania, w wielu firmach<sup>72</sup>.

Generalnie tworzy to zespół zasad, zgodnie z którymi wspomniane relacje mają charakter profesjonalny i służą pomnożeniu zysku. Drugą grupę stanowią

---

<sup>70</sup> B. RYSZ-KOWALCZYK: *Polityka społeczna w obecnym ładzie konstytucyjnym*. W: *Porządek konstytucyjny w Polsce. Wybrane problemy*. Red. W. JAKUBOWSKI, T. SŁOMKA. Warszawa—Pułtusk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2008, s. 212.

<sup>71</sup> W. OCIECZAK, B. GAJDIK: *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw produkcyjnych*. Gliwice, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, 2010, s. 5.

<sup>72</sup> N. CRAIG SMITH, G. LENSSEN: *Odpowiedzialność biznesu. Teoria i praktyka*. Tłum. D. BAKALARZ, M. MAŁECKA. Warszawa, Wydawnictwo Studio EMKA, 2009, s. 13.

normy moralne, prawne i obyczajowe ograniczające swobodę podmiotom gospodarczym w ich dążeniu do realizacji powyższego celu, ale również wprowadzające we wzajemne stosunki pewien ład i pozwalające im na realizację szeroko różnych celów pozaekonomicznych<sup>73</sup>.

W ostatnich latach pojawiają się coraz to nowe definicje zjawiska, jakie nazywamy społeczną odpowiedzialnością biznesu oraz liczne publikacje na ten temat. Jeden z autorów proponuje analizę 37 aktualnych definicji CSR<sup>74</sup>. Oznacza to, że nie sposób wyartykułować jednolitego poglądu w tym względzie. Specjaliści zwracają uwagę, że taka sytuacja ma zarówno dobrą jak i złą stronę<sup>75</sup>. Aspekt pozytywny polega na możliwości permanentnego rozbudowywania pojęcia o nowe i aktualne elementy, czyniąc pojęcie bardziej pojemnym i dynamicznym, a także interdyscyplinarnym. Negatywny wymiar takiej sytuacji polega na trudności dotarcia do odbiorcy z jasno i jednoznacznie określonym zagadnieniem.

CSR określa się jako koncepcję, dzięki której przedsiębiorstwa na etapie budowania strategii dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne i ochronę środowiska, a także relacje z różnymi grupami interesariuszy.

Społeczna odpowiedzialność jest procesem, w ramach którego przedsiębiorstwa zarządzają swoimi relacjami z różnorodnymi interesariuszami, którzy mogą mieć faktyczny wpływ na sukces w działalności gospodarczej, należy je zatem traktować jako inwestycję, a nie koszt.

Historycznie, problem interakcji zachodzących pomiędzy przedsiębiorstwem a społeczeństwem interesował wielu autorów zwłaszcza w okresie dostrzegania negatywnych skutków działalności przedsiębiorstw na otoczenie. Niezwykle istotnym dla tego nowego postrzegania roli przedsiębiorstwa i rządu wobec przedsiębiorczości była katolicka nauka społeczna, a zwłaszcza papieska encyklika *Rerum novarum* Leona XIII, który jako pierwszy zwrócił uwagę na ideę solidaryzmu społecznego, co nabrało szczególnego znaczenia w czasach kryzysu gospodarczego 1929—1933.

Do twórców pojęcia CSR zalicza się na ogół T.J. Krepsa, który w latach 40. określił pomiary społecznego oddziaływania działalności przedsiębiorstwa czy Howarda Bowena, który uchodzi za pierwszego autora definicji. Zwrócił on uwagę na zobowiązanie przedsiębiorcy do prowadzenia działalności w taki sposób, żeby była zgodna z celami i wartościami ważnymi dla całego społeczeństwa<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> J. DASZKIEWICZ, A. GIERASIMCZUK: *Etyka i etykieta biznesu*. Rzeszów, Wydawnictwo Wyższego Seminarium Duchownego w Rzeszowie, 2003, s. 7—8.

<sup>74</sup> A. DAHLERUD: *How corporate social responsibility is defined*. „Corporate Social Responsibility and Environmental Management” 2008, vol. 15, issue 1, I/II.

<sup>75</sup> M. WÓJCIK: *Społeczna odpowiedzialność biznesu. W: Człowiek najlepsza inwestycja. CSR remedium na kryzys*. Katowice, Izba Rzemieślnicza oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Katowicach, 2010.

<sup>76</sup> H.R. BOWEN: *Social Responsibilities of the Businessman*. New York, Harper and Row, 1953.

Podobnie rozumiał te relacje Keith Davis, który podkreślał w swoich publikacjach, że przedsiębiorstwo ma nie tylko prawne i gospodarcze cele, ale także obowiązki wobec społeczeństwa<sup>77</sup>. Archie Carroll zdefiniował CSR formułując tzw. „piramidę” składającą się z czterech zwięzających się ku wierzchołkowi poziomów: ekonomicznego (agregacja zysku, etycznego, prawnego [działalność zgodna z obowiązującymi przepisami prawa] i filantropijnego (prowadzenie działalności charytatywnej)<sup>78</sup>. Teoria interesariuszy pojawiła się w latach 80. Jej autor R. Edward Freeman, który wskazał na fakt, że przedsiębiorca i przedsiębiorstwo wchodzi w liczne relacje z konsumentami, dostawcami, kontrahentami, instytucjami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, a także z własnymi pracownikami<sup>79</sup>.

Unia Europejska zwiększyła swoje zainteresowanie koncepcją CSR od początku XXI wieku. Pierwszym dokumentem, który odegrał w tym zakresie istotną rolę była Strategia Lizbońska. Według definicji Komisji Europejskiej:

Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa to dobrowolne uwzględnianie przez przedsiębiorstwo zagadnień społecznych i ekologicznych w działalności gospodarczej, wychodzące poza wymogi prawne i zobowiązania wynikające z umów<sup>80</sup>.

Liczne inicjatywy na rzecz wypracowywania i wdrażania rozwiązań w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu mają — z jednej strony — wzmocnić przedsiębiorstwa, ich wartość i konkurencyjność na rynku, a z drugiej — umożliwić efektywne współdziałanie i współpracę różnych interesariuszy, przyczyniając się w ten sposób do zrównoważonego, harmonijnego rozwoju gospodarki i zapewnienia spójności społecznej. Od kilku lat mamy do czynienia w Polsce z coraz większą aktywnością przedsiębiorstw, w zakresie społecznej odpowiedzialności oraz — jednocześnie — rosnącym zainteresowaniem sektora publicznego i społecznego podjęciem skoordynowanych działań na rzecz wspierania rozwoju społecznej odpowiedzialności biznesu.

Pozycja przedsiębiorstwa uzależniona jest obecnie od posiadanego kapitału ludzkiego i stopnia ich utożsamiania z firmą. Dodatkowym przejawem CRS w wymiarze wewnętrznym jest wdrażanie transparentnej polityki informacyjnej wobec pracowników, tak aby decyzje personalne, a także informowanie o sytuacji finansowej, konkurencyjności oraz propozycjach związanych z realizowanym systemem motywacyjnym stanowiło element spójności zespołu.

<sup>77</sup> K. DAVIS: *Can Business Afford To Ignore Social Responsibility?*. California „California Management Review” 1960, no. 2/3.

<sup>78</sup> A. CARROLL: *The Pyramid of Corporate Social Responsibility, Toward the Moral Management Organizational Stakeholders*. „Business Horizons” 1991, no. 34(4).

<sup>79</sup> R.E. FREEMAN: *Strategic management. A stakeholder approach*. Boston, Pitman Publishing, 1984.

<sup>80</sup> Green Paper on Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility, COM (2001) 366 final of 18.7.2001.



Podstawą tej polityki powinno być wsparcie przedsiębiorstw w realizacji zasad odpowiedzialnego zarządzania, podejmowanych w celu zwiększenia ich konkurencyjności, poprzez dobrowolne wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań w obszarze strategii biznesowej, we współpracy z istotnymi grupami interesariuszy. Odpowiedzialne zarządzanie jest zatem rozumiane jako praktyka mająca na celu maksymalizowanie pozytywnego wpływu sektora biznesu w Polsce w obszarze ekonomicznym, ekologicznym i społecznym, przy jednoczesnym minimalizowaniu wpływu negatywnego. Tego typu zarządzanie ma prowadzić — z jednej strony — do wzrostu odpowiedzialnej konkurencyjności przedsiębiorstw, a z drugiej — do podniesienia poziomu spójności społecznej, ochrony środowiska naturalnego oraz dobrobytu ekonomicznego obywateli.

W rozważaniach dotyczących roli przedsiębiorstwa jeden z twórców koncepcji „niewidzialnej ręki rynku” Adam Smith, negował społeczną odpowiedzialność. Zawarte w jego fundamentalnej pracy tezy<sup>81</sup> rozwinął Milton Friedman, który przekonuje, że działalność socjalna lub filantropijna przedsiębiorstwa jest w swojej istocie pozbawianiem właścicieli (udziałowców, akcjonariuszy) zysków gwarantowanych w dywidendzie<sup>82</sup>. Ten punkt widzenia do dzisiaj wywołuje kontrowersje wokół koncepcji CSR.

W większości opracowań wymienia się następujące czynniki wpływające na społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstwa:

- rozwój ruchów społecznych,
- powstanie taniej komunikacji globalnej,
- postrzeganie niesprawiedliwości i negatywne aspekty globalizacji,
- wyzwania zrównoważonego rozwoju i zmieniające się oddziaływanie sektorów prywatnego/publicznego.

Równie istotne są uwarunkowania związane z kształtowaniem przesłanek przedsiębiorczości. Jedną z podstawowych przesłanek leżących u podstaw kształtowania się tego typu założeń było przeświadczenie, że działania władz centralnych nie stworzą spójnego programu i nie zmierną ku wypracowaniu jakiejś wyraźnej linii pragmatycznych rozwiązań rozpoznanych problemów gospodarczych. W tym m.in. należy upatrywać uporą w uruchomieniu działań na poziomie regionalnym, mających na celu powołanie instytucji koordynującej pojawiające się regionalne i branżowe programy i projekty gospodarcze.

Sektor pozapaństwowy powstał w warunkach Polski imponująco szybko. Liberalizacja gospodarki sprawiła, że wielu nowych przedsiębiorców założyło własne firmy, zaś ci, którzy działali przedtem, uzyskali lepsze perspektywy rozwoju. Obecnie ponad 75% zatrudnionych pracuje w sektorze prywatnym. Wspieranie

---

<sup>81</sup> A. SMITH: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*. T. 1. Tłum. S. WOLFF, O. EINFELD. Warszawa, PWN, 1954.

<sup>82</sup> M. FRIEDMAN: *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*. „The New York Times Magazine” 1970, September 13.



rozwoju sektora prywatnego jest istotne z wielu powodów, wśród których należy podkreślić znaczenie faktu, że to właśnie on tworzyć będzie rdzeń gospodarki rynkowej, a więc tworzyć większość miejsc pracy. Wsparcie dla tego sektora przedsiębiorstw pomoże także, w istotnym nurcie restrukturyzacji jakim jest demopolizacja, a także w tworzeniu klasy średniej, będącej istotnym czynnikiem stabilizacji społecznej<sup>83</sup>.

Nie wszystkie firmy tego sektora posiadają umiejętności niezbędne do sporządzenia wymaganych przez banki biznesplanów i studiów wykonalności. Firmy nowopowstające ogranicza w dostępie do rynku finansowego brak odpowiednich zabezpieczeń oraz własnego kapitału początkowego. Szczególnie należy podkreślić fakt, że nie wszystkie działania wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw powinny zapadać na szczeblu centralnym. Część środków rządowych powinno finansować także programy regionalne a zwłaszcza działania związane ze szkoleniami i opieką nad regionalnymi instytucjami promującymi biznes. Wsparcie dla organizacji przedsiębiorców może być użyteczne we wszystkich wymienionych dziedzinach. Docelowym, konieczna jest i w tym obszarze istotna decentralizacja państwa i podatków. Jediną metodą na skuteczne rozwiązanie powyższych problemów to perspektywa samodzielnych gospodarzo i budżetowo regionów samorządowo-rządowych. Dzięki temu sektor prywatny będzie mógł realnie pomóc sam sobie.

W tym kanonie szczególną rolę zaczyna odgrywać samorząd terytorialny, który po pierwszej fazie krzepnięcia i kształtowania swoich struktur organizacyjnych i funkcjonalnych staje się gospodarczym partnerem w skali regionu.

Czasy kryzysu finansowego i ekonomicznego nie sprzyjają dynamicznemu rozwojowi koncepcji CRS. Podkreślane i uwypuklane są następujące czynniki ograniczające społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstwa:

- zbyt duży koszt siły roboczej;
- konieczność respektowania praw pracowniczych nawet jeżeli są niedoskonałe;
- konieczność współpracy tylko z przedsiębiorstwami etycznymi;
- konieczność systematycznego sprawdzania etyki partnerów biznesowych;
- łatwość uprawiania działalności pozornej przez konkurencję;
- słaby efekt marketingowy w stosunku do nakładów.

Najbliższy okres pokaże, czy społeczna odpowiedzialność biznesu jest jedynie kolejną modą, czy też trwałym elementem kultury zarządzania przedsiębiorstwem, determinującym jego pozycję rynkową.

Dotychczasowe badania wykazują, że zasadniczym motorem do podejmowania inicjatyw w obszarze społecznej odpowiedzialności biznesu przez przedsiębiorstwa i ich liderów jest chęć poprawienia wizerunku przedsiębiorstwa i przedsiębiorcy. W takim rozumieniu CRS jawi się procesem w ramach, którego

<sup>83</sup> M. MITRĘGA: *Społeczna odpowiedzialność biznesu jako współdziałanie zapewniające spójność społeczną*. W: *Odpowiedzialność w przestrzeni społeczno-pastoralnej*. Red. I. CELARY, G. POŁOK. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2013, s. 45.

przedsiębiorstwa zarządzają swoimi relacjami z różnorodnymi interesariuszami, którzy mogą mieć faktyczny wpływ na powodzenie w działalności gospodarczej, a zatem można je traktować jako inwestycje, a nie koszt.

Równie ważnym jest sformułowanie adekwatnej strategii wdrażania CRS na poziomie przedsiębiorstwa, dla której ważne są takie elementy jak: wyznaczenie celów strategicznych i zadań operacyjnych w firmie oraz sformułowanie odpowiednich zadań. Wśród bardzo wielu wymienianych w literaturze przedmiotu<sup>84</sup> elementów strategii polityki społecznej w przedsiębiorstwie należy zaliczyć:

- prawa człowieka — przestrzeganie praw człowieka przyjętych przez społeczność międzynarodową oraz eliminacja przypadków łamania praw człowieka przez firmy;
- standardy pracy — poszanowanie wolności stowarzyszania się i przyznanie prawa do prowadzenia negocjacji między stronami, eliminacja wszystkich form pracy przymusowej, zniesienie wykonywania pracy przez dzieci;
- zdrowie i bezpieczeństwo pracy — podjęcie działań w celu zapobieżenia wypadkom przy pracy i zagrożeniom dla zdrowia;
- konsultacje z pracownikami i komunikacja — przeprowadzanie regularnych konsultacji mających na celu wyłonienie obszarów, w których występują problemy i zapobieganie tym problemom;
- równość szans rozwoju — stworzenie wszystkim pracownikom równości szans rozwoju i nie stosowanie dyskryminacji w zatrudnianiu, wynagradzaniu, awansowaniu pracowników, z uwagi na narodowość, pochodzenie etniczne, przynależność do grupy społecznej, religię, płeć, wiek, orientację seksualną, przynależność do związków zawodowych lub poglądy polityczne;
- zaangażowanie w działalność społeczności lokalnych — uczestnictwo w tych działaniach społeczności lokalnych, które mają na celu aktywne wspieranie rozwoju ekonomicznego oraz postępu w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego;
- etyka biznesu — uczciwość i zaufanie, społeczna odpowiedzialność musi nabrać należnego im blasku, stać się normą wszystkich przedsiębiorców;
- środowisko naturalne — popieranie prewencyjnego podejścia do kwestii związanych z ochroną środowiska, podejmowanie inicjatyw mających na celu promowanie postawy odpowiedzialności wobec środowiska naturalnego, stosowanie technologii przyjaznych środowisku;

W warunkach gospodarki Polski nie wypracowano dotąd jednolitej strategii CSR, zwłaszcza w małych i średnich przedsiębiorstwach. Po okresie całkowitego pomijania tej kwestii w latach 90.<sup>85</sup> i po okresie jawnej niechęci czy nawet

<sup>84</sup> J. ADAMCZYK: *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*. Warszawa, PWE, 2008, s. 128.

<sup>85</sup> W okresie PRL-u w tzw. gospodarce socjalistycznej realizowano zasadę pozaprodukcyjnej funkcji zakładu pracy.

sprzeciwu ze strony liderów biznesu i publicystów wobec zasad CSR stopniowo zmieniano zdanie. Zaczęto podejmować konkretne, choć fragmentaryczne projekty w obszarze społecznym funkcjonowania firm. Obecnie zmierza się do powiązania CSR z innymi strategiami realizowanymi w przedsiębiorstwie; komunikacyjną, personalną, marketingową czy strategią ładu korporacyjnego.

Odpowiedzialność biznesu to praktyka mająca na celu maksymalizowanie pozytywnego wpływu sektora biznesu w Polsce w obszarze ekonomicznym, ekologicznym i społecznym, przy jednoczesnym minimalizowaniu wpływu negatywnego. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że różne grupy interesariuszy, zarówno w sektorze prywatnym, jak i społecznym oraz publicznym, są zainteresowane lepszym dostępem do całościowej i obiektywnej wiedzy na temat społecznie odpowiedzialnego biznesu, opisów realizowanych projektów, publikacji, dobrych praktyk, inicjatyw partnerskich, często międzynarodowych z udziałem polskich partnerów.

Idea społecznej odpowiedzialności powstała z potrzeby alternatywy powininości dla przedsiębiorców związanej z ujawnieniem ułomności „niewidzialnej ręki rynku” powodujących szereg niekorzystnych skutków, konfliktów i zagrożeń.

Analizy pokazują, że społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw to inwestycja w społeczeństwo, która na dłuższą metę opłaca się wszystkim. To odpowiedzialna gospodarka może być inicjatorem i motorem pożądanych zmian w kierunku harmonijnego rozwoju. Polska może stać się najbardziej przyjaznym środowiskiem dla odpowiedzialnego, innowacyjnego biznesu w Europie. Dlatego niezbędne jest wspieranie potencjału adaptacyjnego polskich przedsiębiorstw, gdyż koszty zaniechania w zakresie wspierania odpowiedzialnej konkurencyjności przedsiębiorstw mogą być niewspółmiernie duże, doprowadzając do gwałtownego załamania naszej pozycji gospodarczej w najbliższej przyszłości. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw staje się w Polsce coraz bardziej istotnym wyzwaniem w rozwoju gospodarki. Wiedza na ten temat jest jednak ciągle niewystarczająca i dlatego dominują stereotypy (np. traktowanie społecznej odpowiedzialności jako formy filantropii, a nie instrumentu budowania pozycji konkurencyjnej na rynku), często utrudniające podejmowanie właściwych działań.

Konieczne jest całościowe definiowanie tego, co określamy jako społeczna odpowiedzialność biznesu, z uwzględnieniem m.in. wymiaru środowiskowego, etycznego, społecznego, konsumenckiego. Jest to szczególnie ważne wtedy, gdy podejmuje się inicjatywy na rzecz promocji CSR wśród przedstawicieli małych i średnich firm.

Od kilku lat mamy do czynienia w Polsce z rosnącym zainteresowaniem administracji publicznej podjęciem skoordynowanych działań na rzecz wspierania rozwoju społecznej odpowiedzialności biznesu. Koordynacja w zakresie polityki społecznej odpowiedzialności powinna objąć wszystkie istotne komponenty polityki gospodarczej i społecznej w Polsce.

## Pomoc społeczna — wybrane zagadnienia

### 2.1. Rola pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego

Rozważania na temat pomocy społecznej należy rozpocząć od określenia roli tej instytucji polityki społecznej państwa typu *welfare state*. W systemie tym pomoc stanowi bowiem część zabezpieczenia społecznego, a samo pojęcie zabezpieczenia jest różnorodnie definiowane. Mirosław Księżopolski podzielił definicje zabezpieczenia społecznego na dwie grupy. Do pierwszej z nich przyporządkował te, które opierają się na enumeratywnym wskazaniu czynności podejmowanych w celu zapewnienia, przede wszystkim przez państwo, odpowiedniego poziomu życia<sup>1</sup>. Przykładem takiego traktowania problemu jest definicja Jerzego Piotrowskiego, który określa zabezpieczenie społeczne jako

całokształt środków działania i instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych społecznie uznanych za ważne potrzeb<sup>2</sup>.

Z kolei Antoni Rajkiewicz twierdzi, że zabezpieczenie to „system świadczeń, do których obywatele mają prawo lub z których mają możliwość korzystania w wypadkach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami”<sup>3</sup>. Zatem

---

<sup>1</sup> J. PIOTROWSKI: *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa, Książka i Wiedza, 1966, s. 28.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> A. RAJKIEWICZ: *Zabezpieczenie społeczne. Ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. RAJKIEWICZ: Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1979, s. 433.

w pierwszym ujęciu zabezpieczenie społeczne obejmuje szereg elementów, m.in.: pomoc społeczną, ochronę zdrowia, ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia gospodarcze (osobowe i majątkowe), rehabilitację osób niepełnosprawnych<sup>4</sup>. Natomiast drugą grupę charakteryzuje traktowanie zabezpieczenia społecznego jako stanu, do którego się dąży i który stanowi efekt podjętych działań. Przykładem takiego ujmowania tej kwestii jest definicja sformułowana przez Międzynarodową Organizację Pracy. Według MOP zabezpieczenie społeczne to

rezultat osiągnięty za pomocą całego szeregu kompleksowych i uwieńczonych powodzeniem przedsięwzięć publicznych mających na celu ochronę ludności (lub jej dużych grup) przed niedostatkiem środków materialnych, który w razie braku takich przedsięwzięć mógłby być spowodowany utratą dochodów w razie: choroby, bezrobocia, inwalidztwa, starości lub zgonu oraz przedsięwzięć zapewniających dostęp do opieki zdrowotnej w razie potrzeby i pomagających rodzinom wychowującym małe dzieci<sup>5</sup>.

Ponadto zgodnie z wykładnią MOP

zabezpieczenie społeczne ma szersze cele niż prewencja lub łagodzenie skutków biedy. Stanowi ono wyraz dążenia do osiągnięcia bezpieczeństwa w jego najszerszym sensie [...] ta właśnie gwarancja bezpieczeństwa jest tym, co znaczy najwięcej ze wszystkiego, bardziej niż poszczególne mechanizmy [...], za pomocą których gwarancja jest udzielana<sup>6</sup>.

Na podstawie przytoczonych definicji można wyciągnąć wniosek, że termin zabezpieczenie społeczne jest szeroki i w związku z tym obejmuje on rozległy zakres działalności. Jednocześnie podkreślić należy, iż zabezpieczenie ma doniosłe znaczenie w życiu jednostki — stwarza jej ono bowiem gwarancję bezpieczeństwa społecznego.

Zabezpieczenie społeczne obejmuje trzy techniki administracyjno-finansowe, które stanowią formy jego realizacji: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i opiekuńczą. Techniki te zostały wyodrębnione ze względu na sposób finansowania, a także prawa i obowiązki podmiotów uprawnionych do świadczeń<sup>7</sup>. Rolą ostatniej ze wskazanych technik jest uzupełnianie lub też zastępowanie świadczeń przyznawanych w ramach pozostałych dwóch i dlatego określa się ją jako technikę domykającą system zabezpieczenia społecznego. Funkcję tę sprawuje włoś-

<sup>4</sup> P. BŁĘDOWSKI: *Pomoc społeczna*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. KURZYNOWSKI. Warszawa, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, 2003, s. 233.

<sup>5</sup> Cyt. za: W. KOCZUR: *Zabezpieczenie społeczne. Podstawowe zagadnienia*. W: *Polityka społeczna w okresie transformacji*. Red. A. FRĄCZKIEWICZ-WRONKA, M. ZRALEK. Katowice, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, 2000, s. 121.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 122.

nie pomoc społeczna (wypełniając tym samym założenia techniki opiekuńczej). Pomoc społeczna nakłada na społeczeństwo lub społeczności lokalne obowiązek udzielania wsparcia osobom lub rodzinom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej<sup>8</sup>. Ponadto rolą pomocy jest również rozpoznawanie nowych potrzeb społeczeństwa oraz inicjowanie innowacyjnych form ich zaspokajania, przygotowując w ten sposób podstawę pod nowe rozwiązania organizacyjno-prawne<sup>9</sup>. W tym znaczeniu pomoc społeczna, mimo różnic dzielących ją od pozostałych dwóch technik, stanowi integralną część zabezpieczenia społecznego<sup>10</sup>.

Lucyna Frąckiewicz uważa, że technika opiekuńcza zabezpieczenia społecznego charakteryzuje się następującymi cechami:

- 1) pomoc udzielana jest w indywidualnych przypadkach, a świadczenia przybierają różną formę, która to zależy od potrzeb;
- 2) pomocy udziela się wszystkim, którzy znajdują się w potrzebie (trudnej sytuacji życiowej), bez względu na grupę społeczną, do której należą;
- 3) świadczenia opłacane są ze środków publicznych, a zatem ich źródłem finansowania nie są należności wnoszone przez świadczeniobiorców;
- 4) administrowaniem pomocy społecznej zajmują się organy publiczne;
- 5) świadczenia nie mają charakteru obligatoryjnego, są uznaniowe<sup>11</sup>.

Wskazane przez autorkę cechy techniki opiekuńczej w dużej mierze pokrywają się ze współcześnie rozumianą pomocą społeczną. Różnicy pomiędzy praktyką tej działalności a omówioną charakterystyką można się dopatrywać we wskazaniu, że świadczenia w technice opiekuńczej są uznaniowe. W dzisiejszym systemie pomocy społecznej większość z nich oparta jest na zasadzie rozszczeniowości, zgodnie z którą w przypadku spełnienia kryterium muszą być one przyznane i realizowane.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do następujących konkluzji — zabezpieczenie społeczne obejmuje szeroki katalog działań, które stanowią swego rodzaju parasol ochronny przed niedostatkiem, jak również są dla jednostki gwarancją bezpieczeństwa. Rolą pomocy społecznej w tym systemie jest z kolei jego uzupełnianie.

## 2.2. Definicje pomocy społecznej

Podobnie jak różnorodnie ujmowane jest pojęcie zabezpieczenia społecznego, tak można wskazać odmienne definicje pomocy społecznej. W praktyce międzynarodowej termin ten został omówiony przez Organizację Narodów

<sup>8</sup> P. BŁĘDOWSKI: *Pomoc społeczna...*, s. 233.

<sup>9</sup> W. KOCZUR: *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 139.

<sup>10</sup> J. JOŃCZYK: *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Kraków, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, 2001, s. 390—391.

<sup>11</sup> L. FRĄCKIEWICZ: *Polityka społeczna. Zarys wykładu*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 1998, s. 190—191.

Zjednoczonych. W myśl definicji ONZ pojęcie to oznacza „zespół czynników ułatwiających jednostkom, rodzinom, grupom i społecznościom przewyższanie trudnych sytuacji socjalnych, których źródło tkwi w zachodzących zmianach”<sup>12</sup>. Sformułowanemu przez ONZ opisowi można zarzucić ogólnikowy charakter, co z kolei uniemożliwia dokładne określenie: adresatów pomocy; sytuacji, w której jest udzielana; podmiotów ją świadczących, a także form przyznawanego wsparcia. W tym kontekście należy się zgodzić z socjologiem Jerzym Krzyszkowskim, który uważa, że problemy z definiowaniem pomocy społecznej wynikają z utożsamiania jej z całą polityką społeczną. Tendencje te są również widoczne w opisie, który skonstruowała ONZ<sup>13</sup>.

Poza prawodawstwem międzynarodowym o charakterze globalnym, którego przykład stanowi definicja pomocy społecznej zaproponowana przez ONZ, pojęcia pomocy należy poszukiwać również w międzynarodowych aktach normatywnych o charakterze regionalnym. Przykład tego stanowi art. 13 Europejskiej Karty Społecznej z 18 października 1961 roku, która to Karta jest dokumentem Rady Europy. Zgodnie z jego treścią pomoc społeczną utożsamia się ze świadczeniami, które są udzielane przez instytucje lub organy administracji osobom ubogim na podstawie zasady dobroczynności<sup>14</sup>. Definicja ta, podobnie jak poprzednia, ma charakter ogólny, co wynika z rangi aktu prawnego, w którym została zamieszczona.

Interesujących wniosków dostarcza również analiza terminu pomoc społeczna w dorobku krajów o tradycji anglosaskiej. Godnych uwagi szczególnie w kontekście tego, że pierwsze państwowe dokumenty dotyczące pomocy społecznej (tzw. *Poor Law*) wydane zostały w Anglii w 1601 i 1834 roku. W języku angielskim pomoc społeczną (*social assistance*) określa się jako personalne służby społeczne (*personal social services*) lub jako opiekę społeczną (*social care*)<sup>15</sup>. Nieco bardziej precyzyjna definicja pomocy społecznej (personalnych służb społecznych) sformułowana została w Wielkiej Brytanii w 1977 roku przez Erica Sainsbury’ego. Według autora

personalne służby społeczne zajmują się problemami utrudniającymi optymalne społeczne funkcjonowanie jednostki, rozwój jej osobowości i satysfakcjonujące relacje z innymi. Personalne służby społeczne zajmują się tymi sprawami, którymi tradycyjnie zajmowały się jednostki czy rodziny. Zaspokajanie potrzeb wymaga dużej elastyczności w procesie pomagania<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Cyt. za: J. KRZYSZKOWSKI: *Pomoc społeczna. Szkic socjologiczny*. Warszawa, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, 2008, s. 9.

<sup>13</sup> J. KRZYSZKOWSKI: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2005, s. 118.

<sup>14</sup> G. UŚCIŃSKA: *Aktualne problemy zabezpieczenia społecznego w Polsce*. „Polityka Społeczna” 2007, nr 7, s. 2.

<sup>15</sup> J. KRZYSZKOWSKI: *Pomoc społeczna...*, s. 9.

<sup>16</sup> E. SAINSBURY: *The Personal Social Services*. London, Pitman, 1977, s. 3.



Zatem personalne służby społeczne pojawiają się w przypadku wystąpienia trudnej sytuacji i zastępują pomoc, którą normalnie świadczyłyby podmioty niepaństwowe. Z kolei w Stanach Zjednoczonych termin służby społeczne (*social services, welfare services*) został zastąpiony terminem *human services*. Wspomniana *human services* ma szeroki charakter, gdyż w skład tego pojęcia wchodzi zarówno kreowanie programów socjalnych, administrowanie nimi, jak również świadczenie usług socjalnych<sup>17</sup>.

Natomiast w myśl definicji prezentowanej na gruncie praktyki niemieckiej, a więc bardziej zbliżonej do kontynentalnego, zatem również polskiego dorobku, pomoc społeczna (*Sozialhilfe*)

zapewnia świadczenia dla potrzebującej, pozostającej bez środków do życia warstwy społeczeństwa [...] świadczenia są subsydiarne, co oznacza, że wchodzi w rachubę tylko wtedy, gdy nie występują roszczenia o świadczenia socjalne wobec innych podmiotów, a w szczególności wobec ubezpieczenia społecznego. Podmioty świadczące pomoc społeczną to urzędy socjalne [...]<sup>18</sup>.

Rozumienie pomocy społecznej, a także stosunek do niej zależy od uznanych w danym państwie rozwiązań modelowych w zakresie polityki społecznej, jak i samej pomocy. Niemniej jednak dla badań porównawczych szczególnie ważne jest przyjęcie wspólnej definicji określającej konstytutywne cechy tej działalności. Za takie mogą uchodzić przytoczone definicje ONZ czy Rady Europy.

W polskiej literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele sposobów definiowania pojęcia pomoc społeczna. W dodatku rozumienie tej kategorii zmieniało się na przestrzeni wieków, a z samym terminem pomoc społeczna mamy do czynienia dopiero od początku XX wieku. Zastąpił on dotychczas używane pojęcia dobroczynności oraz filantropii. W ten sposób podkreślona została profesjonalizacja działalności charytatywnej mającej do tej pory charakter bardziej oddolny niż inicjowany odgórnie przez państwo<sup>19</sup>. W okresie międzywojennym, w Polsce posługiwano się terminem opieka społeczna, natomiast w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pojęć opieki i pomocy społecznej używano wymiennie<sup>20</sup>. Z kolei po transformacji ustrojowej uznano termin pomoc społeczna jako właściwy w polskim prawodawstwie, choć niektórzy autorzy wciąż za synonim pomocy społecznej uważają opiekę.

<sup>17</sup> J. KRZYSZKOWSKI: *Między państwem opiekuńczym...*, s. 119.

<sup>18</sup> G. FIRLIT-FESNAK, H. OBERLOSKAMP, E. JAROSZEWSKA: *Polsko-niemiecki i niemiecko-polski leksykon polityki społecznej i pracy socjalnej*. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2006/2007, s. 213.

<sup>19</sup> J. KRZYSZKOWSKI: *Pomoc społeczna...*, s. 9.

<sup>20</sup> Zob. P. GRZYWNA, J. LUSTIG, M. MITRĘGA, N. STĘPIEŃ-LAMPA, B. ZASĘPA: *Polityka społeczna. Rozważania o teorii i praktyce*. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017, s. 34–52.

Przykładem zamiennego stosowania tych pojęć jest definicja pomocy społecznej, która znajduje się w *Słowniku pojęć teoretycznych pomocy społecznej*, a którą przytacza w swojej pracy Dariusz Zalewski. Pomoc społeczna traktowana jest jako:

świadczenia społeczne, które nie wynikają z określonych uprawnień ubezpieczonych ani zapomogowych, a dotyczą osób znajdujących się w sytuacji wymagającej pomocy. Pomoc ta może być udzielana ze środków budżetowych państwa, organizacji społecznych (np. Polski Komitet Pomocy Społecznej, Polski Czerwony Krzyż, Caritas), środków ofiarności społecznej. Zamiennie używa się terminu opieka społeczna<sup>21</sup>.

Terminy opieka i pomoc społeczna są często, również w mowie potocznej, stosowane wymiennie. Jednakże według Heleny Radlińskiej, działaczki społecznej z okresu dwudziestolecia międzywojennego, mają one inne znaczenie. Opieka dotyczy osób, które nie są zdolne żyć samodzielnie. Ma ona charakter stały, ogranicza własną zaradność osób, względem których jest sprawowana. Opieka może mieć miejsce w placówkach dla osób przewlekle chorych czy też domach małego dziecka. Natomiast pomoc ma charakter tymczasowy, doraźny. Jej celem jest doprowadzenie do samodzielności. Osoba, która otrzymuje pomoc jest zobowiązana do współdziałania w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji, w jakiej się znalazła<sup>22</sup>. Zatem różnicę pomiędzy tymi dwoma pojęciami można wyrazić w znaczeniu słów pomagać i opiekować się. Opieka wiąże się z pasywną postawą osoby, względem której jest świadczona, pomoc z kolei wymusza jej czynny udział w podejmowanych na jej rzecz działaniach.

Podobnie do H. Radlińskiej kwestię tę ujmuje Edward Strzelecki. Twierdzi on, że

opieka ma za zadanie dostarczyć potrzebującemu doraźnie, okresowo lub trwale środków niezbędnych dla jego utrzymania. Jednocześnie jednak opieka społeczna w większym lub mniejszym stopniu przejmuje odpowiedzialność za losy podopiecznego i kieruje użyciem dostarczanych mu środków. Pomoc społeczna jest pojęciem szerszym, działa też zazwyczaj w sposób mniej bezpośredni niż opieka społeczna. Celem pomocy społecznej jest uaktywnienie samego potrzebującego i pobudzenie go do współdziałania w zaspokajaniu jego własnych potrzeb, a nawet jego całkowite usamodzielnienie [...]. Celem pomocy społecznej jest postawienie człowieka w takiej sytuacji, aby nie potrzebował już pomocy<sup>23</sup>.

Jak zauważa H. Radlińska oraz E. Strzelecki opieka społeczna zakłada pewną bierność osoby, nad którą jest sprawowana. Natomiast pomoc społeczna ma za

<sup>21</sup> Cyt. za: D. ZALEWSKI: *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Warszawa, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2005, s. 42.

<sup>22</sup> J. KRZYSZKOWSKI: *Pomoc społeczna...*, s. 36–37.

<sup>23</sup> D. ZALEWSKI: *Opieka i pomoc społeczna...*, s. 33–34.

zadanie pobudzać aktywność jej beneficjentów. Z tych względów przytoczeni autorzy niejako wykluczają uznawanie opieki i pomocy społecznej za pojęcia tożsame.

W odmienny sposób problem ten przedstawia J. Krzyszkowski. W myśl definicji, którą autor ten operuje, opieka społeczna to „katalog dóbr i usług świadczonych przez odpowiednie organizacje potrzebującym pomocy”<sup>24</sup>. Natomiast pomoc społeczna, według tegoż badacza, charakteryzuje się szerokim zakresem działania, obejmuje bowiem: ratownictwo, wsparcie społeczne i opiekę społeczną<sup>25</sup>. Zatem opieka jest pojęciem węższym i stanowi immanentną część pomocy społecznej. Takie ujęcie kwestii definicyjnej zdaje się potwierdzać praktyka polskiej pomocy społecznej, w ramach której świadczone są m.in. zasiłki stałe przyznawane osobom niepełnosprawnym lub w podeszłym wieku osiągającym niskie dochody. W ich przypadku nie wydaje się zasadnym aktywne dążenie świadczeniobiorców do poprawy trudnej sytuacji życiowej, w której się znaleźli. Wynika to z faktu, iż przyczyna tej sytuacji, a zatem ubóstwo połączone ze stanem zdrowia lub wiekiem, nie jest w zasadzie stanem odwracalnym.

Dariusz Zalewski uważa natomiast, że niezwykle trudno określić, co jest opieką społeczną, a co wchodzi już w zakres pomocy społecznej. Dlatego posługuje się nazwą zbiorczą — „opieka i pomoc społeczna”<sup>26</sup>. Autor rozstrzyga, że opieka i pomoc społeczna są ze sobą powiązane i w rzeczywistości nie występują w definicyjnej postaci. Uważa także, że pomoc społeczna i opieka wzajemnie się uzupełniają i razem tworzą system ochrony socjalnej o następujących cechach:

- 1) Indywidualizowany charakter kryteriów przyznawania świadczeń ze względu na potrzebę.
- 2) Wyznaczenie wysokości świadczeń na poziomie minimum egzystencji i bezroszczeniowy charakter świadczeń.
- 3) Finansowanie świadczeń z budżetu publicznego (państwowego i samorządowego).
- 4) Subsydiarny charakter świadczeń<sup>27</sup>.

Podsumowanie rozważań na temat wzajemnych relacji pomiędzy opieką i pomocą społeczną może stanowić typologia zaproponowana przez Jana Łopato w 1985 roku. Wymienił on trzy ujęcia traktowania wzajemnych zależności pomiędzy tymi dwoma rodzajami działalności. Pierwsze z nich jest reprezentowane przez H. Radlińską, a także zgadza się z nim sam autor. W myśl tego stanowiska opieka i pomoc społeczna nie mogą być traktowane jako terminy jednakowe. J. Łopato twierdzi ponadto, że opieka społeczna stanowi pierwszy

<sup>24</sup> J. KRZYSZKOWSKI: *Pomoc społeczna...*, s. 35.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> D. ZALEWSKI: *Opieka i pomoc społeczna...*, s. 46.

<sup>27</sup> J. KRZYSZKOWSKI: *Pomoc społeczna...*, s. 37.

etap w rozwoju techniki opiekuńczej zabezpieczenia społecznego. Ma ona wciąż charakter filantropijny, oparty na miłosierdziu. Drugie podejście współcześnie potwierdza D. Zalewski, używając zamiennie obu pojęć. Natomiast w trzecim ujęciu opieka społeczna jest uznawana za element pomocy społecznej. Pogląd taki reprezentuje J. Krzyszkowski<sup>28</sup>.

Nie tylko rozróżnienie opieki i pomocy społecznej nastęrcza wielu trudności. Również sam termin pomoc społeczna jest na polskim gruncie różnorodnie definiowany. Wiesław Ciczkowski określa pomoc społeczną jako „zorganizowaną działalność różnych podmiotów umożliwiającą jednostkom ludzkim i grupom społecznym przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych. Działalność ta ma też na celu zapobieganie tym sytuacjom i inicjowanie samopomocy”<sup>29</sup>. Natomiast Tadeusz Kuta scharakteryzuje tę działalność jako „pomoc zbiorowości dla jednostki, która znalazła się w takiej sytuacji, że nie może własną pracą zaspokoić swoich potrzeb życiowych”<sup>30</sup>. Z kolei według Wojciecha Muszalskiego „pomoc może być świadczona we wszystkich przypadkach, w których jednostka nie jest w stanie sama sobie poradzić”<sup>31</sup>. Autor uważa ponadto, że pomoc społeczna ma charakter materialny i niematerialny, a jej celem jest dążenie do usamodzielnienia świadczeniobiorców. Powinna ona polegać na aktywnym poszukiwaniu potrzeb, a następnie ich zaspokajaniu, w imię zasad godności i równości. Ponadto pomoc społeczną zdaniem W. Muszalskiego ma za zadanie organizować i świadczyć państwo, które jest formą organizacji społeczeństwa<sup>32</sup>.

Z kolei Iwona Sierpowska wyróżnia pojęcie pomocy społecznej *sensu largo* oraz *sensu stricto*. W szerokim znaczeniu pomoc społeczna to „różne formy wsparcia świadczone osobom potrzebującym głównie przez instytucje publiczne. Tak przedstawiana pomoc społeczna regulowana jest w wielu aktach prawa, pośrednio dotyczy ona w szczególności: problematyki zatrudnienia, ochrony mieszkania, renty socjalnej, zasiłków rodzinnych, walki z uzależnieniami, ochrony zdrowia psychicznego, wsparcia dla niepełnosprawnych”<sup>33</sup>. Natomiast definicję pomocy społecznej w ujęciu ścisłym zawiera ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej<sup>34</sup>. Również Stanisław Nitecki wyodrębnia szerokie oraz wąskie rozumienie tej kategorii. Według autora to pierwsze obejmuje

<sup>28</sup> J. ŁOPATO: *Rozważania nad pojęciem pomocy społecznej*. „Polityka Społeczna” 1985, nr 11–12, s. 1–2.

<sup>29</sup> W. CICZKOWSKI: *Pomoc społeczna*. W: *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*. Red. D. LALAK, T. PILCH. Warszawa, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, 1999, s. 196.

<sup>30</sup> T. KUTA: *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*. W: *System prawa administracyjnego*, t. IV. Red. T. RABSKA. Warszawa, Wydawnictwo „Ossolineum”, 1980, s. 129–130.

<sup>31</sup> W. MUSZALSKI: *Prawo socjalne*. Warszawa, PWN, 1995, s. 157.

<sup>32</sup> S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa, Wydawnictwo „Wolters Kluwer Polska”, 2008, s. 35.

<sup>33</sup> I. SIERPOWSKA: *Prawo pomocy społecznej...*, s. 39.

<sup>34</sup> Tekst. jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1796 z późn. zm.

wszelkie przepisy prawne, które zapewniają przyznawanie świadczeń, mających na celu zaspokajanie niezbędnych potrzeb jednostek i rodzin. W tym ujęciu pomoc społeczna jest regulowana m.in. przez następujące akty prawne: ustawę o dodatkach mieszkaniowych; ustawę o świadczeniach rodzinnych; ustawę o zatrudnieniu socjalnym; ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; ustawę o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Natomiast wąsko rozumiana pomoc społeczna to, podobnie jak problem ten rozpatrywała I. Sierpowska, kwestie zawarte w ustawie o pomocy społecznej<sup>35</sup>.

Poza omówionym rozróżnieniem na pomoc społeczną *sensu largo* i *stricto* S. Nitecki formułuje własną definicję tej działalności. Autor uważa, że

pomoc społeczną można ujmować jako instytucję polityki społecznej państwa, za pomocą której organy państwa i jednostek samorządu terytorialnego realizują nieekwiwalentne świadczenia na rzecz osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, której nie są w stanie przezwyciężyć, wykorzystując własne zasoby, możliwości i uprawnienia<sup>36</sup>.

Propozycja S. Niteckiego jest zbliżona do ustawowego traktowania tego zjawiska. Ponadto, jego zdaniem, tak rozumianą pomoc społeczną można przedstawiać w sposób pozytywny lub negatywny. W ujęciu pozytywnym pomoc społeczna jest definiowana poprzez wskazanie sfer aktywności państwa i podmiotów podejmujących aktywność w tej materii. Zakres pomocy wyznaczają obowiązujące przepisy prawa. Z kolei negatywny sposób traktowania pomocy społecznej obejmuje sfery aktywności państwa, które odpowiadają rozumieniu pozytywnemu, ale które nie są do niego zaliczane<sup>37</sup>. „W zakres ujęcia negatywnego będą wchodziły świadczenia ze strony państwa na rzecz poszczególnych grup zawodowych, np. policjantów, zawodowych wojskowych, pracowników służby więziennej, nauczycieli czy żołnierzy odbywających służbę zasadniczą itp. w zakresie pomocy na pokrycie wydatków mieszkaniowych czy udzielanej im pomocy socjalnej”<sup>38</sup>. Świadczenia te nie mają na celu zaspokajanie koniecznych potrzeb, których jednostki lub rodziny nie są w stanie same zaspokoić. Są one rodzajem wsparcia mającego zapewnić lepsze warunki wykonywania służby czy zawodu<sup>39</sup>.

Niezwykle cenny poznawczo sposób ujmowania terminu pomoc społeczna przedstawił Adam Zych w *Słowniku gerontologii społecznej*. Otóż pomoc społeczna zdaniem autora to

<sup>35</sup> S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 33–34.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 31.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 32 i następne.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

jedna z form zabezpieczenia społecznego, adresowana do osób starszych, niepełnosprawnych i opuszczonych, których różnorodne potrzeby nie mogą być zaspokojone przez rodzinę i/lub najbliższe otoczenie; [...] jest elementem socjalnej działalności państwa rozumianej jako pomoc zbiorowości dla jednostki w sytuacji życiowej, w której nie może ona własną pracą i/lub osobistym staraniem zaspokoić swych niezbędnych potrzeb życiowych<sup>40</sup>.

Wskazana definicja akcentuje problemy trudnej sytuacji życiowej oraz niemożności zaspokojenia potrzeb. Zasadniczo przypomina ona przedstawione już definicje I. Sierpowskiej oraz S. Niteckiego.

Z kolei zgodnie z ustawą o pomocy społecznej działalność ta jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości<sup>41</sup>. Zatem pomoc społeczna wspomaga zaspokajanie potrzeb przez osoby i rodziny, i ma doprowadzić do usamodzielnienia osób, które pobierają świadczenia oraz do ich integracji ze środowiskiem<sup>42</sup>. Ponadto pomoc organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi<sup>43</sup>. Z punktu widzenia pragmatyki to właśnie definicja sformułowana przez polskiego ustawodawcę ma największe znaczenie i jest bezpośrednio implementowana przez podmioty realizujące działalność pomocową.

Zdaniem Radosława Krajewskiego i Andrzeja Mielczarka ustawowa definicja pomocy społecznej zawiera dwie cechy, jakimi charakteryzuje się pomoc. Pierwsza z nich to subsydiarny charakter tej działalności. Pomoc społeczna stanowi instytucję subsydiarną, gdyż ma wspomagać jednostki i rodziny w zaspokajaniu ich potrzeb życiowych, a nie je zastępować czy wyręczać. Natomiast druga cecha tej definicji dotyczy wspólnego działania różnych podmiotów na rzecz obywateli znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Za organizację pomocy społecznej odpowiedzialna jest administracja publiczna (rządowa i samorządowa), której organy powinny współpracować z organizacjami społecznymi, pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami i związkami zawodowymi, osobami fizycznymi i prawnymi w ramach realizacji zadań z pomocy społecznej<sup>44</sup>. Ozna-

<sup>40</sup> A. ZYCH: *Słownik gerontologii społecznej*. Warszawa, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, 2001, s. 150–151.

<sup>41</sup> Art. 2 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>42</sup> I. SIERPOWSKA: *Pomoc społeczna. Przepisy z wprowadzeniem*. Kraków, Wydawnictwo „Wolters Kluwer Polska”, 2008, s. 8–9.

<sup>43</sup> Art. 2 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>44</sup> R. KRAJEWSKI, A. MIELCZAREK: *Polskie prawo pomocy społecznej. Zarys problematyki*. Kutno, Wydawnictwo Prawnicze „Leges”, 2006, s. 62–63.



cza to, że pomoc ma charakter wielosektorowy, bowiem zaangażowane są w nią podmioty I, II i III sektora polityki społecznej.

Ze względu na charakter podejmowanych przez instytucje funkcjonujące w obszarze pomocy społecznej przedsięwzięć działalność tę można podzielić na dwa rodzaje — środowiskową i instytucjonalną. Ta pierwsza jest świadczona w miejscu zamieszkania beneficjenta, druga z kolei poza jego miejscem zamieszkania (a więc w różnego rodzaju placówkach, takich jak: domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia czy ośrodki interwencji kryzysowej) i ma charakter całościowy, obejmujący wszystkie jego potrzeby<sup>45</sup>. Te dwa rodzaje pomocy są udzielane w różnych formach: pieniężnej, rzeczowej, usługowej<sup>46</sup>.

## 2.3. Modele pomocy społecznej

Teoria pomocy społecznej wypracowała idealne jej typy, czyli modele. Podstawowe modele pomocy stanowią rezydualny oraz instytucjonalny. W praktyce nie występują one w czystej postaci, a przyjęte przez poszczególne kraje rozwiązania pozwalają na umiejscowienie ich bliżej bądź dalej określonego typu. Co więcej, sposób świadczenia pomocy społecznej wynika z założonego w danym państwie podejścia do polityki społecznej jako całości<sup>47</sup>.

W modelu rezydualnym jednostka zaspokaja swoje potrzeby dzięki funkcjonowaniu rynku oraz rodziny. Pomoc społeczna ma miejsce w sytuacji, gdy nie może ona zaspokoić swoich potrzeb dzięki mechanizmom rynkowym lub w ramach rodziny bądź też rynek i rodzina nie działają w prawidłowy sposób. Powinnością pomocy jest udzielanie jednostkom wsparcia w sytuacjach kryzysowych, a gdy zostaną one przezwyciężone, kończą się działania pomocowe. W tym modelu świadczenia są selektywne (nie przysługują wszystkim członkom społeczeństwa) oraz udzielane tylko tym osobom, które spełniają określone kryteria formalno-prawne. Pomoc ma charakter przejściowy — jej świadczenie kończy się wówczas, gdy tylko jest to możliwe. Osoba korzystająca z pomocy społecznej uznawana jest za niesamodzielną i niezaradną<sup>48</sup>.

Z kolei koncepcję instytucjonalną cechuje traktowanie pomocy społecznej, rodziny i rynku jako równoważnych źródeł zaspokajania potrzeb przez jednostki.

---

<sup>45</sup> Osoba korzystająca z pomocy społecznej określana jest mianem świadczeniobiorcy, beneficjenta lub klienta. Ten ostatni termin najczęściej jest stosowany przez praktyków pomocy społecznej i ma podkreślić podmiotowość jednostek, którym udzielane jest wsparcie.

<sup>46</sup> W. KOCZUR: *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 141.

<sup>47</sup> T. KAŹMIERCZAK, M. ŁUCZYŃSKA: *Wprowadzenie do pomocy społecznej*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 1998, s. 73.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 73—75.

Pomoc jest nie tylko przyznawana w sytuacjach kryzysowych, ale także wtedy, gdy jednostka odczuwa jakiegokolwiek braki. Zatem świadczenia często udzielane są w sposób ciągły. Ponadto mają one charakter powszechny i są dostępne dla każdego. Ich celem jest wspieranie jednostek w realizacji planów, zamiarów, strategii życiowych<sup>49</sup>.

Polski system pomocy społecznej jest bliższy założeniom modelu rezydualnego, m.in. ze względu na selektywność świadczeń czy też tymczasowy charakter pomocy. Choć oczywiście nie stanowi on typu idealnego tego modelu.

## 2.4. Cele pomocy społecznej

Dla pełnej analizy zagadnienia pomocy społecznej w Polsce niezbędne jest omówienie celów, które przyświecają tej działalności. Ryszarda Michalska-Badziak wyodrębnia następujące cele pomocy społecznej: zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwienie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka, usamodzielnienie się osób i rodzin, ich integracja ze środowiskiem, zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym oraz wzmacnianie rodziny. Grażyna Szpor z kolei wyróżnia: umożliwienie osobom i rodzinom bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka, zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych, usamodzielnienie się osób i rodzin oraz prewencję poprzez zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym. Natomiast Marek Andrzejewski wylicza: umożliwienie przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, usamodzielnienie się osób i rodzin oraz takie świadczenie pomocy społecznej, by służyło wzmacnianiu rodziny<sup>50</sup>. Wymienieni autorzy reprezentują podobne podejście do kwestii celów pomocy społecznej, w zbliżony sposób dokonują ich wyszczególnienia.

Jak twierdzi Marta Łuczyńska, przedstawiane przez większość autorów cele zawsze zmierzają do osiągnięcia wyższego poziomu życia społecznego oraz dotyczą:

- promocji pozytywnych i pożądaných przez system społeczny sposobów funkcjonowania jednostek, rodzin lub grup społecznych;
- zapobiegania (prewencji) powstawania trudnych sytuacji życiowych i problemów społecznych;
- pomocy jednostkom, rodzinom, grupom społecznym w rozwiązywaniu ich problemów;
- wspierania i dostarczania pomocy tym, którzy samodzielnie nie są w stanie przezwyciężyć własnych trudności i problemów<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 61–62.

<sup>51</sup> T. KAŹMIERCZAK, M. ŁUCZYŃSKA: *Wprowadzenie do pomocy społecznej...*, s. 79–80.

Dokonując analizy przedstawionych do tej pory stanowisk trudno nie zgodzić się z punktem widzenia M. Łuczyńskiej.

Zdaniem I. Sierpowskiej główny cel, jaki jest stawiany przed pomocą społeczną stanowi „wsparcie osób oraz rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka”<sup>52</sup>. Ponadto autorka podejmuje także problem prewencji i samowystarczalności, zwracając uwagę na to, że pomoc powinna również zapobiegać trudnym sytuacjom, dążyć do osiągnięcia przez jej klientów samodzielności, a także zapewnić ich integrację ze środowiskiem. W dodatku, ta instytucja polityki społecznej państwa zakłada również aktywizację świadczeniobiorców. Pomoc powinna mieć bowiem charakter przejściowy, a jej beneficjenci są zobowiązani do współdziałania w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej, w której się znaleźli<sup>53</sup>.

Dla większości autorów, zajmujących się zagadnieniami związanymi z pomocą społeczną, podstawowym celem, dla którego działalność z tego zakresu jest podejmowana, stanowi „wsparcie osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka”<sup>54</sup>. Zatem w literaturze przedmiotu przeważa stanowisko zgodne z tym, co prezentuje I. Sierpowska. W myśl poglądów autorki państwo powinno zapewnić swoim obywatelom odpowiednie warunki tak, by mogli oni godnie egzystować. Ta powinność państwa jest wypełniana dzięki funkcjonowaniu systemu pomocy społecznej, która wkracza w życie jednostki czy rodziny, gdy ta nie jest w stanie samodzielnie nim kierować poprzez zaspokajanie podstawowych potrzeb<sup>55</sup>.

Podstawowy cel pomocy społecznej, który został uprzednio omówiony można rozbić na dwa odrębne — wsparcie rodziny w zaspokajaniu najważniejszych potrzeb oraz umożliwienie życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Tak też tę kwestię analizuje S. Nitecki. Rozpatrując pierwszy ze wskazanych celów, autor przytacza rozumienie potrzeby jako odczuwalnego braku, a także zaznacza, że potrzeby mogą być uwarunkowane biologiczne bądź też społecznie. Przy czym podkreślić należy, iż katalog potrzeb, których zaspokojenie jest uznawane za konieczne zmienia się wraz z upływem czasu. Kryterium, które różnicuje to zestawienie stanowi również środowisko zamieszkania świadczeniobiorcy, a także pewne cechy indywidualne sytuacji, w której się on znalazł. Przykładowo można traktować za niezbędny zakup samochodu osobowego w przypadku choroby członka rodziny. Będzie on zatem zgodny z konstytucyjnymi założeniami pomocy społecznej oraz celami jej świadczenia. Omawiając drugi cel, umożliwienie życia w warunkach odpowiadających godności człowie-

<sup>52</sup> I. SIERPOWSKA: *Pomoc społeczna...*, s. 42—43.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

ka, szczególną uwagę należy zwrócić na pojęcie godności. W kontekście pomocy społecznej wartość ta może być traktowana w sposób wąski i wówczas odnosi się tylko do warunków bytowych bądź też w sposób szeroki i wtedy dotyczy wszystkich istotnych aspektów życia człowieka. Słuszne wydaje się być przychylenie się do ujęcia *sensu largo*, ponieważ pomoc nie może być zredukowana tylko do wybranych aspektów życia<sup>56</sup>.

Oprócz wspomnianych powyżej celów S. Nitecki wskazuje także, że pomoc społeczna powinna umożliwić osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych. Jej domeną jest również doprowadzenie do usamodzielnienia się klientów oraz ich integracja ze środowiskiem. Autor dodatkowo wskazuje na funkcję prewencyjną pomocy, czyli zapobieganie niemożności przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych. Jak twierdzi S. Nitecki cel ten może być realizowany przez profilaktykę swoistą oraz nieswoistą. Swoista jest skierowana do konkretnych osób i rodzin, obejmuje ona: pracę socjalną, poradnictwo, udzielanie informacji na temat przysługujących świadczeń, a także ich przyznawanie. Kluczową rolę odgrywa tu pracownik socjalny. Natomiast profilaktyka nieswoista nie jest skierowana do konkretnego odbiorcy. Są to, jak twierdzi S. Nitecki, warunki organizacyjne funkcjonowania pomocy społecznej. Mają one na celu zachęcenie beneficjentów pomocy do aktywności i tworzenie możliwości, dzięki którym będą oni potrafili funkcjonować w społeczeństwie. Tutaj również niezwykle ważną rolę odgrywa pracownik socjalny, który powinien pobudzać do aktywności jednostki potrzebujące wsparcia. Kolejnym celem pomocy społecznej, który wyróżnia S. Nitecki jest przyznawanie świadczeń służących umacnianiu rodziny. Autor wskazuje nie tylko na świadczenia materialne czy pieniężne, lecz twierdzi również, że cel ten jest realizowany przez oferowanie usług opiekuńczych, pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne czy interwencję kryzysową<sup>57</sup>.

## 2.5. Zasady pomocy społecznej

Celem zrozumienia praktycznych aspektów pomocy społecznej niezbędne jest dokonanie charakterystyki zasad prawnych, zgodnie z którymi zorganizowana jest w Polsce ta działalność. W polskim systemie prawnym termin zasada prawna można rozumieć w dwojaki sposób — w znaczeniu dyrektywalnym i opisowym. Zgodnie z tym pierwszym zasada ma charakter norm naczelnych, a więc wyznacza granice, w których pozostałe normy powinny się mieścić. Z kolei znaczenie opisowe wiąże się z traktowaniem zasady prawnej jako wzorca ukształtowanego w danej instytucji prawnej czy też sposobu, w jaki są regulowa-

<sup>56</sup> S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 65—76.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 76—88.

ne konkretne sprawy<sup>58</sup>. Zdaniem I. Sierpowskiej zasady prawne to swego rodzaju podpowiedzi odnoszące się do tworzenia, interpretacji, a także stosowania prawa. Są one wyrażone wprost w przepisach, a ich moc jest obowiązująca<sup>59</sup>.

Na gruncie polskiej nauki o polityce społecznej nie został wypracowany jeden katalog zasad pomocy społecznej. Poszczególni autorzy zajmujący się tą tematyką, na podstawie przyjętego przez siebie kryterium, formułują własne typologie. Przykładowo G. Szpor wyróżnia następujące kategorie reguł obowiązujących w pomocy społecznej: zasady konstytucyjne (a zatem zapisane w ustawie zasadniczej), zasady określone w ustawie o pomocy społecznej oraz ogólne zasady postępowania administracyjnego. W ramach tej drugiej autorka wymienia m.in. zasadę: poszanowania godności człowieka, dążenia do integracji świadczeniobiorców ze środowiskiem czy współpracy z partnerami prywatnymi. Z kolei R. Michalska-Badziak wyróżnia reguły ogólne organizacji i działania administracji publicznej oraz charakterystyczne dla systemu pomocy społecznej. W ramach pierwszej grupy autorka wskazuje na reguły: pomocniczości, prawa do sądu, szybkości postępowania. Druga natomiast obejmuje zasady: przyznawania świadczeń, indywidualizacji świadczeń, ochrony dóbr osobistych, współdziałania świadczeniobiorców z pracownikiem socjalnym, finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych, odpłatności za świadczenia. Anna Miruć i Joanna Radwanowicz dzielą reguły dotyczące pomocy społecznej na konstytucyjne oraz ustawowe i wypracowane w teorii pomocy społecznej. Drugą kategorię tworzą według autorek zasada pomocniczości, współdziałania świadczeniobiorcy w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej, indywidualizacji i fakultatywności świadczeń<sup>60</sup>.

W odmienny sposób kwestię zasad pomocy społecznej przedstawia Wojciech Maciejko. Autor nie dokonuje podziału na poszczególne grupy, a jedynie wymienia reguły na podstawie których — jego zdaniem — funkcjonuje polski system pomocy społecznej. Katalog zasad wskazanych przez W. Maciejko tworzą reguły: zachowania godności człowieka, subsydiarności, publicznego charakteru pomocy społecznej, partnerstwa z organami pomocy społecznej (którym to pewne zadania są przekazywane), wyczerpania obiektywnych samopomocowych środków zaradczych (w myśl której pomoc jest udzielana, gdy jednostka wyczerpie własne możliwości rozwiązania sytuacji kryzysowej), realnej potrzeby (czyli rzeczywistej sytuacji beneficjenta), urzędowej adekwatności pomocy społecznej (według której forma i rozmiar świadczeń powinny być odpowiednie do okoliczności, które uzasadniają udzielenie pomocy), współdziałania strony (uprawnionego do otrzymania wsparcia) z organem pomocy społecznej, udzielania pomocy obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkującym i przebywającym w kraju (po-

<sup>58</sup> T. STAWECKI, P. WINCZOREK: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2003, s. 81—82.

<sup>59</sup> I. SIERPOWSKA: *Prawo pomocy społecznej...*, s. 45.

<sup>60</sup> S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 89—91.

moc świadczoną cudzoziemcom W. Maciejko traktuje jako sytuację wyjątkową<sup>61</sup>. Wskazane przez autora zasady pomocy społecznej odnoszą się już bezpośrednio do organizacji tej instytucji. Badacz pomija zatem kwestie reguł konstytucyjnych czy związanych z postępowaniem administracyjnym.

Z kolei I. Sierpowska dzieli zasady przyświecające pomocy społecznej na reguły:

- 1) organizacji administracji publicznej,
- 2) postępowania administracyjnego,
- 3) charakterystyczne dla systemu pomocy społecznej<sup>62</sup>.

W ramach pierwszej grupy autorka wyodrębnia następujące zasady: pomocniczości (subsydiarności), legalności, decentralizacji. Pomocniczość jest zaliczana do podstawowych zasad państwa typu *welfare state*, a także funkcjonowania organów władzy państwowej. Zgodnie z nią jednostki i rodziny powinny samodzielnie realizować wszystkie te zadania czy też funkcje, które są w stanie samodzielnie wykonać. Z kolei państwo może interweniować dopiero wtedy, gdy powinnosci te przewyższają możliwości jednostek i rodzin. Z zasadą tą wiąże się również obowiązek przekazywania przez organy wyższego rzędu możliwie jak największej ilości uprawnień organom najniższego rzędu, gdyż to one znajdują się najbliżej obywatela, a zatem najlepiej rozpoznają jego potrzeby. Wykonywanie zadań przez organy wyższego rzędu może mieć miejsce tylko wtedy, gdy są one w stanie zrobić to bardziej efektywnie, a także gdy organy niższego rzędu nie mają możliwości realizacji danego zadania. Z kolei zasada legalności, inaczej praworządności, stanowi o obowiązku działania przez organy władzy zgodnie z przepisami prawa i w jego granicach. W pomocy społecznej zasada ta będzie przede wszystkim polegać na poszanowaniu przepisów Konstytucji i ustawy o pomocy społecznej. Nie oznacza to oczywiście ignorancji w stosunku do porządku prawnego Rzeczypospolitej. Natomiast ostatnia z zasad, wyodrębnionych przez I. Sierpowską w ramach pierwszej grupy — zasada decentralizacji i dualizmu, wyrażona jest poprzez niemożność kierowania organami niższego rzędu przez organy wyższego rzędu. Organy wyższego rzędu pełnią jedynie funkcje nadzorcze w stosunku do organów zajmujących niższe miejsce w hierarchii. Organy niższego rzędu są samodzielne, ale nie są one autonomiczne. W pomocy społecznej zasada ta realizuje przekazywanie zadań instytucjom lokalnym — jednostkom samorządu terytorialnego. Z kolei dualizm polega na realizacji pomocy społecznej zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową. Przejawem dualizmu jest również dualizm zadaniowy samorządu terytorialnego, który charakteryzuje się podziałem zadań wykonywanych przez samorząd na zadania własne i zlecone<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> W. MACIEJKO: *Instytucje pomocy społecznej*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze „Lexis-Nexis”, 2009, s. 19—65.

<sup>62</sup> I. SIERPOWSKA: *Prawo pomocy społecznej...*, s. 45.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 46—51.



Druga grupa zasad, które wymienia I. Sierpowska, związana jest z procedurą postępowania administracyjnego. Jej źródła należy poszukiwać w kodeksie postępowania administracyjnego. W pomocy społecznej reguły te dotyczą głównie przyznawania świadczeń, a zatem postępowania administracyjnego w sprawie ich przyznania. Kategorię tę tworzą następujące zasady: prawdy obiektywnej, oficjalności, informowania, czynnego udziału stron w postępowaniu, trwałości decyzji, szybkości i prostoty postępowania, dwuinstancyjności, prawa do sądu. W myśl zasady prawdy obiektywnej instytucja udzielająca pomocy społecznej ma obowiązek wykonać czynności, które umożliwiają ustalenie stanu rzeczywistego. Powinna ona zebrać niezbędne informacje, zbadać wszystkie okoliczności, które są związane z położeniem życiowym osoby lub rodziny. W przypadku przyznawania świadczeń niezwykle doniosłą rolę w realizacji tej zasady odgrywa wywiad środowiskowy. Stwarza on najlepszą możliwość rozpoznania faktycznej sytuacji, w której znajdują się osoby ubiegające się o świadczenia. Z kolei zasada oficjalności ma miejsce we wszelkich czynnościach procesowych, które są dokonywane z urzędu przez instytucje pomocy społecznej. Muszą być one zgodne z przyjętym trybem oraz obowiązującymi w tym postępowaniu prawidłowościami. W myśl zasady informowania organ świadczący pomoc powinien udzielać zainteresowanym (ubiegającym się o świadczenie lub już korzystającym ze wsparcia) wszelkich informacji, wyjaśnień, porad. W szczególności wiąże się ona z obowiązkiem informowania o przysługujących im prawach. Reguła ta obowiązuje nie tylko w przypadku przyznawania świadczeń, powinni ją również stosować pracownicy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w ramach podejmowanych przez siebie czynności zawodowych. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu wyrażana jest poprzez aktywne uczestnictwo zarówno beneficjentów pomocy i osób zwracających się o nią, jak również organów jej udzielających. Reguła ta zdaje się mieć kluczowe znaczenie — w przypadku braku czynnego udziału stron przezwyższenie trudnej sytuacji życiowej jest bowiem skazane na porażkę. Z kolei zasada trwałości decyzji oznacza jej ostateczność i nieodwołalność. Istnieją jednak pewne ograniczenia tej reguły. W przypadku pomocy społecznej mogą one dotyczyć świadczeń nienależnie pobranych, co z kolei może być spowodowane np. przez: zwiększenie się dochodu, brak aktywności świadczeniobiorców czy też niewłaściwe wykorzystanie pomocy. Spośród zasad postępowania administracyjnego ważną rolę odgrywa także zasada szybkości i prostoty postępowania. Jest ona niejako wezwaniem do odrzucenia nadmiernego biurokratyzmu i niemalże natychmiastowego podjęcia decyzji o udzieleniu bądź nieudzieleniu świadczenia. Kolejna z reguł — zasada dwuinstancyjności w pomocy społecznej wyraża się poprzez możliwość odwołania się od decyzji, złożenia zażalenia. Dotyczy to głównie odwołania się od decyzji administracyjnej w sprawie świadczenia. Ostatnią wskazaną przez I. Sierpowską regułą jest zasada prawa do sądu. Co ważne, została ona wyrażona w najważniejszych dokumentach międzynarodowych dotyczących praw człowieka, a na polskim gruncie znajduje swoje odzwierciedlenie w ustawie zasadniczej. W przypadku po-

mocy społecznej prawo do sądu jest realizowane poprzez możliwość wszczęcia postępowania przed sądami administracyjnymi, rzadziej powszechnymi<sup>64</sup>.

Trzecia grupa zasad wyodrębnionych przez I. Sierpowską to zasady charakterystyczne dla systemu pomocy społecznej. Wśród nich autorka wymienia następujące reguły: indywidualizacji i typizacji świadczeń, uznaniowości i rozszczeniowości, ochrony dóbr osobistych, finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych, odpłatności. Zasada indywidualizacji i typizacji świadczeń odróżnia pomoc społeczną od ubezpieczeń społecznych, w przypadku których forma i wysokość świadczeń są ściśle wskazane i nie ma możliwości dokonania w tym zakresie zmian. W pomocy społecznej natomiast istnieje możliwość dopasowania jej rodzaju do indywidualnej sytuacji beneficjenta. Zasada ta pozwala także na zmianę formy świadczeń (przykładowo: z pieniężnej na niepieniężną) czy też inne ich modyfikacje (w zależności od potrzeb jednostki lub rodziny). Zastosowanie tej reguły na gruncie pomocy społecznej umożliwia wywiad środowiskowy, w wyniku którego pracownik socjalny powinien dobrać najlepszą, ze względu na potrzeby klienta administracyjnego, formę świadczeń. Następnie rolą pracownika jest podjęcie decyzji i dopasowanie udzielanej pomocy. W praktyce może to się przejawiać zastąpieniem wsparcia pieniężnego na rzeczowe, gdy beneficjent w nieprawidłowy sposób wykorzystuje przyznane mu środki. Inny przykład może stanowić zasiłek celowy, który jest przyznawany w związku z koniecznością zaspokojenia konkretnej potrzeby, np. może być udzielony na zakup leków w przypadku choroby. Zasada uznaniowości i rozszczeniowości wiąże się z kolei albo ze swobodą instytucji działających w obszarze pomocy społecznej w udzielaniu świadczeń, albo też w obowiązku ich przyznawania, gdy osoba lub rodzina spełnia określone warunki. Następną wskazaną przez I. Sierpowską regułą to ochrona dóbr osobistych świadczeniobiorców. Dotyczy ona przede wszystkim zdrowia, wolności, godności, nazwiska, wizerunku, swobody sumienia czy tajemnicy korespondencji. W przypadku ich naruszenia możliwe jest ubieganie się o zadośćuczynienie. Dwie ostatnie wymienione przez autorkę reguły dotyczą kwestii finansowych. Pierwsza z nich to zasada finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych i wiąże się z nią ponoszenie przez władze państwowe (zarówno centralne, jak i regionalne czy lokalne) kosztów świadczenia pomocy społecznej. Druga natomiast to zasada odpłatności — zgodnie z nią za niektóre rodzaje wsparcia beneficjent jest zobowiązany zapłacić (przykładowo może to dotyczyć usług opiekuńczych, pobytu w ośrodkach wsparcia lub ośrodkach interwencji kryzysowej). Co ważne, opłata nie jest ponoszona w sytuacji, gdy dochód beneficjenta nie przewyższa dochodu wskazanego w ustawie o pomocy społecznej<sup>65</sup>.

Równie cenny poznawczo katalog zasad pomocy społecznej formułuje S. Nitecki. W przeciwieństwie do I. Sierpowskiej autor ten nie dzieli reguł na grupy i wyodrębnia następujące zasady pomocy społecznej: indywidualizacji, pomoc-

<sup>64</sup> Ibidem, s. 52—57.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 58—64.

niczości, uwzględniania potrzeb osób i rodzin korzystających z pomocy, współdziałania osób i rodzin otrzymujących wsparcie w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej, finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych<sup>66</sup>.

W myśl zasady indywidualizacji instytucje pomocy społecznej powinny rozpatrywać każdy przypadek oddzielnie, biorąc pod uwagę indywidualne okoliczności oraz właściwości trudnej sytuacji, w której znalazła się osoba lub rodzina ubiegająca się o pomoc. Rodzaj, forma i rozmiar świadczeń powinny wynikać z indywidualnych cech konkretnego rodzaju trudnej sytuacji życiowej. Takie rozumienie jest zgodne ze wskazaną przez I. Sierpowską zasadą indywidualizacji i typizacji świadczeń. I. Sierpowska i S. Nitecki w podobny sposób rozumieją również rolę pomocniczości w pomocy społecznej. Trzecia wymieniona przez S. Niteckiego reguła jest związana z koniecznością uwzględniania potrzeb osób ubiegających się o świadczenia, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach instytucji udzielających wsparcia. Zatem ma ona dwojaki charakter — można ją rozpatrywać z punktu widzenia świadczeniobiorcy i z punktu widzenia organów pomocy. Autor wskazuje również na konieczność współdziałania osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Kwestię tę I. Sierpowska zawarła w grupie zasad dotyczących postępowania administracyjnego. Ma ona również swoje odzwierciedlenie w ustawie o pomocy społecznej — w art. 4 ustawy zawarto bowiem przepis zobowiązujący beneficjentów do współdziałania z instytucjami, które udzielają im wsparcia. Ostatnią z reguł omawianych przez S. Niteckiego jest zasada finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych. Zgodnie z nią odpowiedzialność finansowania zadań z zakresu pomocy społecznej ma miejsce ze środków z budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego<sup>67</sup>.

Pośród wyszczególnionych powyżej stanowisk różnych autorów podejmujących problematykę pomocy społecznej można wyodrębnić pewne cechy wspólne, wskazać zasady, które większość z nich wymienia. Należą do nich przede wszystkim: reguła subsydiarności, indywidualizacji świadczeń, finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych, współudziału beneficjentów pomocy społecznej w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej. Na tej podstawie można wnioskować, że zasady te mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania systemu pomocy społecznej w Polsce.

## 2.6. Administrowanie pomocą społeczną

Za wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej odpowiedzialna jest administracja publiczna. W myśl art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej

<sup>66</sup> S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 92—109.

<sup>67</sup> Ibidem.

obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Czynności podejmowane przez te podmioty zostały podzielone zgodnie z zasadą subsydiarności. Jednostki samorządu terytorialnego najlepiej rozpoznają problemy lokalne i są w stanie najszybciej reagować celem ich rozwiązania. Co ważne, najpełniej powinny również prowadzić działania o charakterze prewencyjnym<sup>68</sup>.

Podstawową klasyfikacją zadań z zakresu pomocy społecznej jest ich podział na rządowe i samorządowe. Niemniej jednak zadania wykonywane przez samorząd terytorialny (gminny i powiatowy) dzielą się dodatkowo na zadania własne i zlecone. Zadania własne mają na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Zgodnie z zasadą decentralizacji są wykonywane przez samorząd we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ponadto obowiązki te jednostki samorządowe samodzielnie finansują lub środki na ten cel pochodzą z subwencji. W przypadku uzasadnionych potrzeb państwa samorządom mogą być przekazane zadania zlecone. Są one wykonywane w imieniu podmiotu, który je powierzył i na jego odpowiedzialność, co z kolei odpowiada zasadzie dekoncentracji<sup>69</sup>. Zadania zlecone finansuje się z budżetu państwa, a środki na ich realizację przekazywane są w formie dotacji<sup>70</sup>.

Zgodnie z zasadą pomocniczości to na gminie spoczywa najwięcej zadań z zakresu pomocy społecznej. W artykułach 17 i 18 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca zawarł katalog obowiązków samorządu gminnego, zachowując przy tym podział na zadania własne oraz zlecone z zakresu administracji rządowej<sup>71</sup>. Zadania własne gminy dzielą się ponadto na obligatoryjne oraz fakultatywne. Obligatoryjny charakter zadań wymusza na jednostce samorządu terytorialnego ich wykonanie, natomiast fakultatywność zakłada dowolność w tej materii. Z kolei wyznaczenie w pomocy społecznej katalogu zadań zleconych gminom wynika m.in. ze zbyt małych środków finansowych, którymi samorząd dysponuje, by realizować je samodzielnie przy jednoczesnym najskuteczniejszym ich wykonaniu i doniosłej roli, jaką te obowiązki pełnią w systemie wsparcia<sup>72</sup>.

W art. 17 ust. 1 został przedstawiony katalog zadań własnych obligatoryjnych gminy. I. Sierpowska dzieli je na osiem kategorii. Pierwsza z nich obejmuje zapewnienie podstaw egzystencji. Gmina jest zobowiązana zagwarantować świadczenia umożliwiające osobom najmniej majątnym zaspokojenie klu-

<sup>68</sup> I. SIERPOWSKA: *Ustawa o pomocy społecznej: komentarz*. Warszawa, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, 2007, s. 88–92.

<sup>69</sup> W myśl zasady dekoncentracji w PRL funkcjonował system rad narodowych. Co ważne, w jej myśli przekazywane są uprawnienia, jednakże bez przekazania władztwa i zarazem odpowiedzialności. Władzę i odpowiedzialność w PRL ponosiła Rada Państwa, w kontekście współczesnej pomocy społecznej przynależą one do administracji rządowej.

<sup>70</sup> I. SIERPOWSKA: *Prawo pomocy społecznej...*, s. 68–70.

<sup>71</sup> Zob. art. 1 i art. 18 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>72</sup> W. MACIEJKO, P. ZABORNIAK: *Ustawa o pomocy społecznej: komentarz*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, 2008, s. 129–132.

czowych potrzeb. W ramach tego wsparcia wskazać należy: posiłek, ubranie, a także schronienie. Do grupy fundamentalnych świadczeń zaliczyć należy także obowiązek sprawienia pogrzebu (w tym osobom bezdomnym). Drugą kategorię wsparcia w ramach pomocy społecznej zdaniem I. Sierpowskiej stanowi przyznawanie zasiłków — okresowych, celowych i stałych. Trzecia grupa obejmuje to prowadzenie pracy socjalnej, czwarta z kolei — utrzymywanie infrastruktury socjalno-technicznej. W ramach ostatniej wskazanej kategorii samorząd ma obowiązek kierowania mieszkańców gminy do domów pomocy społecznej oraz opłacania ich pobytu w tego typu placówkach. Gmina jest również zobowiązana do prowadzenia ośrodka pomocy społecznej i zapewnienia środków finansowych na wynagrodzenia dla jego pracowników. Piąta kategoria zadań dotyczy organizowania i świadczenia usług opiekuńczych. Obejmuje ona także usługi specjalistyczne i usługi świadczone w miejscu zamieszkania. Jednakże nie dotyczy to usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Ponadto samorząd gminny opracowuje i realizuje strategię rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Samorząd gminny przygotowuje również sprawozdawczość z wykonywanych zadań, którą następnie przekazuje wojewodzie. Ostatnia grupa zadań własnych obligatoryjnych gminy wiąże się z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne. Obejmuje ona osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej i osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem bądź rodzeństwem. W wyniku nowelizacji ustawy o pomocy społecznej z 16 lutego 2007 roku na gminie spoczywa także obowiązek udzielenia pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Obowiązek ten I. Sierpowska umieszcza poza przedstawionymi kategoriami<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> I. SIERPOWSKA: *Ustawa o pomocy społecznej...*, s. 92—98.

W art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wskazane zostały następujące zadania obligatoryjne gmin: realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka; sporządzanie oceny w zakresie pomocy społecznej (w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej); udzielanie schronienia, zapewnianie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym; przyznawanie i wypłacanie zasiłków (okresowych, celowych, celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnych oraz innym niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń zdrowotnych, celowych w formie biletu kredytowanego); opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za osobę, która rezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującym matką, ojcem lub rodzeństwem; praca socjalna; organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych (w tym specjalistycznych w miejscu zamieszkania, z wyjątkiem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); prowa-

W art. 17 ust. 2 ustawodawca wskazuje zadania własne gminy, które mają charakter fakultatywny. Ich realizacja jest uzależniona od możliwości finansowych gminy. Wykonanie zadań fakultatywnych zależy także od realnych potrzeb występujących w konkretnej gminie. W poczet tych zadań ustawodawca zalicza: przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych, pomocy w ekonomicznym usamodzielnieniu, prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej oraz w ośrodkach wsparcia, a także kierowanie do tych placówek osób wymagających opieki, podejmowanie zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy (w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych), współpracę z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy, informowania o wolnych miejscach pracy, a także o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja<sup>74</sup>.

W sytuacji uzasadnionych potrzeb państwa jest możliwe zlecenie zadań publicznych gminie. Do zadań zleconych gminie wymienionych w ustawie o pomocy społecznej należą: organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z kłęską żywiołową lub ekologiczną; prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, które mają na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania cudzoziemcom — ofiarom handlu ludźmi oraz tym obcokrajowcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki<sup>75</sup>.

Od 1 stycznia 1999 roku drugim szczeblem samorządu terytorialnego jest powiat. Realizuje on zadania o charakterze ponadgminnym. To na terenie powiatu znajduje się podstawowa infrastruktura socjalna na rzecz mieszkańców gmin, które powiat obejmuje swoim zasięgiem terytorialnym.

Zadania powiatu dzielą się na zadania własne i zlecone, przy czym te pierwsze mają wyłącznie charakter obligatoryjny. Zostały one wskazane w art. 19

dzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych; dożywianie dzieci; sprawienie pogrzebu (w tym osobom bezdomnym); kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu; pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; sporządzanie sprawozdań oraz przekazywanie jej wojewodzie; utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej (w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia dla pracowników); przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych; opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne.

<sup>74</sup> Podstawę prawną realizacji Programu stanowi ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1065 z późn. zm.].

<sup>75</sup> Por. art. 18 ustawy o pomocy społecznej.



i art. 20 ustawy o pomocy społecznej. I. Sierpowska klasyfikuje je w ramach pięciu kategorii. Pierwsza z nich obejmuje poradnictwo i informację. Powiat udziela informacji o prawach i uprawnieniach osobom, które ubiegają się o pomoc, mieści się tu również poradnictwo rodzinne, psychologiczne, prawne. Druga kategoria dotyczy pomocy w integracji i przystosowaniu. Z tego wsparcia skorzystać mogą uchodźcy, a także młodzież, która opuszcza placówki pomocy społecznej. W ramach trzeciej grupy powiat jest odpowiedzialny za utrzymanie infrastruktury socjalno-technicznej. Samorząd powiatowy prowadzi domy pomocy społecznej, mieszkania chronione, mieszkania oraz powiatowe ośrodki wsparcia (w tym domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży), ośrodki interwencji kryzysowej, a także powiatowe centrum pomocy rodzinie (w przypadku miast na prawach powiatu przyjmuje ono nazwę miejskiego ośrodka pomocy społecznej lub miejskiego ośrodka pomocy rodzinie). Wszystkie wskazane instytucje, za które odpowiedzialny jest samorząd powiatowy, mają charter ponadgminny. Czwartą kategorią zadań, którą wymienia I. Sierpowska, stanowi przygotowywanie kadr pomocy społecznej. Powiat jest odpowiedzialny za szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej, a także zajmuje się doradztwem metodycznym dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Ostatnią grupą obowiązków powiatu stanowi planowanie i sprawozdawczość. W jej ramach samorząd powiatowy sporządza powiatową strategię rozwiązywania problemów społecznych, ocenę potrzeb w zakresie pomocy społecznej oraz sprawozdawczość, którą następnie przekazuje wojewodzie<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> I. SIERPOWSKA: *Ustawa o pomocy społecznej...*, s. 101–107.

W art. 19 ustawy o pomocy społecznej wskazane zostały następujące zadania własne powiatu: opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka — po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami; prowadzenie specjalistycznego poradnictwa; przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze; pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mających braki w przystosowaniu się; pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z nadaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, mającym trudności w integracji ze środowiskiem; prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób; prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy

Katalog zadań zleconych samorządowi powiatowemu z zakresu administracji rządowej jest węższy niż to ma miejsce w przypadku zadań własnych. Powiat, podobnie jak gmina, zobowiązany jest do wykonywania obowiązków wynikających z rządowych programów pomocy społecznej. Realizacja tych programów wymaga bowiem współpracy organów samorządu terytorialnego różnego szczebla. Pozostałe zadania zlecone gminy i powiatu mają charakter rozłączny. W ramach zadań zleconych samorząd powiatowy udziela pomocy uchodźcom w zakresie indywidualnego programu integracji oraz opłaca im składki na ubezpieczenie zdrowotne. Podejmuje także działania o charakterze interwencji kryzysowej na rzecz cudzoziemców, którzy są ofiarami handlu ludźmi. Ostatnim zadaniem zleconym powiatu jest prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi<sup>77</sup>.

Trzeci szczebel władz samorządowych stanowi województwo. Zadania z zakresu pomocy społecznej postawione przed samorządem wojewódzkim zostały sformułowane w odmienny sposób niż zadania gminy i powiatu. W przypadku województwa nie wprowadzono podziału na zadania własne i zlecone, nie dokonano również ich klasyfikacji na zadania obligatoryjne i fakultatywne. W województwie bowiem funkcjonuje przedstawiciel rządu w terenie, czyli wojewoda i to on realizuje obowiązki władzy wykonawczej. Województwo jest jednostką samorządu regionalnego, co oznacza, że obszar jego działania wykracza poza właściwość miejscową. Dlatego też poziom województwa jest najbardziej odpowiedni do realizacji zadań planistycznych, strategicznych, programowych czy też promocyjnych. Samorząd wojewódzki jest odpowiedzialny za opracowanie, aktualizowanie oraz realizację strategii w zakresie polityki społecznej. Dokument

---

i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej; udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach; szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu; doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu; podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych; sporządzanie sprawozdań oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego; sporządzanie oceny w zakresie pomocy społecznej (w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej); utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie (w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników).

<sup>77</sup> I. SIERPOWSKA: *Ustawa o pomocy społecznej...*, s. 107—109.

Zadania zlecone powiatu zamieszczone zostały w art. 20 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i obejmują one: pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z nadaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, w zakresie indywidualnego programu integracji, oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne; prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia; udzielanie cudzoziemcom, którzy stanowią ofiary handlu ludźmi pomocy w zakresie interwencji kryzysowej.

ten stanowi integralną część strategii rozwoju województwa. Z działalnością programową wiąże się także opracowywanie przez województwo regionalnych programów pomocy społecznej oraz rozpoznawanie przyczyn ubóstwa. Województwo inspiruje i promuje nowe rozwiązania w zakresie pomocy społecznej, a także koordynuje działania na rzecz ekonomii społecznej. Tak jak gmina i powiat, samorząd województwa sporządza sprawozdawczość i przekazuje ją właściwemu wojewodzie. Jemu również przekazywana jest ocena w zakresie pomocy społecznej. Władze samorządowe województwa mają także za zadanie organizować kształcenie kadr poprzez prowadzenie publicznych szkół służb społecznych, szkolenie zawodowe pracowników pomocy społecznej oraz inną działalność mającą na celu podnoszenie ich kompetencji<sup>78</sup>. Ponadto powinnością samorządu województwa jest organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych oraz regionalnego ośrodka pomocy społecznej<sup>79</sup>.

Oprócz jednostek samorządu terytorialnego zadania pomocy społecznej są także wykonywane przez administrację rządową. Główny ciężar zadań przypisanych administracji rządowej spoczywa na wojewodzie (organ terenowy) oraz ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego (organ naczelny)<sup>80</sup>. Obecnie funkcję tę sprawuje minister rodziny, pracy i polityki społecznej.

Jak zostało już wspomniane przedstawicielem rady ministrów w terenie jest wojewoda. Wszystkie działania wojewody są podporządkowane prezesowi rady ministrów, który również pełni funkcje nadzorcze względem tego pierwszego. Wojewoda jest organem nadzorczym w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Z tego też względu jego zadania z zakresu pomocy społecznej opie-

<sup>78</sup> W. MACIEJKO, P. ZABORNIAK: *Ustawa o pomocy społecznej...*, s. 140–141.

<sup>79</sup> I. SIERPOWSKA: *Ustawa o pomocy społecznej...*, s. 109–111.

Art. 21 ustawy o pomocy społecznej zawiera katalog zadań własnych samorządowego województwa. Tworzą go następujące powinności: opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi — po konsultacji z powiatami; organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie publicznych szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej; rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska; diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie; inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej; koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie; organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie; sporządzanie oceny z zakresu pomocy społecznej (na podstawie ocen sporządzonych przez gminy i powiaty z obszaru województwa, uwzględniającej kwestie i problemy społeczne wynikające z przyjętej strategii i przekazanie ich właściwemu wojewodzie do dnia 31 lipca każdego roku; utworzenie i utrzymanie regionalnego ośrodka polityki społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

<sup>80</sup> I. SIERPOWSKA: *Prawo pomocy społecznej...*, s. 82.

rają się na czynnościach kontrolnych wobec działalności jednostek samorządu terytorialnego jak i innych podmiotów (w tym też podmiotów niepublicznych) funkcjonujących w sferze pomocy społecznej. Wojewoda sprawuje nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego. Jako przedstawiciel administracji rządowej w terenie kontroluje wykonywanie zadań zleconych oraz powierza jednostkom samorządu terytorialnego i podmiotom niepublicznym zadania wynikające z programów rządowych. Nadzoruje jakość działalności instytucji pomocy społecznej, jakość świadczonych przez nie usług, a także posiadane przez ich pracowników kwalifikacje. Co ważne, kontroluje również podmioty niepubliczne. Do obowiązków wojewody należy także wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie niektórych instytucji działających w tym obszarze. Ponadto prowadzi on rejestry określonych jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej. W zakresie swoich kompetencji wojewoda współpracuje z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, sporządza sprawozdawczość, którą następnie przekazuje ministrowi, a także realizuje zadania określone przez ministra<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> Ibidem, s. 82—84.

Katalog zadań wojewody zawarty w art. 22 ustawy o pomocy społecznej obejmuje: ustalenie sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego; stwierdzenie zgodności programów naprawczych w zakresie osiągnięcia standardów, w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz ocena stopnia ich realizacji; wydawanie i cofanie zezwoleń lub zezwoleń warunkowych na prowadzenie domów pomocy społecznej oraz wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej); prowadzenie rejestru domów pomocy społecznej, placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej), miejsc udzielania tymczasowego schronienia oraz jednostek specjalistycznego poradnictwa; koordynowanie działań w zakresie integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z nadaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej (w szczególności w zakresie wskazania im miejsca zamieszkania) oraz prowadzenie rejestru zatwierdzonych indywidualnych programów integracji; realizacja lub zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom niepublicznym zadań wynikających z programów rządowych; nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami; kontrola jakości uprzednio wskazanych usług wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej; kontrola jakości uprzednio wskazanych usług wykonywanych przez domy pomocy społecznej prowadzone nie na zlecenie organu jednostki samorządu terytorialnego, ale przez podmioty niepubliczne; kontrola placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej) w zakresie standardów usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw tych osób; analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą

Głównym organem władzy centralnej, który realizuje zadania z zakresu pomocy społecznej jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Do zadań ministra należy w szczególności: tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju pomocy społecznej; zlecanie i finansowanie badań, ekspertyz, analiz; dokonywanie analizy skuteczności pomocy społecznej; inspirowanie i promowanie nowych form i metod działania; nadzór merytoryczny nad szkoleniami; opracowywanie i finansowanie programów osłonowych; finansowe wspieranie programów w określonym przez niego obszarze pomocy społecznej, które są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego i podmioty III sektora; wskazywanie zadań administracji w zakresie utrzymywania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, współfinansowanie systemu oraz nadzór nad jego funkcjonowaniem; a także współdziałanie z organizacjami pozarządowymi<sup>82</sup>. Ponadto minister tworzy prawo w dziedzinie pomocy społecznej poprzez wydawanie rozporządzeń. Przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego działa Rada Pomocy Społecznej. Jest ona organem opiniodawczo-doradczym. Składa się z ponad dwudziestu osób reprezentujących jednostki organizacyjne pomocy społecznej, jednostki samorządu terytorialnego, wojewodów, organizacje społeczne i zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz środowiska naukowe. Jej członkowie są powoływani przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego na okres trzech lat i pełnią swoje funkcje społecznie<sup>83</sup>. Za realizację zadań pomocy społecznej jest również odpowiedzialna rada ministrów, która m.in. przyjmuje rządowe programy pomocy społecznej, a także może uczestniczyć w procesie legislacyjnym<sup>84</sup>.

W powyższej części niniejszej pracy zaprezentowane zostały zadania wykonywane przez administrację publiczną. Jednakże działania w obszarze pomocy społecznej realizują także podmioty niepubliczne, w szczególności zakłady administracyjne, organizacje społeczne, kościoły i związki wyznaniowe, jak również osoby fizyczne i prawne. W myśl art. 2 ust. 2 oraz art. 25 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi jego rozwinięcie, organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego mogą zlecać realizację zadań innym podmiotom. Obowiązki te mogą być przekazywane przede wszystkim organizacjom pozarząd-

---

przez samorząd województwa z uwzględnieniem założeń przewidzianych w strategii; sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego; realizacja zadań określanych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w województwie oraz współfinansowanie i sprawowanie nadzoru nad jego funkcjonowaniem; finansowe wspieranie programów w określonym przez wojewodę obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty III sektora; koordynowanie, w ramach systemu pomocy społecznej, działań w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi oraz wsparcia udzielanego ofiarom handlu ludźmi.

<sup>82</sup> Zadania te zostały wymienione w art. 23 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>83</sup> <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/rada-pomocy-spoecznej/> [data dostępu: 1.03.2018].

<sup>84</sup> I. SIERPOWSKA: *Prawo pomocy społecznej...*, s. 85–86.

dowym prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej, a także osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w tej materii. Zadań nie można powierzać: partiom politycznym, związkom zawodowym i organizacjom pracodawców, samorządom zawodowym oraz fundacjom utworzonym przez partie polityczne. Zlecenie zadania odbywa się za pośrednictwem konkursu ofert<sup>85</sup>.

## 2.7. Świadczenia z pomocy społecznej

Podstawową powinnością pomocy społecznej jest udzielanie świadczeń. Świadczenie społeczne można zdefiniować jako

wszelkie środki pieniężne, dobra materialne i usługi, które służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, uzyskiwane bezekwiwalentnie, czyli niebędące wynagrodzeniem za prace finansowane ze środków publicznych<sup>86</sup>.

Co ciekawe, na gruncie polskiego prawa nie został wprost określony termin świadczeniobiorca. Na mocy przepisów ustawy o pomocy społecznej za świadczeniobiorcę uważa się osobę fizyczną bądź rodzinę, jeśli spełnia określone kryteria.

Świadczenia z pomocy społecznej można podzielić na obowiązkowe i dobrowolne. W przypadku świadczeń obowiązkowych, jeśli klient administracyjny spełnia określone warunki, świadczenie musi mu zostać przyznane. Z kolei dobrowolne są udzielane zgodnie z zasadą uznaniowości. Świadczenia mogą także przybierać charakter materialny (pieniądze lub rzeczy) i niematerialny (usługi)<sup>87</sup>. S. Nitecki wyróżnia świadczenia pomocy środowiskowej (które dzieli na świadczenia pieniężne oraz niepieniężne) i pomocy instytucjonalnej (które zdaniem autora tworzy zespół świadczeń realizowanych w zakładach administracyjnych, a więc podmiotach pełniących usługi niematerialne wobec korzystających z nich osób; autor dzieli je na: realizowane w formie całodobowej oraz dziennej)<sup>88</sup>. Podstawowym podziałem świadczeń z pomocy społecznej jest podział na świadczenia pieniężne oraz niepieniężne. Znajduje on również swoje odzwierciedlenie w art. 36 ustawy o pomocy społecznej.

Warunkiem otrzymania świadczeń z pomocy społecznej jest spełnienie określonych przesłanek. Przesłanki te stanowią kryterium podmiotowe oraz przedmio-

<sup>85</sup> Ibidem, s. 86—91.

<sup>86</sup> B. RYSZ-KOWALCZYK: *Leksykon polityki społecznej*. Warszawa, Oficyna Wydawnicza „ASPRA-JR”, 2001, s. 207—212.

<sup>87</sup> I. SIERPOWSKA: *Prawo pomocy społecznej...*, s. 112—114.

<sup>88</sup> S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 190—226.



towe pomocy. W art. 5 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca wskazał następujące podmioty, którym przysługuje prawo do świadczeń: osoby posiadające obywatelstwo polskie mające miejsce zamieszkania i przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy bądź w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, w związku z uzyskaniem zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany); obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej i EFTA (Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu), mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Kryterium podmiotowe jest konkretyzowane w odniesieniu do określonych świadczeń, przykładowo niektóre z nich są skierowane do obywateli RP, inne do uchodźców.

Z kolei kryterium przedmiotowe zostało zawarte w art. 2 ust. 1 oraz art. 7 ustawy o pomocy społecznej. Stanowi je trudna sytuacja życiowa, której osoba lub rodzina nie potrafi przezwyciężyć wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Trudną sytuacją życiową w pomocy społecznej jest w szczególności: ubóstwo; sieroctwo; bezdomność; bezrobocie; niepełnosprawność; długotrwała lub ciężka choroba; przemoc w rodzinie; bycie ofiarą handlu ludźmi (konieczność ochrony ofiar); macierzyństwo lub wielodzietność; bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych; trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą; trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; alkoholizm bądź narkomania; zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa; klęska żywiołowa lub ekologiczna. Pomoc może zostać nieprzydzielona w sytuacji, gdy instytucja udzielająca świadczeń uzna, że nie występuje trudna sytuacja życiowa bądź osoba lub rodzina może ją samodzielnie przezwyciężyć.

Posiadanie prawa do niektórych świadczeń jest również warunkowane kryterium dochodowym. Od 1 października 2015 roku kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej wynosi 634 złotych, a jego wysokość na osobę w rodzinie 514 złotych<sup>89</sup>. Oznacza to, że warunkiem otrzymania wsparcia jest posiadanie dochodu nieprzekraczającego kryterium dochodowego. Dochód rodziny stanowi suma miesięcznych dochodów wszystkich członków rodziny, natomiast dochód na osobę w rodzinie to dochód rodziny podzielony przez liczbę jej członków<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 14 lipca 2015 roku w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej [Dz.U. z 2015 r. poz. 1058].

<sup>90</sup> I. SIERPOWSKA: *Prawo pomocy społecznej...*, s. 115–117.

Jak zostało już wspomniane w ustawie o pomocy społecznej, świadczenia podzielono na pieniężne i niepieniężne. Wysokość świadczeń pieniężnych powinna gwarantować możliwość godnego życia, ale jednocześnie nie mogą one być wyższe od zarobków osób pracujących. Stanisława Golinowska twierdzi, że świadczenia pieniężne muszą spełniać pewne warunki. Po pierwsze, powinny być one adekwatne, czyli ich wysokość ma umożliwiać zaspokojenie potrzeby, która stała się przesłanką ubiegania się o pomoc społeczną. Po drugie, świadczenia powinny również zachęcać do aktywności, której celem jest pokonanie trudnej sytuacji życiowej<sup>91</sup>. W tym kontekście szczególnie niepożądanym zjawiskiem społecznym jest pułapka ubóstwa. Sformułowanie to oznacza sytuację, w której dochody z pracy nie pozwalają na korzystanie ze wsparcia socjalnego, a jednocześnie po pomniejszeniu ich o podatki czy też nakłady związane z wykonywaniem pracy (np. koszty dojazdu) osobie lub rodzinie pozostaje mniej środków, niż można otrzymać w ramach świadczeń<sup>92</sup>. Istotna jest także relacja pomiędzy wysokością udzielanego wsparcia (nie tylko z zakresu pomocy społecznej — wszystkich świadczeń socjalnych, które może uzyskać osoba lub rodzina) a wynagrodzeniem za pracę. Zbyt mała różnica pomiędzy nimi może bowiem skłaniać do rezygnacji z zatrudnienia i uczynienia pomocy socjalnej głównym źródłem utrzymania.

Ustawodawca wyróżnia następujące świadczenia pieniężne: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Od 13 czerwca 2009 roku katalog ten będzie uzupełniać wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd<sup>93</sup>.

Z kolei katalog świadczeń niepieniężnych jest bardzo zróżnicowany. Mogą one przybierać formę rzeczową lub też formę usług, porad czy wsparcia. W ustawie o pomocy społecznej wyróżniono następujące świadczenia niepieniężne: praca socjalna; bilet kredytowany; składki na ubezpieczenie zdrowotne; składki na ubezpieczenie społeczne; pomoc rzeczowa (w tym na ekonomiczne usamodzielnienie); sprawienie pogrzebu; poradnictwo specjalistyczne; interwencja kryzysowa; schronienie; posiłek; niezbędne ubranie; usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz rodzinnych domach pomocy; specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia; mieszkanie chronione; pobyt i usługi w domu pomocy społecznej; pomoc w uzyskaniu zatrudnienia; pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkani-

<sup>91</sup> S. GOLINOWSKA: *System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform*. W: *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*. Red. E. LEŚ. Warszawa, Oficyna Wydawnicza „ASPRA-JR”, 2002/2003, s. 41—42.

<sup>92</sup> I. SIERPOWSKA: *Ustawa o pomocy społecznej...*, s. 148—150.

<sup>93</sup> Art. 36 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

wych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie — w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych<sup>94</sup>.

## 2.8. Pomoc społeczna a praca socjalna

Szczególnie ważnym świadczeniem z zakresu pomocy społecznej jest praca socjalna. W literaturze przedmiotu dużo uwagi poświęcono kwestii pracy socjalnej, sformułowane zostały jej liczne definicje. W latach 60. w prawie międzynarodowym zaczęła funkcjonować jedna definicja tej aktywności. W jej myśl praca socjalna

jest specyficzną działalnością zawodową, mającą na celu: lepszą adaptację osób, rodzin, grup i środowiska społecznego, w jakim żyją, rozwijanie poczucia godności osobistej i odpowiedzialności jednostek na drodze odwoływania się do potencjalnych możliwości poszczególnych osób do powiązań międzyprofesjonalnych, a także sił i środków społecznych<sup>95</sup>.

Bardziej aktualną międzynarodową definicję pracy socjalnej stanowi natomiast propozycja przyjęta w 2000 roku przez International Federation of Social Workers. Zgodnie z nią

praca socjalna jako zawód promuje umiejętności rozwiązywania problemów w ramach relacji międzyludzkich, zmianę społeczną, zdolności ludzi do wpływania na własne życie i wyzwolenie oraz poprawę życia społecznego. Wykorzystując teorię zachowania i systemów społecznych, praca socjalna interweniuje tam, gdzie ludzie wchodzą w interakcje ze swoim środowiskiem. Fundamentalne dla pracy socjalnej są zasady sprawiedliwości społecznej i prawa człowieka<sup>96</sup>.

Z kolei brytyjski badacz Malcom Payne zaproponował następujące wyjaśnienie:

praca socjalna jest szczególnym rodzajem aktywności, w ramach której ludzie wchodzą ze sobą w interakcje w rolach pracownika socjalnego i klienta. Praca socjalna jest społecznie tworzoną rzeczywistością, częścią szerszego układu społeczno-kulturowego, który określa zawód pracownika socjalnego, rolę klienta oraz funkcjonowanie instytucji pomocy społecznej<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> Art. 36 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>95</sup> Cyt. za E. KANTOWICZ: *Elementy teorii i praktyki socjalnej*. Olsztyn, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2001, s. 18.

<sup>96</sup> Cyt. za: T. KAŻMIERCZAK: *Praca socjalna. Między upośledzeniem społecznym a obywatelskością*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 2006, s. 96—97.

<sup>97</sup> M. PAYNE: *Modern Social Work Theory*. London, MacMillan, 1997, s. 8—9.

Jak można zauważyć definicje obowiązujące na gruncie międzynarodowym traktują pracę socjalną jako działalność czy zawód, który ma na celu poprawę losu osób, na rzecz których jest świadczona, a także skłonienie ich do własnej aktywności.

Również na polskim gruncie możemy się spotkać z wieloma definicjami terminu praca socjalna. Zdaniem Wojciecha Maciejko i Pawła Zaborniaka jest ona

profesjonalnie realizowaną, wszechstronną aktywnością osób wykonujących zawód zaufania publicznego (pracowników socjalnych). Opiera się na fachowych technikach ustalania stanu faktycznego spraw z zakresu pomocy społecznej, analizie problemów i patologii społecznych dotykających osoby i ich rodziny, a ponadto na wskazywaniu i podejmowaniu adekwatnych do tych ustaleń dozwolonych działań organów pomocy społecznej<sup>98</sup>.

Z kolei w *Leksykonie polityki społecznej* wskazano, że praca socjalna to:

działalność skierowana na pomoc osobom, rodzinom, grupom i środowiskom społecznym w zaspokajaniu ich potrzeb, lepszym dostosowaniu do życia społecznego, poprawie pozycji społecznej, zapobiegająca procesom marginalizacji społecznej. Nieodłączną cechą pracy socjalnej jest jej indywidualizacja i kreatywność, rozumiana jako dostosowywanie jej celów i metod do potrzeb i sytuacji konkretnych ludzi, którym dostarcza się wsparcia. Mianem pracy socjalnej określa się przede wszystkim zawodową działalność pracowników socjalnych i przedstawicieli innych zawodów zatrudnionych w służbach społecznych oraz honorową działalność wolontariuszy. Praca socjalna jest realizowana głównie w instytucjach pomocy społecznej<sup>99</sup>.

W *Słowniku gerontologii społecznej* praca socjalna jest definiowana zaś jako

działalność socjalno-opiekuńcza instytucji opieki społecznej; zorganizowana pomoc świadczona jednostkom, grupom i społecznościom lokalnym w rozwiązywaniu przez nich trudnych problemów życiowych; polega ona na doraźnej działalności prewencyjnej i doradczej, a także działaniach opiekuńczo-wychowawczych; w szerokim znaczeniu praca socjalna obejmuje wszystkie formy działalności w zakresie polityki socjalnej państwa<sup>100</sup>.

Helena Radlińska, twórczyni teorii i praktyki pracy socjalnej w Polsce, określa ją mianem pracy społecznej, czyli pracy świadczonej dla społeczności. Według autorki polega ona na odnajdywaniu oraz zwielokrotnianiu sił ludzkich, a także

<sup>98</sup> W. MACIEJKO, P. ZABORNIAK: *Ustawa o pomocy społecznej...*, s. 225.

<sup>99</sup> B. RYSZ-KOWALCZYK: *Leksykon polityki społecznej...*, s. 153.

<sup>100</sup> A. ZYCH: *Słownik gerontologii społecznej...*, s. 158.

na wspólnym działaniu na rzecz dobra ludzi<sup>101</sup>. Jerzy Mikulski twierdzi z kolei, że praca socjalna to z jednej strony „działanie społeczne polegające na rozpoznawaniu warunków rzeczywistości materialnej i niematerialnej, w których zachodzi potrzeba ratownictwa opieki i pomocy”, a z drugiej „profesjonalny sposób budzenia wyższych potrzeb, uświadamiania celów i mobilizowania jednostek, grup i społeczności do umiejętnego podejmowania wysiłków dla polepszenia swojego losu”<sup>102</sup>.

Wszyscy przywołani autorzy zgadzają się z tym, że praca socjalna świadczona jest na rzecz osób czy też rodzin, które borykają się z pewnego rodzaju problemami. Jest ona wykonywana dla dobra tych osób. Ciekawą propozycję (zawartą w *Leksykonie polityki społecznej*) stanowi natomiast zwrócenie uwagi na indywidualizację i kreatywność niezbędną w pracy socjalnej. Dzięki nim możliwe jest optymalne świadczenie pracy socjalnej.

Z kolei w ustawie o pomocy społecznej polski ustawodawca wskazuje następującą definicję pracy socjalnej: jest to działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi<sup>103</sup>. W ustawie znajduje się także zapis, mówiący o tym, że praca socjalna jest świadczona na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Ponadto prowadzi się ją z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej; a także ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności. Co ważne, praca socjalna jest świadczona bez względu na posiadany dochód<sup>104</sup>. Jest ona realizowana wraz z osobami i rodzinami oraz ma na celu pobudzenie ich do aktywności; a także wraz ze społecznością lokalną, by zapewnić i wzmocnić współpracę instytucji, które mają wpływ na zaspokajanie potrzeb jej członków. Praca socjalna prowadzona jest za pomocą różnych technik m.in. psychoterapii, poradnictwa, mediacji. Szczególną formę świadczenia pracy socjalnej stanowi kontrakt socjalny, będący pisemną umową, która jest zawierana z klientem pomocy społecznej. Umowa ta określa prawa i obowiązki stron we wspólnym działaniu na rzecz przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej<sup>105</sup>. Prowadzenie pracy socjalnej jest zadaniem własnym i obligatoryjnym gminy<sup>106</sup> (art. 17 ust. 1 pkt 10 ustawy o pomocy społecznej).

<sup>101</sup> B. OLSZAK-KRZYŻANOWSKA, D. RYBCZYŃSKA: *Aksjologia pracy socjalnej — wybrane zagadnienia*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 1999, s. 79—80.

<sup>102</sup> J. MIKULSKI: *Związki pracy socjalnej z polityką i pedagogiką społeczną*. „Polityka Społeczna” 2005, nr 8, s. 15.

<sup>103</sup> Art. 6, pkt 12 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>104</sup> Art. 45 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>105</sup> R. KRAJEWSKI, A. MIELCZAREK: *Polskie prawo pomocy społecznej...*, s. 86—87.

<sup>106</sup> Art. 17 ust. 1 pkt 10 ustawy o pomocy społecznej.

Praca socjalna stanowi domenę działania pracownika socjalnego, który jest przedstawicielem służby społecznej, „specjalnie wykształcony i przygotowany do długofalowej, konsekwentnie uprawianej pracy socjalnej, wymagającej dobrej znajomości osoby czy rodziny, a także ich specyficznych problemów oraz całego środowiska lokalnego”<sup>107</sup>. Może on realizować powyższe cele dzięki wywiadowi środowiskowemu<sup>108</sup>.

Praca socjalna jest formą udzielania pomocy społecznej. Jest więc pojęciem i działalnością węższą, mieszczącą się w pomocy. Odgrywa ona szczególną rolę w działalności pomocowej. Pozwala na indywidualizację pomocy społecznej, a także wymusza na jej beneficjentach aktywne działanie, mające na celu poprawę własnego losu. Pracę socjalną można określić mianem działalności, w wyniku której udzielane są wybrane inne świadczenia, najbardziej dopasowane do potrzeb i sytuacji osoby, która wsparcia wymaga. Dlatego też praca socjalna ma niezwykle doniosłe znaczenia dla systemu pomocy społecznej w Polsce.

---

<sup>107</sup> J. STARĘGA-PIASEK: *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Wyzwania i ograniczenia*. W: *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Red. T. KAŻMIERCZAK, M. RYMSZA. Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2003, s. 190—191.

<sup>108</sup> Ibidem.



# Współpraca administracji publicznej z sektorem obywatelskim w niektórych obszarach polityki społecznej

### 3.1. Terminologia

III sektor najczęściej definiowany jest jako zbiór organizacji, które spełniają określone kryteria.

Po pierwsze, mają formalny charakter, tzn. są w pewnym stopniu zinstytucjonalizowane, choć nie musi to być jednoznaczne z posiadaniem statusu prawnego. Po drugie, są prywatne, tzn. niezależne strukturalnie od sektora publicznego. Po trzecie, nie dystrybuują zysków, a ewentualne nadwyżki przeznaczają na działania statutowe. Po czwarte, są samorządne — mają własne procedury zarządzania i nie podlegają bezpośrednio innym podmiotom. Ostatnim warunkiem jest działanie w oparciu o wolontariat, co nie wyklucza możliwości korzystania z pracy płatnego personelu<sup>1</sup>.

Podjmując temat dotyczący działalności podmiotów trzeciego sektora, należy na wstępie usystematyzować podstawową terminologię, którą posługujemy się, pisząc o kwestiach związanych z zaangażowaniem społecznym obywateli.

W katalogu pojęć odnoszących się do aktywności obywatelskiej<sup>2</sup> znajdują się takie terminy, jak: „organizacje trzeciego sektora”, „organizacje pozarządowe”

<sup>1</sup> D. BUTTLER: *Ekonomia sektora nonprofit. Krytyka i reinterpretacja wybranych aspektów teoretycznych*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4, s. 133.

<sup>2</sup> Aktywność obywatelska (aktywność społeczna, aktywność społeczeństwa, inicjatywa społeczna) „to wielki obszar życia publicznego, artykułujący się w różnych formach organizacyjno-prawnych (lub nieposiadający ukształtowanych form) i pozwalający obywatelom na podejmo-

we”<sup>3</sup>, „organizacje non-profit”, „organizacje dobrowolne”, „organizacje ochotnicze (wolontariackie)”, „organizacje obywatelskie”, „organizacje niezależne”, „organizacje społeczne”.

Określenie „organizacje trzeciego sektora” stosowane jest w celu uwypuklenia różnic, wynikających ze sposobów i celów ich działania w stosunku do sposobów i celów działania podmiotów administracji publicznej (I sektor) i przedsiębiorstw prywatnych (II sektor). Używając pojęcia „organizacje pozarządowe” akcentuje się różnice między podmiotami należącymi do I sektora a podmiotami należącymi do III sektora, podkreślając „nierządowy” charakter działań tych ostatnich. Posługując się terminem „organizacje non-profit” podkreśla się z kolei niekomercyjność działań podmiotów III sektora w odróżnieniu od komercyjnego nastawienia przedsiębiorstw prywatnych. Niekomercyjność działań nie wyklucza inicjatyw o charakterze gospodarczym, przynoszącym zysk. Tym, co odróżnia organizacje non-profit od biznesu jest zasada nieuczestniczenia w zyskach oraz obowiązek przeznaczania ich w całości na działalność statutową. Pojęcie „organizacje dobrowolne” nawiązuje natomiast do dobrowolności ich powstawania oraz do dobrowolnego w nich uczestnictwa. Nazwa „organizacje ochotnicze (wolontariackie)” odwołuje się do wolontariatu jako cechy podstawowej i podkreśla znaczący wkład działań ochotniczych (wolontariackich) w funkcjonowaniu takich właśnie organizacji. Termin „organizacje obywatelskie” uwypukla fakt, że organizacje są tworzone przez obywateli i że są sposobem ich samorealizacji. Określenie „organizacje niezależne” podkreśla niezależność jako jedną z najważniejszych zasad ich funkcjonowania. Nazwa „organizacje społeczne” może odwoływać się zarówno do pojęcia „pracy społecznej” będącej — jak w przypadku organizacji ochotniczych — podstawą ich istnienia, jak i do celów działań, które mają charakter społeczny<sup>4</sup>.

Prawną definicję „organizacji pozarządowych” zawarto w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>5</sup>. Zgodnie z tą ustawą (art. 3 ust. 2) organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku — osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

wanie działań społecznych nakierowanych na różne cele”. A. SZUSTEK: *Polski sektor społeczny*. Warszawa, Uniwersytet Warszawski, 2008, s. 17.

<sup>3</sup> Termin „organizacje pozarządowe” jest dosłownym tłumaczeniem angielskiego określenia *non governmental organizations* (NGOs). Upowszechnił się on w języku polskim stosunkowo niedawno. Od lat 90. XX wieku zaczął stopniowo wypierać najdłużej związane z aktywnością obywatelską sformułowanie „organizacje społeczne”.

<sup>4</sup> M. GREWIŃSKI, S. KAMIŃSKI: *Obywatelska polityka społeczna*. Warszawa, Wydawnictwo WSP TWP, 2007, s. 49—50.

<sup>5</sup> Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 1817 z późn. zm.

W takim ujęciu organizacjami pozarządowymi są zatem nie tylko stowarzyszenia oraz fundacje, lecz także związki zawodowe, organizacje pracodawców, samorządy zawodowe oraz partie polityczne i tworzone przez nie fundacje. Mimo że związki zawodowe, organizacje pracodawców, samorządy zawodowe, partie polityczne oraz tworzone przez nie fundacje mieszczą się w prawnej definicji organizacji pozarządowych, to nie mogą korzystać ze wszystkich uprawnień, jakie ustawodawca przyznał organizacjom pozarządowym. Przykładowo, nie mogą otrzymywać dotacji w trybie określonym w ustawie ani też uzyskiwać statusu organizacji pożytku publicznego. Poza tym organizacjami pozarządowymi są nie tylko podmioty, które mają osobowość prawną, ale także jednostki, które tej osobowości nie mają (np. uczelniane organizacje studenckie).

Osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne, a także spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych, oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników, nie są uznawane zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za organizacje pozarządowe, ale pod względem prawnym zostały zrównane z organizacjami pozarządowymi i mają takie same możliwości działania. Mogą prowadzić działalność pożytku publicznego, uzyskiwać status organizacji pożytku publicznego (nie dotyczy to jednak stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oraz spółdzielni socjalnych), korzystać ze wsparcia wolontariuszy, ubiegać się o dotacje w konkursach.

Tak więc szeroko rozumiany III sektor<sup>6</sup> łączy w sobie wiele podmiotów, które ze względu na odmienne formy prawne działają na różne sposo-

---

<sup>6</sup> W Polsce do szeroko rozumianego III sektora zaliczamy m.in.: fundacje; stowarzyszenia, w tym stowarzyszenia zarejestrowane w KRS, stowarzyszenia zwykłe oraz związki stowarzyszeń; kluby sportowe, które mogą działać np. w formie fundacji i stowarzyszeń zarejestrowanych w KRS, uczniowskich klubów sportowych oraz stowarzyszeń sportowych wpisanych do ewidencji starosty właściwego ze względu na siedzibę klubu, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej; organizacje społeczne podobne do stowarzyszeń, tzn. jednostki, do których w pewnych zakresach stosuje się prawo o stowarzyszeniach, lecz ich funkcjonowanie regulują odrębne ustawy, np. Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Łowiecki czy Polski Związek Działkowców; osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania; spółki działające nie dla zysku; organizacje pracodawców; związki zawodowe; organizacje samorządu zawodowego; partie polityczne; ruchy społeczne, spontanicznie tworzące się grupy lub inicjatywy mające

by<sup>7</sup>. Jednak rdzeń tego sektora tworzą stowarzyszenia<sup>8</sup> oraz fundacje<sup>9</sup> (stanowią ok. 80% szeroko rozumianego sektora obywatelskiego)<sup>10</sup>.

### 3.2. Funkcje organizacji III sektora

Organizacje III sektora cechujące się sformalizowanym charakterem, strukturalną niezależnością od władz publicznych, niekomercyjnym charakterem, samorządnością oraz dobrowolnością członkostwa<sup>11</sup> spełniają bardzo wiele istotnych funkcji w społeczeństwie obywatelskim. Samo słowo „funkcja” oznacza ‘czynność, działanie’ w znaczeniu praca, obowiązek, stanowisko, pewna rola<sup>12</sup>. Pod pojęciem funkcji organizacji obywatelskiej rozumie się więc jej misję, rolę, do której wypełnienia została powołana. Jedna organizacja może przy tym spełniać kilka odrębnych funkcji.

Spółeczeństwo obywatelskie — to społeczeństwo, w którym zespół instytucji oraz różnego rodzaju typu dobrowolnych, spontanicznych organizacji, związków i stowarzyszeń jest podstawą samodzielnego, wolnego od ingerencji państwa rozwoju obywateli, a zarazem stanowi wyraz ich własnej aktywności, inicjatyw i potrzeb [...] <sup>13</sup>.

Do najważniejszych funkcji organizacji III sektora Piotr Gliński zalicza:

- 1) artykulację i identyfikację potrzeb i interesów różnych grup społecznych, a w szczególności interesów różnorodnych mniejszości;
- 2) wyrażanie protestów społecznych;

---

charakter samopomocowy, integracyjny czy protestacyjny. Szerzej na ten temat zob.: *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.* Warszawa, GUS, 2014.

<sup>7</sup> P. ADAMIAK, B. CHARYCKA, M. GUMKOWSKA: *Kondycja organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań.* Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2016, s. 27.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku — Prawo o stowarzyszeniach [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 210 z późn. zm.].

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 40 z późn. zm.].

<sup>10</sup> J. PRZEWŁOCKA, P. ADAMIAK, J. HERBST: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2012.* Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013, s. 5.

<sup>11</sup> E. LEŚ: *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych.* Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA, 2000, s. 15—16.

<sup>12</sup> W. KOPALIŃSKI: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych.* Warszawa, Wiedza Powszechna, 1975, s. 343.

<sup>13</sup> K. DZIUBKA: *Spółeczeństwo obywatelskie.* W: *Leksykon politologii.* Red. A. ANDRZEJEWSKI, R. HERBUT. Wrocław, Wydawnictwo ATLA 2, 2004, s. 414.

- 3) kontrolę władzy na różnych szczeblach;
- 4) uczestnictwo w procesach przygotowywania i podejmowania decyzji przez władze;
- 5) uczestnictwo w procedurach prawnych dotyczących rozmaitych decyzji władz;
- 6) sygnalizowanie niebezpieczeństw i konfliktów społecznych;
- 7) samodzielne zagospodarowanie sfery pozakomercyjnej, pozasamorządowej i pozapaństwowej;
- 8) formułowanie wizji rozwojowych i alternatywnych programów rozwoju;
- 9) wytwarzanie zgeneralizowanych norm wzajemności i zaufania (kapitału społecznego);
- 10) szeroko pojętą funkcję samoedukacyjną i edukacyjną;
- 11) kształtowanie kultury obywatelskiej w społeczeństwie, awans społeczno-edukacyjny przez uczestnictwo w tych organizacjach<sup>14</sup>.

Natomiast według Małgorzaty Załuskiej funkcje organizacji III sektora można podzielić na dwie grupy:

- 1) grupę funkcji związanych z zaspokojeniem potrzeb, zainteresowań i aspiracji samych stowarzyszonych, która obejmuje:
  - a) funkcję afiliacyjną — bazującą na potrzebie przynależności człowieka do konkretnej wspólnoty; w sytuacji kiedy rodzina, sąsiedztwo, środowisko miejsca pracy czy wspólnota parafialna nie są w stanie zaspokoić indywidualnych pragnień danej osoby, miejscem ich spełnienia mogą stać się organizacje obywatelskie;
  - b) funkcję ekspresyjną — dającą możliwość samorealizacji, rozwijania zainteresowań, wnoszenia własnego wkładu w rozwój najbliższej społeczności lokalnej lub narodu;
  - c) funkcję pomocową — ściśle związaną z ideą samopomocy i pomocy charytatywnej, której przejawem jest zaspokajanie materialnych i pozamaterialnych potrzeb człowieka oraz wspomaganie w chorobie czy niepełnosprawności;
- 2) grupę funkcji związanych z zaspokojeniem potrzeb szerszej społeczności, np. lokalnej lub określonej jej części, do której zaliczamy:
  - a) funkcję integracyjną — związaną z potrzebą łączenia się, przeciwdziałania izolacji i budowania więzi społecznych efektem czego jest wiązanie rozmaitych struktur publicznych ze społeczeństwem oraz jednostek i grup społecznych pomiędzy sobą;
  - b) funkcję opiekuńczo-wychowawczą — ukierunkowaną na kształtowanie osobowości dzieci i młodzieży oraz na pomoc w wyrównywaniu braków, w ich sferze psychofizycznej i warunkach życia, a także na tworzenie optymalnych warunków rozwoju;

---

<sup>14</sup> P. GLIŃSKI: *Aktywność aktorów społecznych — deficyt obywatela wobec codziennej zaradności Polaków*. W: *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*. Red. W. WESOŁOWSKI, J. WŁODAREK. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005, s. 177.

- c) funkcję normalizacyjną — nastawioną na zagospodarowanie przez organizacje obywatelskie pustych przestrzeni oraz luk w sieci instytucji publicznych;
- d) funkcję grupy nacisku — polegającą na artykułowaniu ważnych dla danej grupy kwestii społecznych, wywieraniu presji na władze lokalne, rządy i parlamenty w celu ich rozwiązania i przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom życia społecznego;
- e) funkcję uspołeczniania państwa — związaną z urzeczywistnianiem idei demokracji; miernikiem stopnia demokracji państwa i urzeczywistniania idei społeczeństwa obywatelskiego jest właśnie stopień nasycenia życia publicznego działalnością organizacji społecznych<sup>15</sup>.

### 3.3. Ramy prawne współpracy administracji publicznej z organizacjami III sektora

#### Pojęcie dialogu społecznego oraz dialogu obywatelskiego

Do najważniejszych wydarzeń dla rozwoju sektora obywatelskiego w Polsce po 1989 roku należy zaliczyć przede wszystkim uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe w 1997 roku nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup>.

Konstytucja jako akt prawny o szczególnym znaczeniu politycznym określa przede wszystkim zasady organizacji i funkcjonowania aparatu państwa oraz podstawowe prawa i wolności obywatelskie<sup>17</sup>. Zatem wyznacza również zasady funkcjonowania podmiotów III sektora. Nadmienić należy jednak, że w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku nie używa się terminu „organizacje pozarządowe”. W art. 12 stwierdza się natomiast, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Z kolei w art. 58 ust. 1 Konstytucji „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”. „Konstytucyjna wolność zrzeszania się stanowi podstawową zasadę wolności w społeczeństwie obywatelskim”<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> M. ZAŁUSKA: *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*. W: *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*. Red. M. ZAŁUSKA, J. BOCZOŃ. Warszawa, Wydawnictwo Interart, 1996, s. 35—43.

<sup>16</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku [Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.].

<sup>17</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Konstytucja*. W: *Leksykon politologii*. Red. A. ANDRZEJEWSKI, R. HERBUT. Wrocław, Wydawnictwo ATLA 2, 2004, s. 183.

<sup>18</sup> S. KANTYKA: *Organizacje pozarządowe — partner samorządu*. W: *Samorządowa polityka społeczna*. Red. A. FRĄCZKIEWICZ-WRONKA. Warszawa, Wydawnictwo WSP TWP, 2002, s. 209.



„Relacje zachodzące między państwem a społeczeństwem obywatelskim oparto na zasadzie pomocniczości i dialogu społecznego”<sup>19</sup>.

Zasada subsydiarności [...] to ogólna zasada przewidująca przekazywanie uprawnień do podejmowania decyzji z poziomu centralnego na niższe poziomy organizacyjne. Termin ten pojawił się po raz pierwszy w encyklice Piusa XI *Quadragesimo Anno* (1931 r.) [...] i oznaczał, iż władza centralna winna spełniać „subsidiarną funkcję”, wypełniając jedynie te zadania, które nie mogą być wykonywane efektywnie na pośrednich i najniższym (lokalnym) poziomach organizacyjnych. Zasada ta została podniesiona do rangi normy konstytucyjnej w modelu federalizmu europejskiego (kontynentalnego), implikując proces decentralizacji uprawnień władzy publicznej i rozszerzenia partycypacyjnych możliwości działania obywateli [...]<sup>20</sup>.

Warto w tym miejscu przytoczyć słowa Piusa XI:

A chociaż prawdą to jest i rzeczą przez dzieje stwierdzoną, że dla zmienionych warunków wiele zadań, które dawniej mniejsze spełniały jednostki społeczne, obecnie już tylko związki wielkie mogą dokonać, niewzruszoną przecież pozostaje najwyższa zasada filozofii społecznej, której ani podważać, ani osłabiać nie wolno: jak jednostkom ludzkim nie wolno odejmować i przekazywać społeczności tego, co jednostki te z własnej inicjatywy i własną mogą wytworzyć pracą, tak samo jest naruszeniem sprawiedliwości, gdy się to, co mniejsze i niższe społeczności wykonać i dokonać mogą, przydzielić większym i wyższym władzom społecznym; poza tym wyrządza to szkodę wielką i podrywa porządek społeczny. Wszelka czynność społeczna bowiem powinna w pojęciu i istocie swej wspomagać członki ciała społecznego, nigdy zaś ich nie rozbijać, ani nie wchłaniać<sup>21</sup>.

Zależność między społeczeństwem a państwem ma się zatem opierać na formule: „tak daleko społeczeństwo, jak to jest możliwe, tak daleko państwo, jak to jest konieczne”<sup>22</sup>.

„Dialog społeczny najczęściej definiuje się jako wszelkie formy negocjacji, konsultacji oraz zwykłej wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracowników w kwestiach związanych z polityką społeczną i gospodarczą”<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> R. HERBUT: *Subsidiarności zasada*. W: *Leksykon politologii*. Red. A. ANDRZEJEWSKI, R. HERBUT. Wrocław, Wydawnictwo ATLA 2, 2004, s. 432—433.

<sup>21</sup> PIUS XI: *Quadragesimo Anno*, s. 10. <http://opoka.org.pl/> [data dostępu: 15.08.2017].

<sup>22</sup> W. PIWOWARCZYK: *Państwo pomocnicze w katolickiej nauce społecznej*. „Chrześcijanin w Świecie” 1993, nr 2, s. 162—163.

<sup>23</sup> R. TOWAŁSKI: *Dialog społeczny — próba definicji*. W: *Dialog społeczny. Najnowsze koncepcje i dyskusje*. Red. R. TOWAŁSKI. Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, 2007, s. 14.

Dialog ten prowadzony jest obecnie<sup>24</sup> w ramach Rady Dialogu Społecznego oraz w ramach Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego powołanych na mocy ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>25</sup>. Komórką organizacyjną Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odpowiedzialną za dialog społeczny jest Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego.

W latach 90. XX wieku nie używano w Polsce terminu „dialog obywatelski”<sup>26</sup>. Historycznie jako pierwszy wykształcił się bowiem dialog społeczny, którego zasadniczym zadaniem jest rozwiązywanie konfliktów w zbiorowych stosunkach pracy<sup>27</sup>. Z upływem czasu coraz bardziej widoczny stawał się fakt, że ta forma dialogu nie jest wystarczająca, ponieważ nie daje wszystkim grupom społecznym możliwości artykulacji społecznych potrzeb i interesów, które wykraczają poza sferę stosunków pracy. Dialog społeczny

zamyka się w ramach tradycyjnej formuły negocjacji, konsultacji i rozmaitych form kontaktów społecznych zawieranych w trójkącie: rząd—zawiazki zawodowe—pracodawcy. Takie podejście jest dziedzictwem układu stosunków społecznych i struktury socjalnej, jakie uzyskały dominujące znaczenie w dobie rozkwitu społeczeństw industrialnych. [...] Wraz z rozwojem społeczeństw postindustrialnych i zmianami w strukturze socjalnej ta wąska forma dialogu społecznego okazywała się niewystarczająca do uregulowania wielu fundamentalnych problemów społecznych. Odpowiedzią na to wyzwanie było upowszechnienie praktyki dialogu na wszelkie struktury tzw. trzeciego sektora [...].<sup>28</sup>

Ta formuła dialogu najczęściej określana jest jako dialog obywatelski<sup>29</sup>. Zatem „dialog obywatelski, obejmując szerokie spektrum spraw społecznych, odnosi się niejako do miejsca grup obywateli w państwie i społeczeństwie, a nie tylko ich

---

<sup>24</sup> Od 1994 roku dialog społeczny prowadzony był w ramach Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Do 2001 roku podstawą jej funkcjonowania była m.in. Uchwała Rady Ministrów nr 7 z dnia 15 lutego 1994 roku w sprawie powołania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, a od 2001 roku ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Na mocy tej ustawy w 2002 roku powołane zostały wojewódzkie komisje dialogu społecznego będące instytucjami dialogu szczebla regionalnego.

<sup>25</sup> Dz.U. poz. 1240.

<sup>26</sup> W. MISZTAŁ: *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*. Lublin, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, 2011, s. 196.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 147.

<sup>28</sup> B. GAĆIARZ, W. PAŃKÓW: *Dialog społeczny po polsku — fikcja czy szansa?*. Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2001, s. 17.

<sup>29</sup> Szerzej na ten temat zob.: W. MISZTAŁ: *Czy w Polsce potrzebny jest dialog obywatelski?*. W: *Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery i perspektywy rozwoju*. Red. M.W. SIENKIEWICZ, M. SÍDOR. Lublin, Wydawnictwo Fundacji Centrum Rozwoju Lokalnego, 2014, s. 50—58.

miejsca pracy (zakładu, branży, sektora gospodarki), co przecież stanowi istotę dialogu społecznego<sup>30</sup>. Komórką organizacyjną Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odpowiedzialną za dialog obywatelski był Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego<sup>31</sup>.

Wychodząc od konstytucyjnej zasady pomocniczości, w sensie ustrojowym, aktem prawnym o fundamentalnym znaczeniu dla skutecznej realizacji celów związanych z polityką wobec III sektora jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jej przedmiot, cele i zakres stanowią jeden z najistotniejszych filarów w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Ustawa ta definiuje takie pojęcia jak: „organizacje pozarządowe” oraz „działalność pożytku publicznego”<sup>32</sup>, wskazuje przykładowe formy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, reguluje zasady tworzenia programów współpracy, określa zasady powoływania i funkcjonowania Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych rad działalności po-

---

<sup>30</sup> W. MISZTAŁ: *Dialog obywatelski...*, s. 149.

<sup>31</sup> W dniu 1 kwietnia 2003 roku w ówczesnym Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej utworzony został Departament Pożytku Publicznego, który odpowiedzialny był za wdrożenie i promocję rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zmiana nazwy departamentu na Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego nastąpiła 30 sierpnia 2016 roku. Od 30 listopada 2017 roku obowiązuje nazwa Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej. Departament ten koncentruje się obecnie na tworzeniu warunków rozwoju ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorczości społecznej oraz spółdzielni socjalnych. <http://ekonomiaspoleczna.gov.pl/> [data dostępu: 3.01.2018].

<sup>32</sup> Działalność pożytku publicznego jest to działalność społecznie użyteczna prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Działalność pożytku publicznego może być także prowadzona przez podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tejże ustawy. Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 mogą prowadzić działalność nieodpłatną i odpłatną pożytku publicznego. Działalność nieodpłatna to taka, za którą nie pobiera się „wynagrodzenia” (opłaty). Oznacza to, że odbiorcy usług organizacji nie są zobowiązani do ponoszenia jakichkolwiek opłat na rzecz organizacji. Działalność odpłatna, to świadczenia organizacji, za które pobiera ona opłaty od swoich odbiorców. Działalność odpłatną stanowić może także sprzedaż wytworzonych towarów lub świadczenie usług w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym oraz ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych. Działalnością odpłatną jest również sprzedaż przedmiotów darowizny. Istotą działalności odpłatnej jest brak możliwości generowania zysku. Za przekroczenie tej zasady organizację czeka obowiązek zarejestrowania działalności gospodarczej. Szerzej na ten temat czytaj: art. 6–10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

żytku publicznego (instytucjonalne formy dialogu obywatelskiego<sup>33</sup>), umożliwia powoływanie pełnomocnika wojewody do spraw społeczeństwa obywatelskiego, ustanawia organizację i tryb działania Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, ustala warunki uzyskiwania statusu organizacji pożytku publicznego, a także kreśli reguły odnoszące się do działalności wolontariackiej.

Komitet do spraw Pożytku Publicznego jest organem administracji rządowej właściwym w sprawach pożytku publicznego i wolontariatu, w tym programowania, koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej i podmiotów działających w sferze pożytku publicznego. Przepisy dotyczące jego organizacji oraz trybu działania wprowadzone zostały do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2017 roku (art. 34a–34h).

Do zadań Komitetu należy:

- 1) koordynowanie i monitorowanie współpracy organów administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego;
- 2) przygotowanie i konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz monitorowanie ich wdrażania;
- 3) opracowywanie oraz opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;
- 4) współpraca w sprawach związanych z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego z innymi państwami, organizacjami oraz instytucjami międzynarodowymi i zagranicznymi;
- 5) współpraca w przygotowywaniu sprawozdań i raportów z realizacji wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych dotyczących rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;
- 6) przedstawianie opinii w sprawie możliwości przystąpienia przez Rzeczpospolitą Polską do umów międzynarodowych dotyczących rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

W skład Komitetu wchodzi:

- 1) Przewodniczący Komitetu (Przewodniczący Komitetu wchodzi w skład Rady Ministrów);
- 2) wiceprzewodniczący — sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Przewodniczącego Komitetu;
- 3) członkowie:
  - a) ministrowie reprezentowania przez sekretarza stanu (w każdym czasie w pracach Komitetu może brać udział minister);
  - b) Dyrektor Narodowego Instytutu.

---

<sup>33</sup> W. MISZTAŁ: *Dialog obywatelski...*, s. 196.

W posiedzeniach Komitetu mogą uczestniczyć zaproszeni przez Przewodniczącego Komitetu przedstawiciele organów administracji rządowej. Mogą w nich również uczestniczyć z głosem doradczym osoby posiadające odpowiednią wiedzę lub doświadczenie w zakresie zagadnień objętych zadaniami Komitetu, zaproszone przez Przewodniczącego Komitetu z własnej inicjatywy lub wskazane przez poszczególnych członków Komitetu.

Obsługę Komitetu oraz Przewodniczącego Komitetu zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Koszty obsługi są pokrywane z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Posiedzenia Komitetu odbywają się w siedzibie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Ustawa z dnia 15 września 2017 roku o Narodowym Instytucie Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego<sup>34</sup> przesunęła do Instytutu większości spraw dotyczących organizacji pozarządowych (pożytek publiczny i wolontariat), będących dotychczas w kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej), oraz nadała mu funkcję instytucji odpowiedzialnej za dystrybucję środków w tym zakresie. Tym samym Narodowy Instytut (wraz z Komitetem do spraw Pożytku Publicznego), zastąpił dotychczasowe działania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w obszarze pożytku publicznego i wolontariatu. Narodowy Instytut Wolności — jako agencja wykonawcza — wdraża politykę państwa w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, opartą na zasadach otwartości, konkurencyjności i przejrzystości<sup>35</sup>.

Narodowy Instytut Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego jest zatem instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu w zakresie określonym, w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nadzór nad Narodowym Instytutem sprawuje Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Organami Narodowego Instytutu są Dyrektor oraz Rada. Dyrektor Narodowego Instytutu powoływany jest przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego na pięcioletnią kadencję. W skład Rady Narodowego Instytutu, powoływanej na trzyletnią kadencję, wchodzi:

- 1) członek powoływany i odwoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) trzech członków powoływanych i odwoływanych przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego;
- 3) członek powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych;

<sup>34</sup> Dz.U. poz. 1909.

<sup>35</sup> Informacja w sprawie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. <http://prezydent.pl/> [data dostępu: 18.10.2017].

- 4) pięciu członków reprezentujących organizacje pozarządowe oraz podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie spośród kandydatów, z których każdy ma poparcie przynajmniej dwudziestu organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 (powoływani i odwoływani są przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego na wniosek reprezentowanych organizacji);
- 5) członek reprezentujący jednostki samorządu terytorialnego (powoływany i odwoływany jest przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego na wniosek Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego).

Narodowy Instytut zarządza programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które przyjmowane są przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Narodowy Instytut realizuje programy samodzielnie lub w drodze otwartego konkursu ofert, o którym mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Do zadań Narodowego Instytutu należą działania na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności przez zwiększanie instytucjonalnej sprawności organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, ich niezależności oraz profesjonalizmu, przy jednoczesnym zachowaniu ich obywatelskiego charakteru. Zadaniem Narodowego Instytutu jest także wzmacnianie potencjału organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, m.in. przez wspieranie pozyskiwania przez nie środków pozabudżetowych na działalność w obszarze umacniania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz subsydiowanie rozwoju kadr, ze szczególnym uwzględnieniem wolontariuszy i społeczników<sup>36</sup>.

### **3.4. Formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3**

Katalog pozafinansowych i finansowych form współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawarty został w art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Katalog ten jest otwarty. Daje to możliwość wypracowania i wdrożenia w życie wielu innych form kooperacji administracji

---

<sup>36</sup> Ibidem.



publicznej z podmiotami sektora obywatelskiego. Wymienione w art. 5 ust. 2 przykładowe formy współpracy to:

- 1) zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych (forma współpracy finansowej);
- 2) wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności (forma współpracy pozafinansowej);
- 3) konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (forma współpracy pozafinansowej);
- 4) konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego (forma współpracy pozafinansowej);
- 5) tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej (forma współpracy pozafinansowej);
- 6) umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej (forma współpracy finansowej);
- 7) umowa partnerska określona w art. 28a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>37</sup> oraz porozumienie albo umowa o partnerstwie określone w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020<sup>38</sup> (forma współpracy finansowej).

Poza wymienionymi formami współpracy ustawa przewiduje również inne mechanizmy współdziałania. Zostaną one przedstawione na dalszych stronach tego opracowania.

### **3.5. Zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3**

Współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w myśl art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

---

<sup>37</sup> Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1376 z późn. zm.

<sup>38</sup> Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1460 z późn. zm.

**Tabela 1.** Zasady współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3

Zasada	Objaśnienie
<p> pomocniczości</p>	<p>Nie powinno się pozbawiać obywateli i grup obywatelskich możliwości wykonania tego, co sami są w stanie zrealizować. Każdy obywatel powinien mieć prawo samodzielnie zaspokajając swoje potrzeby. Interwencja publiczna jest uzasadniona wówczas, gdy obywatel nie jest w stanie sam ich zaspokoić, albo nie są w stanie mu pomóc osoby z jego najbliższego otoczenia (rodzina, sąsiedzi, lokalna organizacja obywatelska). Instytucje publiczne powinny przede wszystkim udzielać „pomocy dla samopomocy”. Ta z kolei powinna służyć usamodzielnieniu się osób i grup wymagających wsparcia. Po osiągnięciu tego celu pomoc powinna zostać wstrzymana. Administracja publiczna powinna przekazywać realizację zadań wraz z niezbędnymi zasobami organizacjom obywatelskim, o ile są one w stanie te zadania zrealizować zgodnie z przyjętym standardem. Powinna również wspierać realizację inicjatyw obywatelskich w sytuacji, kiedy pomoc taka jest niezbędna. Organizacje obywatelskie powinny podejmować tylko takie zadania, które są w stanie wykonać z pożytkiem dla danej społeczności. Poza tym powinny wspierać oddolne, nieformalne inicjatywy obywatelskie w sytuacji, kiedy tego rodzaju pomoc jest niezbędna oraz działać w taki sposób, aby wzmacniać mieszkańców w decydowaniu o swoich sprawach i samodzielnym funkcjonowaniu w społeczności. Z zasady każda władza publiczna jest służebna wobec obywateli i nie powinna ingerować w życie społeczne, o ile nie jest to uzasadnione określonymi warunkami i okolicznościami. Zasada pomocniczości zakłada, że problemy publiczne są rozwiązywane na tym szczeblu na którym powstają.</p>
<p> suwerenności  stron</p>	<p>Administracja publiczna powinna szanować niezależność działań organizacji obywatelskich w zakresie ich decyzji personalnych, programowych oraz finansowych. Organizacje obywatelskie powinny z kolei respektować kompetencje administracji publicznej. Zgodnie z zasadą suwerenności partnerzy współpracy zachowują niezależność we wzajemnych relacjach.</p>
<p> partnerstwa</p>	<p>Partnerstwo w relacjach pomiędzy administracją publiczną a organizacjami obywatelskimi polega na wspólnym identyfikowaniu problemów i projektowaniu adekwatnych do sytuacji polityk publicznych. Istotnym elementem partnerstwa jest także wspólne ustalanie standardów zadań publicznych. W tym kontekście podkreślić należy również oparcie współpracy na dobrowolności, równorzędności i wspólnie ustalonych regułach działania oraz na dzieleniu się zasobami, odpowiedzialnością, kosztami i korzyściami. Zasada partnerstwa zakłada współdziałanie suwerennych partnerów na rzecz celów, które są kluczowe dla dobrostanu obywateli. Podejmują oni wspólne wysiłki w przekonaniu, że dzięki łączeniu zasobów i kompetencji osiągną lepsze rezultaty. Partnerstwo zakłada, że wszystkie strony współpracują ze sobą w oparciu o zasady współdziałania, współdecydowania i współodpowiedzialności.</p>
<p> efektywności</p>	<p>Zadania publiczne powinny być wykonywane w oparciu o reguły gospodarności, tworzenia maksymalnej wartości za określone nakłady i szanowania dostępnych zasobów. Zasada efektywności wymaga zatem od administracji publicznej i organizacji obywatelskich stałego podnoszenia potencjału umożliwiającego sprawną realizację zadań publicznych.</p>

cd. tab. 1

uczciwej konkurencji	Administracja publiczna powinna oceniać działalność organizacji obywatelskich oraz jednostek sobie podległych zgodnie z zasadą efektywności. Ponadto powinna przeciwdziałać tendencjom monopolistycznym, a także konfliktom interesów związanych z łączeniem funkcji publicznych i społecznych. Z kolei organizacje obywatelskie powinny umiejętnie łączyć interesy swoje i swoich podopiecznych z interesem wspólnoty. Wszystkie organizacje obywatelskie powinny mieć taką samą możliwość podjęcia współpracy z administracją publiczną. Zasada uczciwej konkurencji zakłada, że każdy odpowiednio przygotowany podmiot może ubiegać się o realizację zadań publicznych. W oparciu o tę zasadę można wyłonić potencjalnie najbardziej efektywnego ich wykonawcę.
jawności	Zasada jawności zakłada, że partnerzy współpracy udostępniają sobie wzajemnie pełne i prawdziwe informacje na temat swojej działalności. Pozwala to budować wzajemne zaufanie, a tym samym wysoką jakość partnerstwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, s. 19–25. <http://pozytek.gov.pl/> [data dostępu: 10.08.2017].

Przestrzeganie omówionych zasad współpracy pozwala na kształtowanie prawidłowych relacji między administracją publiczną a sektorem obywatelskim. Daje szansę realizacji wszystkich możliwych form współpracy. Buduje wzajemne zaufanie oraz umacnia partnerstwo międzysektorowe.

### 3.6. Pozafinansowe formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3

Pierwszą, z wymienionych wyżej, pozafinansową formą współpracy jest wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności. Ustawa nie wskazuje mechanizmów, które można czy należy wykorzystać do prawidłowego przepływu informacji. Sposoby wzajemnego komunikowania się można kształtować dowolnie, w zależności od lokalnych warunków i potrzeb<sup>39</sup>. Jednym z ogniw takiego systemu mogą być rady działalności pożytku publicznego<sup>40</sup>.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje powołanie:

<sup>39</sup> Można w tym celu wykorzystać np. strony internetowe, tablice informacyjne w urzędzie czy też tradycyjną korespondencję.

<sup>40</sup> <http://poradnik.ngo.pl/> [data dostępu: 11.08.2017].

- 1) Rady Działalności Pożytku Publicznego<sup>41</sup> (art. 35—41),
- 2) wojewódzkich rad działalności pożytku publicznego (art. 41a—41d),
- 3) powiatowych rad działalności pożytku publicznego (art. 41e—41i),
- 4) gminnych rad działalności pożytku publicznego (art. 41e—41i).

Rada Działalności Pożytku Publicznego powołana została po raz pierwszy w dniu 27 listopada 2003 roku. Pierwsza kadencja trwała dwa lata (2003—2005), kolejne trzy lata (2006—2009, 2009—2012, 2012—2015, 2015—2018). Rada była organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Obecnie jest organem opiniodawczo-doradczym Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

Do jej zadań należy w szczególności:

- 1) wyrażanie opinii w sprawach stosowania ustawy;
- 2) wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu;
- 3) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, związanych z działalnością pożytku publicznego;
- 4) zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach;
- 5) wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych;
- 6) tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów;
- 7) organizowanie wyborów przedstawicieli organizacji pozarządowych do składu komitetu monitorującego, o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014—2020.

Termin wyrażenia przez Radę opinii wynosi trzydzieści dni od dnia doręczenia projektów aktów prawnych lub programów rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia.

Rada składa się z co najmniej dwudziestu członków, w tym z: przedstawicieli organów administracji rządowej i jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych; przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego; przedstawicieli

<sup>41</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 października 2015 roku w sprawie powołania Rady Działalności Pożytku Publicznego [Dz.U. poz. 1706].

organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 stanowią co najmniej połowę składu Rady. Członków Rady powołuje i odwołuje Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

Wyłanianie kandydatów do Rady odbywa się w oparciu o następujące zasady:

- 1) adekwatności — określanej jako wzajemna relacja między obszarem pożytku publicznego a liczbą organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 w nim działających oraz zakresem problemów będących w kompetencji podmiotów administracji publicznej;
- 2) autorytetu — rozumianego jako powszechne uznanie dla wiedzy, doświadczenia i zasług kandydata;
- 3) fachowości — będącej istotnym składnikiem autorytetu kandydata;
- 4) reprezentatywności — definiowanej jako, potwierdzone demokratyczną procedurą, wewnętrzne wyłanianie kandydatów do Rady<sup>42</sup>.

Rada Działalności Pożytku Publicznego jest formą instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego. Jej opiniodawczo-doradczy charakter zawiera w sobie kilka istotnych dla tej formuły wymiany myśli funkcji:

- 1) funkcję reprezentacji — jako sposób uczestnictwa w procesach decyzyjnych adekwatny do pełnionej roli w danym obszarze życia publicznego;
- 2) funkcję polityczną — jako wyraz zdolności do artykulacji potrzeb oraz interesów danego środowiska;
- 3) funkcję edukacyjną — jako płaszczyznę uczenia się sztuki dialogu i negocjacji;
- 4) funkcję instrumentalną — jako wyraz wpływu na kształtowanie określonych decyzji w zakresie pożytku publicznego;
- 5) funkcję integracyjną — jako szczególną formułę współpracy administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, komplementarną w stosunku do innych zinstytucjonalizowanych form dialogu obywatelskiego;
- 6) funkcję poznawczą — jako płaszczyznę realizacji i prezentacji dorobku naukowo-badawczego w zakresie pożytku publicznego;
- 7) funkcję informacyjną — jako narzędzie komunikacji społecznej;
- 8) funkcję kontrolną — jako szczególny element wśród instrumentów nadzoru<sup>43</sup>.

Od 2010 roku wojewódzkie, powiatowe i gminne rady działalności pożytku publicznego tworzone były fakultatywnie. Od 2015 roku ich utworzenie jest obligatoryjne pod warunkiem, że określona liczba organizacji zwróci się do organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego z wnioskiem o powołanie rady.

Wojewódzka rada działalności pożytku publicznego jest organem konsultacyjnym i opiniodawczym. Powoływana jest przez marszałka województwa

<sup>42</sup> <http://pozytek.gov.pl/> [data dostępu: 12.08.2017].

<sup>43</sup> <http://pozytek.gov.pl/> [data dostępu: 13.08.2017].

w terminie dwóch miesięcy od dnia wpłynięcia wspólnego wniosku złożonego przez co najmniej pięćdziesiąt organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 prowadzących działalność na terenie województwa. Kadencja rady trwa trzy lata.

Do zadań rady wojewódzkiej należy w szczególności:

- 1) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w tym w zakresie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;
- 2) wyrażanie opinii o projektach uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych;
- 3) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;
- 4) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych;
- 5) wyrażanie opinii o projekcie strategii rozwoju województwa;
- 6) organizowanie wyborów przedstawicieli organizacji pozarządowych do składu komitetu monitorującego, o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014—2020.

Termin wyrażenia przez radę wojewódzką opinii wynosi trzydzieści dni od dnia doręczenia odpowiednio projektu programu współpracy oraz projektu strategii rozwoju województwa. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia.

Rada składa się z: przedstawiciela wojewody; przedstawicieli marszałka województwa; przedstawicieli sejmiku województwa; przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie województwa.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie województwa, stanowią co najmniej połowę składu rady.

Członków rady wojewódzkiej powołuje i odwołuje marszałek województwa, z tym że powołanie członków rady wojewódzkiej, reprezentujących organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, następuje spośród kandydatów zgłoszonych przez te organizacje lub podmioty. Tryb powoływania członków rady określa w drodze uchwały zarząd województwa<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Przykład: Uchwała Nr 3810/2017 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 8 czerwca 2017 roku w sprawie określenia trybu powoływania członków Wielkopolskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. <https://bip.umww.pl/> [data dostępu: 30.09.2017].



Powiatowa oraz gminna rada działalności pożytku publicznego również pełnią funkcję organów konsultacyjnych i opiniodawczych. Organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego, czyli w przypadku powiatu starosta, a w przypadku gminy wójt, burmistrz lub prezydent miasta powołuje radę działalności pożytku publicznego na wspólny wniosek co najmniej pięciu organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, działających na terenie odpowiednio — powiatu lub gminy. Rada musi być utworzona w terminie dwóch miesięcy od daty wpłynięcia wniosku. Kadencja rady trwa trzy lata.

Do zadań rady powiatowej oraz rady gminnej należy w szczególności:

- 1) opiniowanie projektów strategii rozwoju odpowiednio powiatów lub gmin;
- 2) opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w tym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;
- 3) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3;
- 4) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;
- 5) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych.

Termin wyrażenia przez radę powiatową lub radę gminną opinii wynosi czternaście dni od dnia doręczenia odpowiednio projektu programu współpracy oraz projektu strategii rozwoju powiatu lub gminy. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia.

Rada powiatowa oraz rada gminna składa się z: przedstawicieli organu stanowiącego odpowiednio powiatu lub gminy; przedstawicieli organu wykonawczego odpowiednio powiatu lub gminy; przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie odpowiednio powiatu lub gminy, stanowiących co najmniej połowę członków.

Tryb powoływania członków rady powiatowej oraz rady gminnej, a także zasady ich działania określa organ stanowiący, czyli odpowiednio rada powiatu lub gminy<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Przykłady: Uchwała Nr XIX/153/2016 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 28 kwietnia 2016 roku w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizację i tryb działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego [Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2324]; Uchwała Nr 165/XXVII/2016 Rady Miasta i Gminy Szczekociny z dnia 25 października 2016 roku w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego [Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 5449].

Rady wojewódzkie, rady powiatowe oraz rady gminne współpracują ze sobą na zasadach partnerstwa i suwerenności stron, w szczególności przez wzajemne informowanie się o kierunkach działań.

Kolejną, bardzo istotną formą współpracy są konsultacje. W języku polskim termin „konsultacja” rozumiany jest jako ‘(po)rada, udzielenie wskazówek; osiągnięcie opinii u konsultantów, fachowych doradców, rzeczoznawców’<sup>46</sup>.

„Konsultacje społeczne” to pojęcie, które bardziej precyzyjnie oddaje istotę tej formy współpracy. Dla Dagmira Długosza i Jana Jakuba Wygnańskiego konsultacje społeczne

[...] są sposobem uzyskania opinii, stanowiska, propozycji itp. od podmiotów (instytucji lub osób), których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań. Owe skutki mogą mieć charakter nałożonego obowiązku, przyznanego prawa, możliwości skorzystania ze środków finansowych zaplanowanych w programach publicznych, udziału we wdrażaniu działań administracji. Plany tych działań mogą być zawarte w projektach aktów prawnych, programach publicznych czy budżetach jednostek publicznych<sup>47</sup>.

Zbliżoną definicję zaproponował Zbigniew Zychowicz, dla którego

[...] konsultacje społeczne to proces, w trakcie którego przedstawiciele organów władzy publicznej przedstawiają obywatelom i innym zainteresowanym podmiotom projekty planowanych przedsięwzięć, których skutki mogą ich pośrednio lub bezpośrednio dotyczyć, w celu uzyskania ich opinii, służącej optymalizacji projektu planowanego przedsięwzięcia (włącznie z jego zaniechaniem)<sup>48</sup>.

Konsultacje społeczne umożliwiają prowadzenie stałego dialogu pomiędzy społeczeństwem a organami władzy publicznej. Mogą być prowadzone na wszystkich poziomach stanowienia prawa, począwszy od parlamentarnej procedury ustawodawczej, a skończywszy na aktach prawa miejscowego, obowiązujących lokalnie. [...] Cechą wspólną wszystkich procedur konsultacyjnych w Polsce jest ich opiniodawczy charakter. Oznacza to, że nie stanowią one formy rozstrzygnięcia o sprawach publicznych, lecz mają dostarczyć decydentowi opinii osób bezpośrednio dotkniętych planowanym rozstrzygnięciem. Dzięki temu organy władzy publicznej mogą stanowić lepsze prawo lub podejmować decyzje uwzględniające kontekst społeczny<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> W. KOPALIŃSKI: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych...*, s. 522.

<sup>47</sup> D. DŁUGOSZ, J.J. WYGNAŃSKI: *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, 2005, s. 23.

<sup>48</sup> Z. ZYCHOWICZ: *Konsultacje społeczne w samorządzie*. Szczecin, Instytut Rozwoju Regionalnego, 2014, s. 23.

<sup>49</sup> R. MARCHAJ: *Samorządowe konsultacje społeczne*. Warszawa, Wolters Kluwer, 2016, s. 17–18.

Do funkcji spełnianych przez konsultacje społeczne możemy zaliczyć:

- 1) funkcję diagnostyczną — przebieg szeregu konsultacji społecznych pozwala zdiagnozować wiele obszarów społeczno-gospodarczych; diagnoza ta, może stanowić istotną przesłankę modyfikacji planowanych decyzji;
- 2) funkcję edukacyjną — konsultacje społeczne dostarczają obywatelom oraz innym podmiotom, biorącym w nich udział, obszernej wiedzy na temat samego przedmiotu konsultacji, procedur niezbędnych do ich przeprowadzenia oraz mechanizmów podejmowania decyzji;
- 3) funkcję artikulacyjną — konsultacje społeczne umożliwiają podmiotom biorącym w nich udział artikulację swoich potrzeb;
- 4) funkcję partycypacyjną — aktywny udział obywateli oraz innych podmiotów w konsultacjach społecznych jest formą oddziaływania na sprawowanie władzy; poczucie wpływu na ostateczny kształt decyzji może też zaowocować zwiększeniem udziału obywateli w innych formach partycypacji, zwłaszcza w wyborach;
- 5) funkcję legitymizacyjną — podjęcie decyzji po wysłuchaniu opinii zainteresowanych podmiotów wzmacnia jej rangę i prawomocność;
- 6) funkcję kontroli społecznej — konsultacje społeczne umożliwiają obywatelom oraz innym podmiotom kontrolę społeczną działań podejmowanych przez władzę (dotyczy to np. takich aspektów działań jak kompetencje, obiektywizm, dbałości o dobro wspólne, stosunek do interesariuszy); kontrola społeczna zwiększa transparentność procesu decyzyjnego;
- 7) funkcję integracyjno-identyfikacyjną — w trakcie konsultacji społecznych często dochodzi do integracji obywateli optujących za określonymi rozwiązaniami; owa integracja skutkuje budową mechanizmów współpracy, rodzi projekty nowych inicjatyw i pozwala kreować nowych liderów; jednocześnie obywatele ci identyfikują się z wypracowanymi w toku konsultacji społecznymi projektami i rozwiązaniami;
- 8) funkcję prewencyjną — prawidłowa interpretacja i wykorzystanie wyników konsultacji społecznych może zapobiec konfliktom lub minimalizować ich skutki; stanowiska wyrażone w toku konsultacji mogą zapobiec decyzjom władz, których skutki byłyby negatywnie ocenione przez obywateli;
- 9) funkcję korygującą — konsultacje społeczne obfitują w różnego rodzaju stanowiska, których uwzględnienie wpływa na ostateczny kształt przedsięwzięcia; funkcja korygująca może się przejawiać w radykalnej zmianie decyzji, uwzględniającej nowe, innowacyjne rozwiązania;
- 10) funkcję organizacyjną — konsultacje społeczne wymagają sprawnej koordynacji i planowania; funkcja organizacyjna oznacza zatem generowanie nowych funkcjonalnych rozwiązań pozwalających na sprawną współpracę wielu różnych podmiotów;
- 11) funkcję aktywizującą — konsultacje społeczne, zakończone rezultatem uwzględniającym opinie podmiotów biorących w nich udział, są czynnikiem zachęcającym do udziału w nich kolejnych obywateli<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Z. ZYCHOWICZ: *Konsultacje społeczne w samorządzie...*, s. 24–27.

Należy w tym miejscu podkreślić, że konsultacje społeczne będą spełniać wymienione wyżej funkcje jeżeli zostaną przeprowadzone w sposób prawidłowy. W 2012 roku pod auspicjami Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji sformułowano Siedem Zasad Konsultacji. Zasady te stanowią ramy dla wszystkich procesów konsultacji — bez względu na ich temat czy szczebel administracyjny, na którym są prowadzone. Zaliczono do nich:

- 1) zasadę dobrej wiary — konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego; strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji;
- 2) zasadę powszechności — każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd;
- 3) zasadę przejrzystości — informacje o celu, regułach, przebiegu i wynikach konsultacji muszą być powszechnie dostępne; jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd;
- 4) zasadę responsywności — każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych;
- 5) zasadę koordynacji — konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za nie tak politycznie, jak i organizacyjnie; konsultacje powinny być odpowiednio umocowane w strukturze administracji;
- 6) zasadę przewidywalności — konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu legislacyjnego; powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły;
- 7) zasada poszanowania interesu ogólnego — choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne<sup>51</sup>.

Problematyka konsultacji społecznych w sposób sformalizowany unormowana jest w szeregu akt normatywnych<sup>52</sup>. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zapewnia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 dodatkowy mechanizm konsultacyjny.

---

<sup>51</sup> *Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych*. Opracowanie i redakcja O. CHRZANOWSKI, E. ROŚCISZEWSKA. Warszawa, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2015, s. 5.

<sup>52</sup> Należy w tym miejscu przywołać m.in. takie akty prawne jak: ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 446 z późn. zm.]; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 814 z późn. zm.]; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 486 z późn. zm.]; ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1073 z późn. zm.]; ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1065 z późn. zm.]; ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 2046 z późn. zm.]. Mnogość regulacji prawnych dotyczących konsultacji społecznych uniemożliwia przedstawienie w tym opracowaniu ich wyczerpującej listy.

W art. 5 ust. 2 pkt. 3 ustawodawca nałożył na organy administracji publicznej, obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych, w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Obowiązek dotyczy również konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego.

Na organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego ustawa nałożyła także obowiązek określenia w drodze uchwały szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, projektów aktów prawa miejscowego<sup>53</sup>, w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji<sup>54</sup>. Uchwały te mają istotne znaczenie dla współpracy międzysektorowej na szczeblu lokalnym<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Akty prawa miejscowego — zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej — stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego; zakres ich obowiązywania jest ograniczony do obszaru działania organów, które je wydały. Jako akty prawa powszechnie obowiązującego są one generalne i abstrakcyjne, i mogą być podstawą decyzji administracyjnych oraz określonych roszczeń cywilnoprawnych. Nie każda uchwała rady gminy, miasta, powiatu, czy sejmiku województwa jest aktem prawa miejscowego. Wiele uchwał ma wyłącznie charakter aktów kierownictwa wewnętrznego. Akty prawa miejscowego są natomiast adresowane do nieokreślonej grupy osób. Wyznaczają im ich prawa lub obowiązki. Na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1523 z późn. zm.], akty prawa miejscowego podlegają też obowiązkowi publikowania ich w wojewódzkim dzienniku urzędowym. A. GLUZIŃSKI: *Aspekty prawne współpracy organizacji pozarządowych i samorządu w zakresie prowadzenia aktywnych konsultacji. Wiedza administracyjno-prawna; przyczyny, powody i skutki konsultacji. W: Narzędzia i techniki konsultacji społecznych. Podręcznik jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie.* Red. K. GIERAT. Katowice, Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego im. Waleriana Pańki Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2013, s. 14—15.

<sup>54</sup> Z. Zychowicz: *Konsultacje społeczne w samorządzie...*, s. 48.

<sup>55</sup> Przykłady: Uchwała Nr XVI/388/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 kwietnia 2016 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radą działalności pożytku publicznego oraz organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji [Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 2071]; Uchwała Nr XIX/196/2012 Rady Powiatu Raciborskiego z dnia 29 maja 2012 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z Powiatową Radą Działalności Pożytku Publicznego w Raciborzu lub organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji [Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 2488]; Uchwała Nr OG-BR.0007.7.39.2015 Rady Gminy Gaszowice z dnia 26 marca 2015 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultacji z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji [Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 2094].

Dobrze przeprowadzone konsultacje społeczne pozwalają na zdobycie informacji pomocnych przy podejmowaniu decyzji. Zwiększają prawdopodobieństwo prowadzenia udanych i efektywnych polityk publicznych. Wpływają też na wzrost wzajemnego zaufania i zrozumienia między administracją publiczną a pozostałymi podmiotami biorącymi w nich udział<sup>56</sup>.

Zgodnie z art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek uchwalenia — po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 — rocznego programu współpracy z tymi podmiotami. Organ stanowiący może także uchwalić w analogiczny sposób wieloletni program współpracy. W przypadku powołania wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej rady działalności pożytku publicznego, programy te podlegają również zaopiniowaniu przez odpowiednią radę.

Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: cel główny i cele szczegółowe programu; zasady współpracy; zakres przedmiotowy; formy współpracy; priorytetowe zadania publiczne; okres realizacji programu; sposób realizacji programu; wysokość środków planowanych na realizację programu; sposób oceny realizacji programu; informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Przepisy wymagają, aby roczny program współpracy został uchwalony do 30 listopada roku poprzedzającego okres jego obowiązywania.

Wieloletni program współpracy jest dokumentem nieobowiązkowym. Ma charakter ramowy. Wyznacza kierunek współpracy międzysektorowej. Ustawa nie określa ram czasowych obowiązywania programu. Zwyczajowo przyjmuje się, że jest to okres do pięciu lat<sup>57</sup>. Wieloletni program współpracy zawiera w szczególności: cel główny i cele szczegółowe programu; zakres przedmiotowy; okres realizacji programu; sposób realizacji programu oraz wysokość środków planowanych na realizację programu. Datą graniczną jego przyjęcia jest również 30 listopada roku poprzedzającego okres jego obowiązywania.

Od roku 2015 ministrowie oraz wojewodowie<sup>58</sup> mają, na mocy art. 5b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, obowiązek przyjęcia w dro-

<sup>56</sup> *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*. Red. Ł. WASZAK, P. MASŁOWSKI. Warszawa, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, 2012, s. 71.

<sup>57</sup> <http://poradnik.ngo.pl/> [data dostępu: 31.08.2017].

<sup>58</sup> W 2017 roku wprowadzono do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przepisy dające wojewodzie możliwość ustanowienia pełnomocnika do spraw społeczeństwa obywatelskiego (art. 41k—41l). Do zadań pełnomocnika wojewody do spraw społeczeństwa obywatelskiego należy monitorowanie wdrażania programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz programu współpracy wojewody z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, a także koordynowanie współpracy jednostek administracji rządowej



dze zarządzenia, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, roczny lub wieloletni program współpracy. W przypadku ustanowienia programu wieloletniego, okres jego obowiązywania nie może być dłuższy niż pięć lat. Programy współpracy przyjmowane przez ministrów oraz wojewodów powinny zawierać te same elementy, co roczne programy współpracy uchwalane przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego. Przepis mówiący o obowiązku przyjmowania programów współpracy wszedł w życie 9 listopada 2015 roku. Oznacza to, że programy na rok 2016 lub programy obejmujące dłuższy horyzont czasowy, powinny być zostać przyjęte do 30 listopada 2015 roku. Wcześniej ustanowienie programów współpracy było fakultatywne. Dodać należy, że w 2016 roku powołano Zespół do spraw Programów Współpracy Organów Administracji Rządowej z Organizacjami Pozarządowymi<sup>59</sup>. Zespół ten jest organem pomocniczym Rady Ministrów. Do jego zadań należy m.in. poprawa jakości współpracy ministrów i wojewodów w zakresie opracowywania rocznych lub wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, a także opracowanie ramowego wzoru rocznych lub wieloletnich programów współpracy. Przewodniczącym Zespołu jest Pełnomocnik Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego. Posiedzenia Zespołu odbywają się w siedzibie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W komfortowej sytuacji znalazło się Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Program współpracy Ministra Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2015—2017<sup>60</sup> został przyjęty jeszcze w 2014 roku.

Celem głównym Programu było stworzenie i wdrożenie systemowych rozwiązań umożliwiających aktywny udział organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 w planowaniu, realizacji i monitorowaniu polityk publicznych ministerstwa na określonych zasadach i w formule partnerstwa publiczno-społecznego.

Celami szczegółowymi programu były:

- 1) integracja działań ministerstwa ukierunkowana na podniesienie jakości współpracy ministerstwa z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;

w województwie z organizacjami pozarządowymi, które zgodnie z zakresem swoich zadań statutowych działają na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>59</sup> Zarządzenie Nr 95 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2016 roku w sprawie Zespołu do spraw programów współpracy organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi [M.P. poz. 719].

<sup>60</sup> Zarządzenie Nr 30 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 października 2014 roku w sprawie przyjęcia programu współpracy Ministra Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2015—2017 [Dz.Urz. Min. Prac. i Pol. Społ. poz. 30].

- 2) partycypacyjne tworzenie rozwiązań dotyczących problemów społecznych;
- 3) tworzenie warunków do rozwoju potencjału organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3;
- 4) poprawa jakości konsultacji społecznych przez stosowanie technik konsultacji, zapewniających aktywny udział obywateli w tym procesie;
- 5) wspieranie i rozwijanie aktywności obywatelskiej, w tym inicjatyw nieformalnych;
- 6) tworzenie warunków do współpracy administracji samorządowej/rządowej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Priorytetowe zadania publiczne, które miały umożliwić osiągnięcie wymienionych celów, to:

- 1) realizacja programów rządowych i resortowych<sup>61</sup>;
- 2) wzmocnienie potencjału i sprawności działania III sektora — w wymiarze horyzontalnym, sektorowo-branżowym i terytorialnym — warunkujących jego zdolność do realizacji zadań publicznych oraz efektywnego i profesjonalnego uczestnictwa w różnych formach współpracy z sektorem publicznym;
- 3) roztropne wykorzystywanie środków z nowej perspektywy finansowej 2014—2020;
- 4) skuteczne wykorzystanie funkcji i potencjału ciał opiniodawczo-doradczych Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>62</sup>, zwiększenie przepływu informacji pomiędzy nimi, jak również tworzenie nowych ciał opiniodawczo-doradczych;
- 5) wzmocnienie konsultacji społecznych;
- 6) wzmacnianie partnerstwa publiczno-społecznego;
- 7) wzajemne informowanie się o najistotniejszych przedsięwzięciach przez wykorzystanie dostępnych kanałów komunikacji, umożliwiających wspólną ich realizację bądź uczestnictwo;

---

<sup>61</sup> Między innymi takich programów jak: Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014—2020; Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014—2020; resortowy program pn. „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu — nowy wymiar 2020”, obejmujący swym horyzontem lata 2016—2020 (powstał z połączenia resortowych programów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pn. „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu” Edycja 2011—2015 oraz „Świetlica — Dzieci — Praca” na rzecz wsparcia dziecka w gminie na lata 2011—2015); resortowy program pn. „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności” (poprzedzony resortowym programem pn. „Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności); resortowy program pn. „Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi”; Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 „MALUCH +” i wielu innych, także tych, które zostały ustanowione w trakcie realizacji Programu współpracy.

<sup>62</sup> W okresie realizacji Programu funkcjonowały następujące ciała opiniodawczo-doradcze Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: Rada Działalności Pożytku Publicznego, Rada Rynku Pracy, Rada Pomocy Społecznej, Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Rada ds. Polityki Senioralnej, Polska Rada Języka Migowego oraz Rada do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych przy Kierowniku Urzędu.

- 8) ujednoczenie procedur związanych ze współpracą ministerstwa z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;
- 9) komunikacja dotycząca współpracy, wsparcie informacyjno-promocyjne organizacji przez wykorzystywanie narzędzi będących w dyspozycji ministerstwa;
- 10) wsparcie merytoryczne w realizacji zadań publicznych, np. informacja, doradztwo.

Wymieniony dokument wyznaczył nowy wymiar międzysektorowych relacji i współdziałania w obszarze polityki społecznej. Stanowił też dobrą praktykę w zakresie budowania i prowadzenia dialogu obywatelskiego<sup>63</sup>.

Program współpracy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2018—2020 został przyjęty w dniu 29 listopada 2017 roku<sup>64</sup>.

Celem głównym Programu jest pogłębiona współpraca Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie planowania i realizacji polityk publicznych, w obszarze wspierania rodziny, zabezpieczenia społecznego oraz pracy.

Celami szczegółowymi Programu są: wzmocnienie współpracy między- i wewnątrzsektorowej w zakresie wypracowywania rozwiązań mających na celu wsparcie osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz wsparcie rodzin w poprawie ich sytuacji życiowych; rozwijanie partnerstwa publiczno-społecznego w realizacji zadań publicznych, w tym usług społecznych użyteczności publicznej; wzmocnienie potencjału podmiotów ekonomii społecznej, w tym organizacji pozarządowych, w obszarze aktywizacji zawodowej oraz reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, świadczenia usług społecznych użyteczności publicznej oraz realizacji zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego.

Zadania priorytetowe zostały sformułowane na podstawie rekomendacji zawartych w sprawozdaniach z realizacji Programu współpracy na lata 2015—2017, propozycji zgłoszonych podczas spotkań roboczych oraz informacji przekazanych przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Wynikają one również z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa.

---

<sup>63</sup> *Program współpracy Ministra Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2015—2017, passim.*

<sup>64</sup> Zarządzenie Nr 29 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2017 roku w sprawie przyjęcia programu współpracy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2018—2020 [Dz.Urz. Min. Rodz., Prac. i Pol. Społ. poz. 30].

Do priorytetowych zadań zaliczono: wsparcie rodziny i piecza; wsparcie osób starszych; wsparcie osób niepełnosprawnych; wsparcie młodzieży; rozwój ekonomii społecznej; walka z ubóstwem; wsparcie z zakresu pomocy społecznej, integracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Wśród sposobów realizacji poszczególnych zadań wymieniono: wdrażanie programów będących w dyspozycji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>65</sup>; spotkania organów opiniotwórczo-doradczych Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej oraz spotkania zespołów funkcjonujących w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>66</sup>; poprawa polityki informacyjnej, w tym prowadzenie polityki informacyjnej na zewnątrz; kampanie społeczne; prowadzenie konsultacji społecznych w zakresie wypracowywanych rozwiązań, dokumentów programowych i strategicznych; wspieranie budowania partnerstw na poziomie regionalnym i lokalnym poprzez opracowywanie rekomendacji i wytycznych.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przewiduje przeznaczyć na realizację już zaplanowanych przedsięwzięć, wskazanych w niniejszym programie, w latach 2018—2020 kwotę w wysokości 4 285,03 mln zł<sup>67</sup>.

Wspólne zespoły doradcze i inicjatywne, składające się z przedstawicieli administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, to sposób na bardziej usystematyzowaną i zinsty-

---

<sup>65</sup> W latach 2018—2020 planuje się wdrażanie w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej następujących programów/działań: Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014—2020, Resortowy Program Rozwoju Instytucji Opieki nad Dziećmi do lat 3 „MALUCH +”, Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym, Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu — nowy wymiar 2020, Program „Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi”, Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014—2020, Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014—2020, Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, Program kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”, Karta Dużej Rodziny.

<sup>66</sup> W latach 2018—2020 funkcjonować będą następujące ciała opiniotwórczo-doradcze i pomocnicze oraz zespoły: Rada do spraw Polityki Senioralnej, Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej, Komitet Akredytacyjny do spraw systemu akredytacji oraz standardów usług i działania ośrodków wsparcia ekonomii społecznej, Rada Konsultacyjna do spraw realizacji rządowego Programu „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50 +”, Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Polska Rada Języka Migowego, Rada Zatrudnienia Socjalnego, Rada Pomocy Społecznej, Rada Rynku Pracy, Zespół do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, Zespół do spraw Opracowania Rozwiązań w zakresie Poprawy Sytuacji Osób Niepełnosprawnych i Członków ich Rodzin, Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Zespół Doradczy do spraw Wdrażania Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014—2020.

<sup>67</sup> *Program współpracy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2018—2020, passim.*

tucjonalizowaną współpracę. Szczególnym rodzajem takich zespołów są rady działalności pożytku publicznego. Innymi ciałami o podobnym charakterze są komisje konkursowe opiniujące oferty w otwartych konkursach. Ich powołanie jest obligatoryjne. W jednostkach samorządu terytorialnego tryb powoływania i zasady działania tych komisji określa się w programach współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Ustawa umożliwia także tworzenie innych zespołów, które oprócz doradzania i opiniowania mają możliwość wypracowywania i proponowania określonych rozwiązań. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że tego typu zespoły sprawdzają się w sporządzaniu specjalistycznych projektów. Przykładem mogą być zespoły branżowe ds. seniorów czy osób niepełnosprawnych.

Do pozafinansowych form współpracy zaliczamy również utworzenie „centrum organizacji pozarządowych”. Jest to nazwa umowna na określenie instytucji, którą może powołać organ administracji publicznej po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 (art. 5 ust. 6). Podmiotem prowadzącym taką jednostkę może być także organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 (art. 5 ust. 7). Zadaniem tej instytucji jest prowadzenie działalności na rzecz wymienionych organizacji. Wsparcie może polegać na udostępnianiu im miejsc na spotkania, organizowaniu szkoleń czy udzielaniu porad prawnych i księgowych<sup>68</sup>.

### **3.7. Finansowe formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3**

Na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ administracji publicznej może zlecić organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadań publicznych (art. 5 ust. 2 pkt 1). Zlecenie może mieć formę powierzenia zadań publicznych lub wspierania ich realizacji (art. 5 ust. 4). Zarówno powierzenie, jak i wspieranie zadań łączy się z udzieleniem dotacji. W przypadku powierzenia, organ administracji publicznej przekazuje dotację, która pokrywa całość kosztów realizacji zadania publicznego. W przypadku wspierania przekazana dotacja pokrywa tylko część kosztów wykonania zadania publicznego. Pozostałe koszty pokrywa realizator zadania.

Powierzenie oraz wspieranie odbywa się, co do zasady, po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Otwarty konkurs może być ogłoszony przez organ

---

<sup>68</sup> <http://poradnik.ngo.pl/> [data dostępu: 31.08.2017].

administracji publicznej z własnej inicjatywy lub na wniosek organizacji pozarządowej oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3. Zgodnie z art. 12, organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 mogą same wystąpić z propozycją realizacji zadania publicznego. W tym przypadku organ administracji publicznej w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca od wpłynięcia wniosku rozważa celowość realizacji wskazanego zadania oraz informuje o podjętej decyzji. Jeżeli organ administracji publicznej uzna za słuszne zlecenie takiego zadania, to ogłasza otwarty konkurs ofert. Mogą w nim wziąć udział wszystkie zainteresowane organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, a nie tylko ta która złożyła wniosek.

Jednym z wyjątków od trybu otwartego konkursu ofert<sup>69</sup> jest tzw. tryb małych dotacji<sup>70</sup> wynikający z art. 19a. Umożliwia on organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego zawarcie umowy o realizację zadania publicznego oraz przekazanie dotacji organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 z pominięciem otwartego konkursu ofert. Dotyczy on jednak tylko zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym, realizowanych w okresie nie dłuższym niż dziewięćdziesiąt dni, których wartość dofinansowania lub finansowania nie przekracza kwoty 10 000 zł. Ponadto, ustawa zastrzega, że łączna kwota środków finansowych przekazanych w tym trybie tej samej organizacji w danym roku nie może przekroczyć kwoty 20 000 zł. Wysokość środków finansowych przyznanych w ten sposób nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych.

Zlecanie zadań publicznych i przekazywanie dotacji przez organy administracji publicznej organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 przewidują również inne ustawy. Jednak w tych przypadkach, tryb zlecania zadań publicznych jest określony w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W obszarze polityki społecznej należy wskazać m.in. ustawę o pomocy społecznej, ustawę z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>71</sup>, ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 roku o re-

<sup>69</sup> Pozostałe wyjątki opisane są w art. 11a–11c. W razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej w kraju lub poza jego granicami organ administracji publicznej, w celu zapobieżenia ich skutkom, może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert (art. 11a). Prezes Rady Ministrów, jeżeli jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny, może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert (art. 11b). Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w przypadkach dotyczących zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa, może zlecać podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego, podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa wodnego, jednostkom ochrony przeciwpożarowej oraz Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert (art. 11c).

<sup>70</sup> <http://pozytek.gov.pl/> [data dostępu: 8.09.2017].

<sup>71</sup> Tekst jedn. z 2015 r. Dz.U. poz. 1390.



habilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>72</sup>, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>73</sup> oraz ustawę z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>74</sup>. Pomimo różnic, wszystkie wymienione ustawy opierają zlecenie zadań na formule konkursowej<sup>75</sup>.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje, że zadania należące do sfery pożytku publicznego mogą być zlecane także w innych formach niż niej opisane. Jeżeli jest to efektywniejsze, można np. do zlecenia zadań wykorzystać ustawę z dnia 29 stycznia 2004 roku — Prawo zamówień publicznych<sup>76</sup>.

Specyficzną formą zlecenia zadań jest też partnerstwo publiczno-prywatne, które reguluje ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>77</sup>. Na podstawie art. 2 ust. 1 tej ustawy, przedmiotem partnerstwa jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Celem jest realizacja zadania publicznego.

Odębne procedury zlecenia zadań, najczęściej także wykorzystujące konkurs, stosowane są przy zlecaniu zadań finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz środków pochodzących z budżetów państw obcych i instytucji międzynarodowych<sup>78</sup>.

W 2010 roku do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadzono koncepcję inicjatywy lokalnej (art. 19b—19h). Polega ona na realizacji określonych zadań na wniosek grupy mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego i z ich udziałem. Ustawa przewiduje możliwość składania wniosków nie tylko w ramach bezpośredniej inicjatywy mieszkańców, ale również za pośrednictwem organizacji pozarządowych i podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 3, mających siedzibę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>79</sup>.

Zadania, które mogą być realizowane w ramach inicjatywy lokalnej obejmują:

---

<sup>72</sup> Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 2046 z późn. zm.

<sup>73</sup> Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1065 z późn. zm.

<sup>74</sup> Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 783 z późn. zm.

<sup>75</sup> T. SCHIMANEK: *Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych, czyli kompleksowe podejście uwzględniające aspekty społeczne*. Warszawa, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2014, s. 34.

<sup>76</sup> Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1579.

<sup>77</sup> Tekst jedn. z 2015 r. Dz.U. poz. 696 z późn. zm.

<sup>78</sup> T. SCHIMANEK: *Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych...*, s. 34—35.

<sup>79</sup> B. BIGA, M. POKORA, T. SCHIMANEK: *Mechanizmy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi — aspekty prawno-formalne*. W: *Wdrażanie mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w Polsce*. Red. S. MAZUR, A. PACUT, M. POKORA. Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2015, s. 71.

- 1) działalność wspomagającą rozwój wspólnot i społeczności lokalnych (przykładowo może to być budowa, rozbudowa lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego);
- 2) działalność charytatywną;
- 3) podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- 4) działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- 5) kulturę, sztukę, ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- 6) promocję i organizację wolontariatu;
- 7) naukę, szkolnictwo wyższe, edukację, oświatę i wychowanie;
- 8) wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej;
- 9) turystykę i krajoznawstwo;
- 10) ekologię i ochronę zwierząt oraz ochronę dziedzictwa przyrodniczego;
- 11) porządek i bezpieczeństwo publiczne.

Inicjatywa lokalna jest to zatem forma realizacji zadań publicznych przez administrację samorządową we współpracy z mieszkańcami. Mieszkańcy nie tylko zgłaszają pomysł konkretnego przedsięwzięcia, ale deklarują również współudział w jego realizacji. Zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, jak również na wniesieniu wkładu pieniężnego lub rzeczowego.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej<sup>80</sup>.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Po uwzględnieniu wniosku, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą.

Inicjatywę lokalną trzeba uznać za esencję społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym. Jest to także znakomite narzędzie aktywizowania i wyzwania potencjału mieszkańców. Przydatność omawianego mechanizmu przejawia się przede wszystkim w przemienianiu — wciąż powszechnej w pewnych grupach mieszkańców — postawy roszczeniowej w podejście nakierowane na współdecydowanie i współodpowiedzialność za sprawy społeczności. Znakomi-

---

<sup>80</sup> Przykłady: Uchwała Nr XXII/88/16 Rady Miasta Sejny z dnia 22 lutego 2016 roku w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej [Dz.Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1036]; Uchwała Nr XVIII/155/2016 Rady Gminy Walce z dnia 23 listopada 2016 roku w sprawie określenia szczegółowych kryteriów oraz trybu oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej [Dz.Urz. Woj. Opolskiego poz. 2569].

cie wpisuje się to w paradygmat dobrego rządzenia. Inicjatywa lokalna pozwala bowiem zaangażować w rozwiązywanie problemów wszystkie zainteresowane strony. Niewątpliwie jest także działaniem proefektywnościowym, gdyż pozwala wykorzystać zarówno potencjał administracji samorządowej (przede wszystkim finansowy oraz organizacyjny), jak i zasoby społeczności lokalnej (głównie fachowe kompetencje, znajomość rzeczywistych potrzeb czy pracę społeczną).

Tak jednoznacznie pozytywna ocena inicjatywy lokalnej jest jednak uzasadniona tylko w ujęciu modelowym. Trzeba mieć świadomość, że w praktyce afirmowane w koncepcji *governance* współuczestnictwo napotyka na trudności, wynikające z bierności mieszkańców. Szukając przyczyn tych problemów trzeba zauważyć, że mają one swoje źródło w braku zaufania.

Mieszkańcy nie mają wszak dostatecznego przekonania, że administracja może rzeczywiście chcieć realizować projekty we współpracy z nimi i na zasadach partnerskich. Co więcej, że może to czynić bez dążenia do wycisku czy przetrzucania zbyt wielkiego ciężaru na samych obywateli. Z drugiej jednak strony, administracja samorządowa także nie ma dostatecznie silnej wiary w chęć współdziałania mieszkańców, obawiając się, że są oni zainteresowani jedynie pozyskaniem środków i ostatecznie nie wykażą się jakimś większym zaangażowaniem<sup>81</sup>.

Zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych przez organy administracji publicznej przynosi szereg korzyści obu stronom tej współpracy. Wskazane podmioty sektora obywatelskiego otrzymują środki, które ułatwiają im realizację zadań statutowych. Z kolei organy administracji publicznej mają świadomość, że organizacje obywatelskie są zazwyczaj bliżej społeczności i są bardziej wrażliwe na zmiany zachodzące w zakresie potrzeb społecznych. Szybciej też potrafią dostosować się do tych zmian. Przydatna jest również ich specjalizacja branżowa. Organizacje są w stanie przygotować i zrealizować wysokospecjalistyczne działania. Dzięki zaangażowaniu wolontariuszy mogą też obniżyć koszty realizacji zadania. Mogą także pozyskać środki finansowe z innych źródeł i przeznaczyć je na realizację zadania publicznego. Ponadto istotne jest zaufanie, jakim obdarzane są organizacje obywatelskie przez odbiorców swoich działań. Korzyści te nie pojawiają się jednak w sposób automatyczny<sup>82</sup>. Obie strony powinny zatem dbać o swoje wzajemne relacje, wykorzystując do tego wszystkie możliwe mechanizmy współpracy.

<sup>81</sup> B. BIGA, M. POKORA, T. SCHIMANEK: *Mechanizmy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi — aspekty prawno-formalne*. W: *Wdrażanie mechanizmów współpracy finansowej...*, s. 74—75.

<sup>82</sup> *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Oferty, realizacja, sprawozdawczość. Poradnik dla organizacji pozarządowych*. Opracowanie G. IDZIAK na podstawie prac zespołu standaryzacyjnego P2O1 w ramach projektu Wielkopolska działa razem. Wdrożenie standardów współpracy Samorządu Województwa Wielkopolskiego i NGO. Poznań, Fundacja Rozwoju Nowoczesnych Technologii, Samorząd Województwa Wielkopolskiego, 2014, s. 12—13.

### 3.8. Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014—2020

Dla podmiotów trzeciego sektora bardzo istotne są rozwiązania wspierające finansowo ich działalność. Wejście Polski do Unii Europejskiej umożliwiło im aplikowanie o fundusze unijne, a przyjęcie programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) wprowadziło dodatkową możliwość pozyskiwania, przez podmioty sektora obywatelskiego, pieniędzy pochodzących z budżetu państwa. Program FIO został zapoczątkowany uchwałą nr 193/2004 Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 roku w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Rządowy Program — Fundusz Inicjatyw Obywatelskich”. Program ten został ustanowiony na okres od 1 stycznia 2005 roku do 31 grudnia 2007 roku. Podstawą prawną jego kontynuacji było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 2008 roku w sprawie dokonywania wydatków budżetu państwa w 2008 roku, pochodzących ze środków z rezerwy celowej — Fundusz Inicjatyw Obywatelskich<sup>83</sup>, a następnie uchwała nr 238/2008 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 roku w sprawie przyjęcia krajowego Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009—2013. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, który powstał w celu pobudzania oraz wspierania rozwoju inicjatyw obywatelskich funkcjonuje obecnie na podstawie uchwały nr 209/2013 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 roku w sprawie przyjęcia Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014—2020.

Ramy prawne dla Programu FIO na lata 2014—2020 określają przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa z kolei horyzontalne ramy Programu i stanowi podstawę zdefiniowania celu głównego, celów szczegółowych oraz sformułowania priorytetów Programu FIO.

**Tabela 2.** Cel główny, cele szczegółowe, priorytety oraz kierunki działania Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014—2020

Lp.	Cel główny Zwiększanie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne		
	Cel szczegółowy	Priorytet	Kierunki działania
1.	Zwiększenie ilości inicjatyw oddolnych	Małe inicjatywy	Zwiększenie roli inicjatyw nieformalnych. Animowanie działań samopomocowych. Wspieranie młodych organizacji pozarządowych.

<sup>83</sup> Dz.U. Nr 49, poz. 290.

cd. tab. 2

2.	Wzrost liczby obywateli angażujących się w działania organizacji pozarządowych	Aktywne społeczeństwo	<p>Aktywizacja obywateli w sprawach wspólnotowych.</p> <p>Rozwijanie wolontariatu.</p> <p>Poprawa zdolności organizacji pozarządowych w mobilizowaniu zasobów.</p> <p>Aktywizacja współpracy wspólnot lokalnych i instytucji publicznych.</p> <p>Wspieranie aktywnych form integracji społecznej.</p> <p>Rozwój przedsiębiorczości społecznej.</p> <p>Tworzenie warunków rozwoju bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.</p>
3.	Wzrost partycypacji obywateli w sprawach publicznych	Aktywni obywatele	<p>Zwiększenie wpływu obywateli na polityki publiczne.</p> <p>Rozwijanie edukacji obywatelskiej i kompetencji społecznych.</p> <p>Wzrost znaczenia organizacji strażniczych i orzeczniczych.</p> <p>Wspierania tworzenia partnerstw (w tym partnerstwa publiczno-społecznego) i innych form współpracy, służących aktywizacji obywateli oraz przekazaniu im realizacji zadań publicznych.</p>
4.	Wzmocnienie potencjału III sektora	Silne organizacje pozarządowe	<p>Zwiększenie kompetencji organizacji obywatelskich.</p> <p>Wspieranie działań o charakterze systemowym.</p>
5.		Pomoc techniczna	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014–2020*, s. 24–36.

Realizacja Programu FIO w latach 2014—2020 finansowana jest z krajowych środków publicznych pochodzących z budżetu państwa. FIO ma do dyspozycji 60 mln zł rocznie.

**Tabela 3.** Podział środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w ujęciu rocznym

Priorytet	Wysokość środków (w %)	Wysokość środków (w zł)
1	17	10 200 000
2	50	30 000 000
3	20	12 000 000
4	9	5 400 000
5	4	2 400 000
OGÓŁEM	100	60 000 000

Źródło: *Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014—2020*, s. 37.

Do chwili wejścia w życie ustawy z dnia 15 września 2017 roku o Narodowym Instytucie Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Instytucją Zarządzającą Programem FIO był minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Zadania Instytucji Zarządzającej określono w sposób następujący:

- 1) przygotowanie konkursów w ramach Programu FIO<sup>84</sup> (opracowanie — po przeprowadzeniu konsultacji społecznych — regulaminu konkursu Programu FIO<sup>85</sup>, regulującego zasady przyznawania dotacji oraz zawierającego kryteria i procedury wyboru projektów);
- 2) wybór, w oparciu o przygotowane kryteria, projektów, które będą dofinansowane;
- 3) zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu;
- 4) dokonywanie płatności ze środków Programu FIO na rzecz beneficjentów;
- 5) sprawdzanie sprawozdań końcowych z realizacji zadań dofinansowanych w ramach Programu FIO;
- 6) zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację Programu FIO;
- 7) powołanie Komitetu Sterującego-Monitorującego Program FIO<sup>86</sup>, kierowanie jego pracą i zapewnienie mu wymaganych dokumentów, umożliwiających monitorowanie wdrażania Programu FIO w świetle jego celów;

<sup>84</sup> Uprawnione do składania ofert w konkursie FIO są organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tejże ustawy. Konkurs przeprowadzany jest zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

<sup>85</sup> Szerzej patrz: *Regulamin Konkursu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w 2014 roku*, *Regulamin Konkursu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w 2015 roku*, *Regulamin Konkursu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w 2016 roku*, *Regulamin Konkursu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w 2017 roku*, dostępne na stronie <http://pozytek.gov.pl/> [data dostępu: 19.08.2017].

<sup>86</sup> Zarządzenie Nr 4 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2014 roku w sprawie powołania Komitetu Sterującego-Monitorującego Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na



- 8) przygotowanie cyklicznych sprawozdań z realizacji Programu FIO i przekazywanie ich do wiadomości Komitetu Sterująco-Monitorującego Program FIO;
- 9) opracowywanie, w razie potrzeby, propozycji zmian w Programie FIO.

Zgodnie z ustawą z dnia 15 września 2017 roku o Narodowym Instytucie Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich stał się programem wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Instytucją Zarządzającą jest Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Program FIO na lata 2014—2020, jako następca wcześniejszych programów wsparcia III sektora, ma na celu m.in. wzmacnianie kompetencji społecznych i stymulowanie rozwoju organizacji pozarządowych. W związku z tym zakłada zwiększenie zaangażowania społeczności lokalnych, w realizowane projekty i doprowadzenie do zbliżenia organizacji pozarządowych do obywateli. W trakcie wdrażania Programu FIO realizowany jest szereg przedsięwzięć skierowanych bezpośrednio do obywateli, zachęcając ich do większej aktywności oraz zaangażowania się w działania lokalnych organizacji pozarządowych<sup>87</sup>.

### 3.9. Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014—2020

Istotnym krokiem w budowaniu polityki senioralnej<sup>88</sup> w Polsce było przyjęcie Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012—2013 (Program ASOS)<sup>89</sup>. Podstawą prawną programu był art. 5c ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przewidywał<sup>90</sup> on możliwość opracowywania przez ministra właściwego

lata 2014—2020 [Dz.Urz. Min. Prac. i Pol. Społ. poz. 5 i 29, z 2015 r. poz. 31, z 2016 r. poz. 12 oraz z 2017 r. poz. 13].

<sup>87</sup> *Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014—2020*, passim.

<sup>88</sup> Wcześniej, w literaturze przedmiotu wyróżniano dwa aspekty polityki społecznej: „politykę społeczną wobec ludzi starych” oraz „politykę społeczną wobec starości”. Więcej na ten temat zob. B. SZATUR-JAWORSKA: *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2000. Więcej informacji na temat polityki senioralnej zobacz E. TRAFIAŁEK: *Innowacyjna polityka senioralna XXI wieku. Między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing*. Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2016.

<sup>89</sup> Uchwała Nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 roku w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012—2013 [M.P. poz. 642].

<sup>90</sup> W 2017 roku zmieniono jego treść. Minister, po zasięgnięciu opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego, może w zakresie swojej właściwości opracować resortowe programy wspierania rozwoju organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz finansowo wspierać te programy, w szczególności w trybie, o którym mowa w art. 11.

do spraw zabezpieczenia społecznego, po zasięgnięciu opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego, resortowych oraz rządowych programów wspierania rozwoju organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy, oraz finansowego wspierania tych programów, w szczególności w trybie otwartego konkursu ofert. Na potrzeby Programu ASOS osobę starszą zdefiniowano jako osobę powyżej 60. roku życia.

Celem głównym Programu była poprawa jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną. Jego osiągnięciu miała służyć realizacja takich celów szczegółowych, jak:

- 1) zwiększenie różnorodności i poprawa jakości oferty edukacyjnej dla osób starszych;
- 2) tworzenie warunków dla integracji wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej osób starszych z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury społecznej;
- 3) rozwój zróżnicowanych form aktywności społecznej, w tym upowszechnianie wolontariatu, partycypacji w procesach decyzyjnych, w życiu społecznym, w tym udział osób starszych w kształtowaniu polityki publicznej;
- 4) zwiększenie dostępności, podniesienie jakości usług społecznych oraz wspieranie działań na rzecz samopomocy i samoorganizacji.

W Programie przewidziano komponent krótkookresowy (konkursowy), który realizowany był cyklicznie w latach 2012—2013, oraz komponent długookresowy (systemowy). Podmioty aplikujące o środki finansowe w ramach komponentu konkursowego mogły składać oferty w ramach następujących priorytetowych działań: Priorytet I: edukacja osób starszych; Priorytet II: aktywność społeczna promująca integrację wewnątrzpokoleniową i międzypokoleniową; Priorytet III: partycypacja społeczna osób starszych; Priorytet IV: usługi społeczne dla osób starszych (usługi zewnętrzne).

Priorytet I: edukacja osób starszych — obejmował działania na rzecz poprawy aktywności społecznej osób starszych poprzez różne formy edukacji formalnej i pozaformalnej, które pozwalały na aktywne włączenie się w życie społeczności lokalnych. Działania te zwiększyły integrację wewnątrzpokoleniową osób starszych.

Priorytet II: aktywność społeczna promująca integrację wewnątrzpokoleniową i międzypokoleniową — zakładał rozwój różnych form aktywności dla osób starszych z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury społecznej, w tym samorządowych instytucji kultury (takich jak: biblioteki publiczne, domy kultury, świetlice, teatry, muzea). Ponadto, dzięki współpracy międzypokoleniowej działania te sprzyjały wzajemnemu rozwojowi umiejętności społecznych również wśród młodszego pokolenia.

Priorytet III: partycypacja społeczna osób starszych — obejmował działania na rzecz zwiększenia udziału osób starszych w życiu społecznym, który sprzyjał rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Ważna była tu rola organizacji repre-

zentujących interesy i potrzeby osób starszych, zwłaszcza takich, które sprzyjały zaangażowaniu w życie społeczności lokalnych.

Priorytet IV: usługi społeczne dla osób starszych (usługi zewnętrzne) — obejmował działania służące rozwojowi różnych form wsparcia w wyniku zwiększenia dostępności oraz podniesienia jakości usług społecznych dla osób starszych, zwiększenia zaangażowania wolontariuszy opiekunów, tworzenia środowiska samopomocy oraz zwiększenia sieci wyszkolonych wolontariuszy.

Komponent konkursowy służył zatem wsparciu ofert organizacji reprezentujących interesy osób starszych oraz działających w obszarze aktywności osób starszych. Zakładał również współpracę międzysektorową, szczególnie na poziomie lokalnym, która miała istotnie zwiększyć efektywność działań na rzecz osób starszych.

Komponent długookresowy (systemowy) polegał na wypracowaniu założeń długofalowej polityki senioralnej. Realizowany był w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z innymi resortami, organizacjami obywatelskimi oraz środowiskami naukowymi i eksperckimi.

Koszt Programu w latach 2012—2013 wyniósł 60 mln zł. Środki finansowe pochodziły z budżetu państwa. Budżet Programu składał się z dwóch części: dotacji (95% budżetu rocznego) i środków technicznych (5% budżetu rocznego). Wartość dotacji w komponencie konkursowym (w ramach ogłaszanych edycji otwartego konkursu w latach 2012—2013) wyniósł od 20 tys. do 200 tys. zł. Wkład własny (pieniężny oraz osobowy) ustalono na poziomie 10% wartości projektu. Minister Pracy i Polityki Społecznej decydował w drodze konkursowej o podziale środków w ramach Programu. Natomiast środki techniczne przeznaczone zostały na obsługę Programu (komponent konkursowy), wymianę dobrych praktyk oraz monitoring i ewaluację działania Programu. Wykorzystane zostały również do realizacji komponentu systemowego<sup>91</sup>.

Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 24 grudnia 2013 roku przyjęła tzw. Pakiet dla seniorów, w skład którego weszły tak istotne dokumenty, jak: Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014—2020<sup>92</sup>, Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014—2020<sup>93</sup> oraz Program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012—2013*, s. 18—30.

<sup>92</sup> Uchwała Nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014—2020 [M.P. 2014, poz. 118].

<sup>93</sup> Uchwała Nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014—2020 [M.P. 2014, poz. 52].

<sup>94</sup> Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie ustanowienia Programu „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+” [M.P. 2014, poz. 115].

Podstawą do zaprojektowania Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014—2020 stały się doświadczenia z realizacji Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012—2013<sup>95</sup>. W związku z powyższym cel główny, cele szczegółowe oraz priorytety w komponencie konkursowym pozostały niezmienione. W latach 2014—2020 Program jest finansowany ze środków budżetu państwa w wysokości 40 mln rocznie. Budżet Programu wyniesie zatem 280 mln zł. Składa się również z dwóch części: dotacji (95% budżetu) i środków technicznych (5% budżetu). Środki techniczne przeznaczone są na obsługę Programu (komponent konkursowy), wymianę dobrych praktyk oraz monitoring i ewaluację Programu w latach 2014—2020. Ponadto wykorzystane są do wsparcia eksperckiego — analiz, raportów oraz realizacji założeń długofalowej polityki senioralnej<sup>96</sup>. Wysokość dotacji oraz wymaganego wkładu własnego pozostały na niezmienionym poziomie.

### **3.10. Resortowy „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności” oraz dokument „Pokonać bezdomność Program pomocy osobom bezdomnym”**

Do programów wzmacniających finansowo działalność organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 zaliczyć należy również resortowy „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności”. Został on zatwierdzony przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w grudniu 2015 roku. Program ten stanowił nową wersję resortowego „Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności”, który realizowany był od 2010 roku. Poprzedził go program „Powrót osób bezdomnych do społeczności” oraz program „Powrót osób bezdomnych do społeczności — II”.

Postawą prawną „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” był art. 23 ust. 1 pkt 7a<sup>97</sup> ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. Program ten miał charakter uzupełniający wobec ustawowych obowiązków samorządów gmin w zakresie przeciwdziałania bezdomności, a także charakter wspierający działalność podmiotów uprawnionych, funkcjonujących

---

<sup>95</sup> *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014—2020*, s. 4.

<sup>96</sup> *Ibidem*, s. 24—25.

<sup>97</sup> „Do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy finansowe wspieranie programów w określonym przez ministra obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty uprawnione, o których mowa w art. 25 ust. 1”.

w obszarze pomocy społecznej, o których mowa w art. 25 ust. 1<sup>98</sup> ustawy o pomocy społecznej.

Celem głównym Programu było zmniejszenie liczby osób zagrożonych bezdomnością i osób bezdomnych poprzez wspieranie działań nakierowanych na przeciwdziałanie i rozwiązywanie problemu bezdomności.

W ramach celu głównego wyznaczono następujące cele szczegółowe:

- 1) zwiększenie samodzielności osób bezdomnych poprzez system usług reintegracji społecznej i zawodowej;
- 2) wzmocnienie i usprawnienie systemu interwencji, ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych;
- 3) zmiana standardów placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych, tj.: ogrzewalni, noclegowni i schronisk dla bezdomnych.

Na szczeblu centralnym zadania wdrożeniowe wykonywał Departament Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (przeprowadzanie otwartego konkursu ofert ogłaszanego corocznie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; bieżący monitoring Programu; badanie zasadności wyznaczonych celów szczegółowych; przygotowywanie sprawozdania z realizacji Programu) oraz Biuro Kontroli Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (kontrola oceny prawidłowości wykonania umów zawartych z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Na szczeblu wojewódzkim istotną rolę odgrywały Wydziały Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich. Brały one udział w procedurze otwartego konkursu ofert. Odpowiedzialne były za ocenę formalną wniosków konkursowych oraz za ich opiniowanie. Realizacja projektu odbywała się na szczeblu lokalnym przez podmioty do tego uprawnione.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dysponował, na wsparcie finansowe projektów urzeczywistniających cele Programu, kwotą 5 mln zł rocznie. Kwota na realizację Programu mogła w danym roku ulec zmianie w przypadku pozyskania dodatkowych środków. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ustalał w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert minimalną oraz maksymalną kwotę dotacji, jaką można otrzymać na realizację każdego z celów szczegółowych. Koszty realizacji projektów były dofinansowywane do wysokości 80%

---

<sup>98</sup> „Organy administracji rządowej i samorządowej, mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy, prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej, zwanych podmiotami uprawnionymi”. „Zlecenie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej nie może obejmować: 1. ustalania uprawnień do świadczeń, w tym prowadzenia rodzinnych wywiadów środowiskowych; 2. opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne; 3. wypłaty świadczeń pieniężnych” (art. 25 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej). „Zlecenie realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert” (art. 25 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej). „Do zlecania zadań, stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” (art. 25 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej).

kosztów całkowitych projektu, co oznaczało konieczność dysponowania przez podmiot składający ofertę konkursową własnym wkładem finansowym w wysokości minimum 20% kosztu całkowitego projektu<sup>99</sup>.

W dniu 11 stycznia 2018 roku Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podpisała nowy dokument pn. „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”. Ma on również charakter uzupełniający wobec ustawowych obowiązków samorządów gmin w zakresie przeciwdziałania bezdomności, a także charakter wspierający działalność podmiotów uprawnionych, funkcjonujących w obszarze pomocy społecznej, o których mowa w art. 25 ust.1 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. Tak jak w przypadku poprzedniego Programu, podstawą prawną obowiązującego dokumentu jest art. 23 ust.1 pkt 7a ustawy o pomocy społecznej.

Celem głównym Programu jest inspirowanie i wspieranie działań nakierowanych na przeciwdziałanie i rozwiązywanie problemu bezdomności. Nową kwestią w tym obszarze, której nie uwzględniał dotychczasowy „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności”, jest inspirowanie do wdrażania nowych metod pracy z osobami bezdomnymi oraz programów aktywizacji społecznej i zawodowej tych osób.

W ramach celu głównego Programu wyznaczone są cztery moduły wraz z celami szczegółowymi: Moduł I: profilaktyka (cel: zapobieganie bezdomności poprzez prowadzenie działań profilaktycznych); Moduł II: aktywizacja (cel: prowadzenie działań aktywizujących skierowanych do osób bezdomnych); Moduł III: infrastruktura (cel: dostosowanie placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych do obowiązujących standardów); Moduł IV: innowacyjność (cel: inspirowanie do wdrażania nowych rozwiązań w zakresie pomocy osobom bezdomnym). Ze względu na sytuację na rynku pracy w Polsce, realizacja Programu w 2018 roku koncentrować się będzie głównie na wsparciu finansowym działań podejmowanych w ramach Modułu II.

Na szczeblu centralnym zadania wdrożeniowe wykonuje, tak jak w przypadku poprzedniego Programu, Departament Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (przeprowadzanie otwartego konkursu ofert ogłaszanego corocznie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; bieżący monitoring Programu; przygotowywanie sprawozdania z realizacji Programu) oraz Biuro Kontroli i Audytu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (kontrola wybranych podmiotów realizujących zadania w ramach Programu w zakresie oceny prawidłowości wykonania umów zawartych z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Na szczeblu wojewódzkim istotną rolę odgrywają Wydziały Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich. Biorą one udział w procedurze otwartego konkursu ofert. Odpowiedzialne są za ocenę formalną wniosków konkursowych oraz za ich

---

<sup>99</sup> *Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności, passim.*



opiniowanie. Realizacja projektu odbywała się na szczeblu lokalnym przez podmioty do tego uprawnione.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dysponuje w 2018 roku kwotą 6 mln zł, którą przeznaczyć może na wsparcie finansowe projektów urzeczywistniających cele Programu. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ustala w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert minimalną oraz maksymalną kwotę dotacji, jaką można otrzymać na realizację każdego z celów szczegółowych<sup>100</sup>. Koszty realizacji projektów są dofinansowywane do wysokości 80% kosztów całkowitych projektu, co oznacza konieczność dysponowania przez podmiot składający ofertę konkursową własnym wkładem finansowym w wysokości minimum 20% kosztu całkowitego projektu<sup>101</sup>.

Bezdomność powinna być traktowana jako szerszy problem polityki społecznej — nie tylko pomocy społecznej. Politykę tę należy budować w sposób całościowy, tak, aby kompleksowo zapobiegać bezdomności, odpowiadać na potrzeby osób, które w sytuacji bezdomności już się znajdują oraz przede wszystkim doprowadzić do usamodzielnienia tych osób. Program, przez obszary objęte w Modułach i ich cele szczegółowe, jest odpowiedzią na te wyzwania, gdyż przewiduje wsparcie działań zarówno o charakterze prewencyjnym, aktywizującym, jak i działań zmierzających do rozwoju i standaryzacji obiektów udzielających schronienia osobom bezdomnym. Uwzględnia także istotną kwestię, jaką jest wspieranie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pracy z osobami bezdomnymi<sup>102</sup>.

### 3.11. Potencjał wąsko definiowanego III sektora

Prezentowane w tym opracowaniu dane<sup>103</sup> dotyczą wąsko definiowanego III sektora, tj. fundacji i stowarzyszeń poza Ochotniczymi Strażami Pożarnymi<sup>104</sup>. Dokonanie pełnej analizy przemian tak rozumianego sektora obywatel-

---

<sup>100</sup> Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert zamieszczane są na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz w siedzibie Ministerstwa na tablicy ogłoszeń.

<sup>101</sup> *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*, passim.

<sup>102</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>103</sup> J. LUSTIG: *Zarys rozwoju stowarzyszeń i fundacji w Polsce*. W: *Między ideą, pasją a działaniem. Księga jubileuszowa dedykowana dr. hab. Marianowi Mitrzędze*. Red. P. GRZYWNA, J. LUSTIG, N. STĘPIEŃ-LAMPA, B. ZASĘPA. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017, s. 365—374.

<sup>104</sup> OSP mają formę prawną stowarzyszeń, jednak w praktyce działają na odmiennych zasadach niż pozostałe stowarzyszenia i są bardzo specyficznymi, wymagającymi osobnych badań organizacjami.

skiego po 1989 roku nie jest możliwe. Badania tego rodzaju, prowadzone na skalę ogólnopolską, były co prawda podejmowane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor od 1994 roku, jednakże do roku 2002 nie były one oparte na reprezentatywnej próbie.

Badanie z roku 2002 ma zatem szczególną wartość, ponieważ po raz pierwszy zostało wykonane na losowej, reprezentatywnej, warstwowej próbie organizacji (910 stowarzyszeń i fundacji)<sup>105</sup>. Kolejne badania były prowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w latach: 2004 (reprezentatywna próba 950 stowarzyszeń i fundacji)<sup>106</sup>, 2006 (reprezentatywna próba 1043 stowarzyszeń i fundacji)<sup>107</sup>, 2008 (reprezentatywna próba 1714 stowarzyszeń i fundacji)<sup>108</sup>, 2010 (reprezentatywna próba 3766 stowarzyszeń i fundacji)<sup>109</sup>, 2012 (reprezentatywna próba 1513 stowarzyszeń i fundacji)<sup>110</sup> i 2015 (reprezentatywna próba 3800 stowarzyszeń i fundacji)<sup>111</sup>.

Ze względu na obszerność badań podejmowanych cyklicznie przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w opracowaniu tym przedstawiono tylko niektóre ich wyniki, pozwalające prześledzić rozwój stowarzyszeń i fundacji w Polsce w ostatnich latach.

Podstawą do określenia liczby organizacji zarejestrowanych w Polsce był rejestr REGON Głównego Urzędu Statystycznego. W czerwcu 2002 roku zarejestrowanych w nim było 36 791 stowarzyszeń i 5068 fundacji. Należy jednak pamiętać, że REGON jest w praktyce jedynie rejestrem „urodzeń” organizacji. Innymi słowy nie uwzględnia on oczywistego skądinąd faktu, że organizacje nie tylko powstają, ale także przestają działać. Konieczne było zatem ustalenie liczby aktywnych organizacji. We wstępnym badaniu udało się nawiązać kontakt z 58% zarejestrowanych organizacji i ustalić z całą pewnością, że są aktywne. Z kolei w przypadku 10% organizacji okazało się, że zaprzestały one działalności i są w trakcie wyrejestrowania bądź w praktyce nie prowadzą działań. Nie udało się ustalić losów 32% organi-

<sup>105</sup> Szerzej na ten temat zob.: J. DĄBROWSKA, M. GUMKOWSKA, K. WYGAŃSKI: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych — raport z badania 2002*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2002, passim.

<sup>106</sup> Szerzej na ten temat zob.: M. GUMKOWSKA, J. HERBST: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych — raport z badania 2004*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2005, passim.

<sup>107</sup> Szerzej na ten temat zob.: M. GUMKOWSKA, J. HERBST: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2006, passim.

<sup>108</sup> Szerzej na ten temat zob.: M. GUMKOWSKA, J. HERBST, P. RADECKI: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2009, passim.

<sup>109</sup> Szerzej na ten temat zob.: J. HERBST, J. PRZEWŁOCKA: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2011, passim.

<sup>110</sup> Szerzej na ten temat zob.: J. PRZEWŁOCKA, P. ADAMIAK, J. HERBST: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012...*, passim.

<sup>111</sup> Szerzej na ten temat zob.: P. ADAMIAK, B. CHARYCKA, M. GUMKOWSKA: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015...*, passim.

zacji<sup>112</sup>. W kwietniu 2004 roku w rejestrze REGON zarejestrowanych było 45 891 stowarzyszeń i 7210 fundacji<sup>113</sup>. W raporcie z badań przeprowadzonych w 2004 roku uznano, że proporcja organizacji aktywnych i nieaktywnych nie zmieniała się w sposób znaczący, w porównaniu z rokiem 2002. Dlatego przyjęto w nim szacunki ustalone w roku 2002<sup>114</sup>. We wrześniu 2006 roku w rejestrze REGON zarejestrowanych było 55 016 stowarzyszeń i 8212 fundacji<sup>115</sup>. W raporcie z badań, przeprowadzonych w 2006 roku, uznano, iż szacunki dotyczące liczby aktywnych i nieaktywnych organizacji uległy dezaktualizacji, nie przeprowadzono jednak ich korekty<sup>116</sup>. W pierwszym kwartale 2008 roku w rejestrze REGON zarejestrowanych było 58 237 stowarzyszeń i 9106 fundacji<sup>117</sup>. Ponadto, w raporcie z badań przeprowadzonych w 2008 roku podano dane dotyczące liczby zarejestrowanych stowarzyszeń i fundacji według stanu na dzień 1 września 2009 roku. W rejestrze REGON zarejestrowanych było wówczas 64,5 tys. stowarzyszeń oraz 10,1 tys. fundacji<sup>118</sup>. Jak już wcześniej zaznaczono, dezaktualizacji uległy szacunki dotyczące liczby aktywnych i nieaktywnych organizacji. W związku z tym wykorzystano informacje Departamentu Badań Społecznych GUS, który przy okazji realizacji kolejnej edycji publicznego badania stowarzyszeń i fundacji (SOF 2008) zweryfikował aktywność ok. 4 tys. losowo dobranych organizacji. Na ich podstawie oszacowano, iż odsetek aktywnych organizacji wynosi 75%<sup>119</sup>. W październiku 2010 roku zarejestrowanych było w rejestrze REGON 71 tys. stowarzyszeń i 12 tys. fundacji<sup>120</sup>. Bazując na wynikach badania GUS z 2008 roku przyjęto, że odsetek aktywnych organizacji wyniósł 75%<sup>121</sup>. Na podstawie rejestru REGON (stan na 30 listopada 2011 roku, zweryfikowanego na podstawie informacji pochodzących z Krajowego Rejestru Sądowego według stanu ze stycznia 2012 roku) oraz danych zebranych w serwisie bazy.ngo.pl<sup>122</sup> ustalono, że w 2012

<sup>112</sup> J. DĄBROWSKA, M. GUMKOWSKA, K. WYGNAŃSKI: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych — raport z badania 2002...*, s. 7—8.

<sup>113</sup> M. GUMKOWSKA, J. HERBST: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych — raport z badania 2004...*, s. 4.

<sup>114</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>115</sup> M. GUMKOWSKA, J. HERBST: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006...*, s. 11.

<sup>116</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>117</sup> M. GUMKOWSKA, J. HERBST: *Polski sektor pozarządowy 2008*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2008, s. 4.

<sup>118</sup> M. GUMKOWSKA, J. HERBST, P. RADECKI: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008...*, s. 4.

<sup>119</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>120</sup> J. HERBST, J. PRZEWŁOCKA: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010...*, s. 10.

<sup>121</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>122</sup> J. PRZEWŁOCKA, P. ADAMIAK, J. HERBST: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012...*, s. 230.

roku zarejestrowanych było 72 tys. stowarzyszeń i 11 tys. fundacji. W ramach przeprowadzonego badania podjęto próbę weryfikacji danych rejestrowanych. Nie dała ona jednoznacznych wyników. Udało się ustalić, że działa 53% organizacji wylosowanych do badania, a 13% zakończyło lub zawiesiło działalność. Nie udało się nawiązać kontaktu z przedstawicielami 34% organizacji. Na podstawie przeprowadzonej weryfikacji oszacowano odsetek działających organizacji na ok. 60–80%, a według przywołanych wcześniej danych GUS z 2008 roku odsetek aktywnych organizacji określony został na poziomie 75%. Ustalono zatem, że liczba aktywnych stowarzyszeń i fundacji wyniosła ok. 60 tys.<sup>123</sup>. Według rejestru REGON (stan z grudnia 2014 roku, zweryfikowany na podstawie informacji pochodzących Krajowego Rejestru Sądowego) oraz danych zebranych w serwisie bazy.ngo.pl ustalono, że w Polsce zarejestrowanych było 86 tys. stowarzyszeń oraz 17 tys. fundacji. Stowarzyszenie Kolon/Jawor, realizując badanie starało się dotrzeć do wylosowanych jednostek i w ten sposób sprawdzić, jaka część organizacji figurujących w rejestrze jest aktywna. Na tej podstawie oszacowano, że ok. 70% zarejestrowanych organizacji rzeczywiście prowadzi działalność. Można zatem stwierdzić, że w Polsce faktycznie działało, w chwili przeprowadzania badania, ok. 70 tys. stowarzyszeń i fundacji<sup>124</sup>.

W analizowanych latach zauważalna jest zmiana proporcji między formami prawnymi rejestrowanych podmiotów. Liczba nowo powstających fundacji dynamicznie rosła, a liczba nowo zakładanych stowarzyszeń spadała<sup>125</sup>. Warto w tym miejscu podkreślić, że w obowiązującym do 20 maja 2016 roku stanie prawnym do zarejestrowania stowarzyszenia potrzebna była inicjatywa co najmniej piętnastu obywateli. Ustawa z dnia 25 września 2015 roku o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw<sup>126</sup> zmniejszyła wymaganą liczbę założycieli do siedmiu. Z tą zmianą związane są duże nadzieje. Oczekuje się, że zatrzymany zostanie niepożądany trend polegający na rejestrowaniu pseudofundacji (fundacji bez realnego funduszu założycielskiego) w sytuacji niemożności zebrania wymaganej liczby osób potrzebnych do założenia stowarzyszenia. Konieczność zebrania piętnastu osób była w wielu środowiskach lokalnych barierą nie do pokonania. Czas pokaże, czy zmniejszenie wymaganej liczby członków założycieli do siedmiu spowoduje wzrost liczby zakładanych stowarzyszeń<sup>127</sup>.

Od lat nie zmieniają się natomiast główne dziedziny, w których działają fundacje i stowarzyszenia. Biorąc pod uwagę tylko jedną (najważniejszą) dziedzinę,

<sup>123</sup> Ibidem, s. 23–25.

<sup>124</sup> P. ADAMIAK, B. CHARYCKA, M. GUMKOWSKA: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015...*, s. 27–28.

<sup>125</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>126</sup> Dz.U. poz. 1923.

<sup>127</sup> <http://www.ngo.pl/> [data dostępu: 7.11.2015].

niezmiennie najwięcej organizacji zajmuje się sportem, edukacją, kulturą, pomocą społeczną, ochroną zdrowia i rozwojem lokalnym. Zauważyć można jedynie zmiany wielkości tych segmentów<sup>128</sup> (patrz tabela 4).

Charakterystyka pól działań stowarzyszeń i fundacji oparta wyłącznie na głównym obszarze aktywności jest jednak niepełna. Organizacje często bowiem prowadzą rozbudowaną działalność, nie ograniczając się tylko do jednego obszaru. I tak, jakkolwiek aktywność związaną ze sportem, turystyką, rekreacją i hobby podejmuje ponad połowa stowarzyszeń i fundacji. Nieco mniej działa m.in. na polu edukacji i wychowania oraz kultury i sztuki (patrz tabela 5).

**Tabela 4.** Główne dziedziny działania stowarzyszeń i fundacji (organizacje miały możliwość wskazania tylko jednej dziedziny) w latach 2004–2015<sup>129</sup>

Wyszczególnienie	2004	2006	2008	2010	2012	2015
	w %					
Sport, turystyka, rekreacja, hobby	39	39	38	36	38	34
Edukacja i wychowanie	10	10	13	15	14	15
Kultura i sztuka	12	13	13	14	17	13
Usługi socjalne, pomoc społeczna	10	10	11	7	6	8
Ochrona zdrowia	8	8	8	7	6	7
Rozwój lokalny	7	6	4	5	5	6
Ochrona środowiska	4	2	2	2	2	2
Rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa	—	2	2	1	2	2
Badania naukowe	2	1	1	1	1	2
Wsparcie NGO i inicjatyw obywatelskich	1	1	2	1	1	2
Prawo, prawa człowieka, działalność polityczna	3	2	2	2	1	2
Sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe	3	2	1	2	1	1
Ratownictwo, bezpieczeństwo, obronność	—	—	—	—	—	1
Religia	0	1	1	0	0	1
Działalność międzynarodowa	1	1	0	0	0	1
Pozostała działalność	2	2	3	5	5	5

Źródło: P. ADAMIAK, B. CHARYCKA, M. GUMKOWSKA: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015...*, 32.

<sup>128</sup> P. ADAMIAK, B. CHARYCKA, M. GUMKOWSKA: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015...*, s. 18.

<sup>129</sup> Inny układ pól działań przyjęty w badaniu przeprowadzonym w 2002 roku uniemożliwia jego zestawienie z układem zastosowanym w kolejnych latach.

**Tabela 5.** Dziedziny działania stowarzyszeń i fundacji (organizacje miały możliwość wskazania dowolnej liczby dziedzin) w latach 2004–2015<sup>130</sup>

Wyszczególnienie	2004	2006	2008	2010	2012	2015
	w %					
Sport, turystyka, rekreacja, hobby	62	47	50	53	55	55
Edukacja i wychowanie	44	36	37	47	42	53
Kultura i sztuka	26	23	24	31	33	35
Rozwój lokalny	21	13	11	16	16	21
Usługi socjalne, pomoc społeczna	27	21	22	17	16	21
Ochrona zdrowia	24	17	19	19	15	20
Ochrona środowiska	16	9	10	11	11	14
Wsparcie NGO i inicjatyw obywatelskich	14	10	10	10	10	13
Rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa	—	9	11	9	7	10
Badania naukowe	9	6	6	6	6	10
Prawo, prawa człowieka, działalność polityczna	11	7	8	6	6	8
Działalność międzynarodowa	11	7	10	6	6	6
Sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe	7	4	3	4	4	4
Religia	2	3	3	3	3	3
Ratownictwo, bezpieczeństwo, obronność	—	—	—	—	—	3
Pozostała działalność	2	5	5	11	8	7

Źródło: P. ADAMIAK, B. CHARYCKA, M. GUMKOWSKA: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015...*, s. 33.

Zróźnicowanie źródeł przychodów ma kluczowe znaczenie dla kondycji stowarzyszeń i fundacji; decyduje bowiem o ich finansowej niezależności<sup>131</sup>. Zgodnie z informacjami zawartymi w tabelach 6 i 7, najpopularniejszym źródłem finansowania działań są składki członkowskie (wykorzystywane w 2014 roku przez 60% organizacji), mające jednak marginalne znaczenie w całości budżetu III sektora (3% w 2014 roku). Drugie miejsce pod względem popularności (wskazywane w 2014 roku przez 55% organizacji) i również drugie, jeżeli liczymy jego udział w całości przychodów sektora (15% w 2014 roku), zajmują środki pochodzące z samorządu terytorialnego, a trzecie — darowizny od osób prywatnych (wymienione w 2014 roku przez 45% organizacji), zajmujące w całości przychodów III sektora czwarte miejsce (9% w 2014 roku). Podkreślić należy

<sup>130</sup> Inny układ pól działań przyjęty w badaniu przeprowadzonym w 2002 roku uniemożliwia jego zestawienie z układem zastosowanym w kolejnych latach. Ponadto w 2002 roku organizacje miały możliwość wskazania tylko 3 najważniejszych pól działań.

<sup>131</sup> P. ADAMIAK, B. CHARYCKA, M. GUMKOWSKA: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015...*, s. 65.



w tym miejscu widoczne zmniejszenie, w całości przychodów sektora udziału krajowych środków publicznych (rządowych i samorządowych). Jednocześnie gwałtownie wzrósł udział publicznych środków zagranicznych (przede wszystkim funduszy strukturalnych)<sup>132</sup>.

**Tabela 6.** Źródła finansowania, z których korzystały stowarzyszenia i fundacje w latach 2001–2014

Źródła finansowania	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2014
	w %						
Składki członkowskie	70	60	60	57	61	61	60
Źródła samorządowe	49	45	43	50	51	49	55
Darowizny od osób prywatnych <sup>a)</sup>	39	41	36	36	37	28	45
Darowizny od instytucji i firm <sup>a)</sup>	40	39	35	38	34	30	35
Przychody z przekazania 1% podatku	—	—	6	1	17	17	23
Źródła rządowe <sup>b)</sup>	17	19	20	22	23	12	18
Fundusze Unii Europejskiej <sup>c)</sup>	—	—	3	7	9	12	18
Odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje <sup>d)</sup>	21	15	14	16	14	17	13
Odpłatna działalność statutowa <sup>e)</sup>	24	8	9	10	10	9	11
Wsparcie krajowych organizacji pozarządowych	11	9	7	7	10	9	11
Przychody ze zbiorów publicznych	11	7	7	7	10	7	10
Działalność gospodarcza	6	11	7	7	6	9	7
Inne źródła	10	12	8	6	7	9	5
Zagraniczne źródła publiczne spoza UE	3	4	3	6	5	2	4
Wsparcie zagranicznych organizacji pozarządowych	3	5	4	4	3	3	4
Przychody z majątku, np. wynajmu lokali, sprzętu	—	—	3	4	4	2	4
Dotacje od oddziału tej samej organizacji	6	3	5	2	3	2	2
Nawiązki sądowe <sup>f)</sup>	—	—	—	—	—	1	1

a) W 2015 roku po raz pierwszy pytano łącznie o darowizny finansowe i rzeczowe od osób indywidualnych oraz instytucji i firm — zapewne ta zmiana wpłynęła na wzrost wskazań tych dwóch kategorii źródeł.

b) W badaniach dotyczących roku 2011 i 2014 kategoria ta została doprecyzowana — środki krajowe wyraźniej oddzielono w kwestionariuszu od środków pochodzących z UE.

c) Kategoria ta obejmuje zarówno programy funduszy strukturalnych (w roku 2014 wykorzystywane przez 15% organizacji), jak i programy Komisji Europejskiej (wykorzystywane przez 5% organizacji). W badaniach dotyczących lat 2001–2007 kategoria ta obejmowała tylko fundusze strukturalne, a kategoria *Zagraniczne źródła publiczne spoza UE* wszelkie programy pomocowe — zarówno unijne, jak i inne. Dane te nie są więc porównywalne z wynikami badań dotyczących lat 2009, 2011 i 2014.

<sup>132</sup> Ibidem, s. 70.

- d) W badaniach dotyczących lat 2001 i 2003 kategoria ta obejmowała również przychody z majątku, które w 2005 roku utworzyły osobną kategorię.
- e) W badaniach prowadzonych w 2002 roku kategoria ta określona była jako: opłaty za działania stanowiące realizację zadań statutowych (w tym darowizny stanowiące opłaty za usługi).
- f) O kategorię tę pytano dopiero w badaniach w 2012 roku, stąd brak danych porównawczych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. DĄBROWSKA, M. GUMKOWSKA, K. WYGNAŃSKI: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych — raport z badania 2002...*, s. 35; P. ADAMIAK, B. CHARYCKA, M. GUMKOWSKA: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015...*, s. 65.

**Tabela 7.** Udział przychodów z poszczególnych źródeł w całości przychodów sektora w latach 2001—2014

Źródła finansowania	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2014
	w %						
Fundusze Unii Europejskiej <sup>a)</sup>	—	—	3	9	6	12	23
Źródła samorządowe	20	17	15	12	16	19	15
Źródła rządowe <sup>b)</sup>	13	13	23	31	22	18	15
Darowizny od osób prywatnych <sup>c)</sup>	10	5	5	4	5	3	9
Działalność gospodarcza	10	21	14	5	12	10	7
Przychody z przekazania 1% podatku	—	—	—	1	5	3	5
Darowizny od instytucji i firm <sup>c)</sup>	6	7	6	4	5	7	4
Odpłatna działalność statutowa <sup>d)</sup>	7	5	6	5	7	6	4
Składki członkowskie	8	8	7	5	7	7	3
Wsparcie zagranicznych organizacji pozarządowych	3	4	1	3	2	1	3
Wsparcie krajowych organizacji pozarządowych	3	1	1	3	2	2	3
Odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udział i akcje <sup>e)</sup>	6	3	2	2	1	3	3
Zagraniczne źródła publiczne spoza UE	6	4	1	5	4	2	2
Przychody ze zbiórek publicznych	1	1	1	6	1	1	2
Inne źródła	5	12	8	4	3	5	2
Przychody z majątku, np. wynajmu lokali, sprzętu	—	—	6	2	2	2	1
Dotacje od oddziału tej samej organizacji	2	0	0	0	1	0	0
Nawiązki sądowe <sup>f)</sup>	—	—	—	—	—	0	0

a) Kategoria ta obejmuje zarówno programy funduszy strukturalnych (w roku 2014 wykorzystywane przez 15% organizacji), jak i programy Komisji Europejskiej (wykorzystywane przez 5% organizacji). W badaniach dotyczących lat 2001—2007 kategoria ta obejmowała tylko fundusze strukturalne, a kategoria *Zagraniczne źródła publiczne spoza UE* wszelkie programy pomocowe — zarówno unijne, jak i inne. Dane te nie są więc porównywalne z wynikami badań dotyczących lat 2009, 2011 i 2014.

b) W badaniach dotyczących roku 2011 i 2014 kategoria ta została doprecyzowana — środki krajowe wyraźniej oddzielono w kwestionariuszu od środków pochodzących z UE.

- c) W 2015 roku po raz pierwszy pytano łącznie o darowizny finansowe i rzeczowe od osób indywidualnych oraz instytucji i firm — zapewne ta zmiana wpłynęła na wzrost wskazań tych dwóch kategorii źródeł.
- d) W badaniach prowadzonych w 2002 roku kategoria ta określona była jako: opłaty za działania stanowiące realizację zadań statutowych (w tym darowizny stanowiące opłaty za usługi).
- e) W badaniach dotyczących lat 2001 i 2003 kategoria ta obejmowała również przychody z majątku, które w 2005 roku utworzyły osobną kategorię.
- f) O kategorię tę pytano dopiero w badaniach w 2012 roku, stąd brak danych porównawczych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. DĄBROWSKA, M. GUMKOWSKA, K. WYGNAŃSKI: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych — raport z badania 2002...*, s. 35; P. ADAMIAK, B. CHARYCKA, M. GUMKOWSKA: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015...*, s. 71–72.

Zaangażowanie społeczne Polaków od dłuższego czasu nie ulega większym zmianom. Wskaźnik wolontariatu w Polsce od 2008 roku utrzymuje się na poziomie 20%, choć 12 lat temu wynosił 24% (dane na styczeń: 2002 — 19%, 2004 — 24%, 2006 — 23%, 2008 — 20%, 2010 — 20%, 2012 — 20%, 2016 — 20%)<sup>133</sup>.

Jednocześnie zaznaczyć należy, że w 2010 roku po raz pierwszy aż 50% fundacji i stowarzyszeń skorzystało ze wsparcia wolontariuszy (2002 rok — 47%, 2004 rok — 44,4%, 2006 rok — 40%, 2008 rok — 44%, 2010 rok — 50%, 2012 rok — 55%, 2015 rok — 61%)<sup>134</sup>. Fakt, że coraz większy odsetek fundacji i stowarzyszeń korzysta ze wsparcia wolontariuszy może wynikać — z sygnalizowanej wyżej — rosnącej w ostatnich latach popularności fundacji. „Zgodnie z prawem fundacje w ogóle nie mają członków, a jedynymi formalnie z nimi związanymi osobami mogą być członkowie zarządu oraz członkowie rady fundacji”<sup>135</sup>. Zasoby ludzkie fundacji są więc skromniejsze niż zasoby stowarzyszeń zrzeszających członków. Fundacje częściej posiłkują się zatem pracą płatnego personelu oraz wsparciem wolontariuszy. Na podstawie badań przeprowadzonych w 2015 roku, z działalności wolontariuszy korzystało 75% fundacji i 59% stowarzyszeń<sup>136</sup>.

Ranking najważniejszych partnerów fundacji i stowarzyszeń<sup>137</sup> od dawna pozostaje niezmienny. Podobnie jak w poprzednich latach, najwięcej organizacji utrzymuje kontakt z innymi polskimi stowarzyszeniami i fundacjami — 92%; samorządem lokalnym, w którym organizacje mają siedzibę — 92%; mieszkańcami okolicy — 89%; mediami lokalnymi — 83%; publicznymi szkołami, przedszkolami, ośrodkami kształcenia — 80%; firmami prywatnymi — 75%; publicznymi instytucjami kultury — 69%; urzędem marszałkowskim — 57%;

<sup>133</sup> Potencjał społecznikowski oraz zaangażowanie w pracę społeczną. Komunikat z badań Nr 15/2016. Warszawa, CBOS, 2016, s. 10.

<sup>134</sup> J. DĄBROWSKA, M. GUMKOWSKA, K. WYGNAŃSKI: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych — raport z badania 2002...*, s. 21; M. GUMKOWSKA, J. HERBST: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych — raport z badania 2004...*, s. 18; P. ADAMIAK, B. CHARYCKA, M. GUMKOWSKA: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015...*, s. 9.

<sup>135</sup> P. ADAMIAK, B. CHARYCKA, M. GUMKOWSKA: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015...*, s. 8.

<sup>136</sup> Ibidem.

<sup>137</sup> Relacje zewnętrzne fundacji i stowarzyszeń zostały w tym tekście jedynie zasygnalizowane. Tak rozległa tematyka wymaga bowiem odrębnego opracowania.

innymi urzędami gmin i miast — 55%; środowiskiem akademickim, naukowym — 49%; mediami ogólnopolskim — 49%; urzędami pracy oraz ośrodkami pomocy społecznej — 44%; urzędem wojewódzkim — 42%; kościołem, parafią, związkiem wyznaniowym — 42%; rządem, ministerstwami, publicznymi instytucjami centralnymi — 39%; zagranicznymi stowarzyszeniami i fundacjami — 34%; publicznymi szpitalami, przychodniami, ośrodkami zdrowia, ośrodkami rehabilitacyjnymi — 31%. Najmniej fundacji i stowarzyszeń utrzymuje kontakty z partiami politycznymi — 23%<sup>138</sup>.

Fundacje i stowarzyszenia pomimo kłopotów, z którymi się borykają (problemy z pozyskiwaniem i rozliczaniem środków finansowych, nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji publicznej, problemy związane z zasobami ludzkimi)<sup>139</sup> są najpopularniejszymi formami prawnymi, w ramach których obywatele podejmują różnego rodzaju aktywność społeczną.

### 3.12. Konkluzje końcowe

Minęło ponad ćwierć wieku od odrodzenia sektora obywatelskiego w Polsce. Aktualnie jest on zupełnie inny niż na początku okresu transformacji. Odmiennie jest też otoczenie prawne, w którym funkcjonują organizacje III sektora — głównie za sprawą uchwalonej w 2003 roku ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jej unormowania „mają systemowe znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i w ogóle funkcjonowania demokracji w Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>140</sup>.

Dodać należy, iż w 2016 roku ustanowiono Pełnomocnika Rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego<sup>141</sup>. Ma to podnieść rangę sektora społecznego oraz poprawić koordynację działań w zakresie pożytku publicznego. Wzmocnieniu finansowemu sektora dobrowolnego ma z kolei służyć powołany w 2017 roku<sup>142</sup> Fundusz Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, który jest państwowym funduszem celowym. Jego dysponentem został Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Określi on w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki

<sup>138</sup> P. ADAMIAK, B. CHARYCKA, M. GUMKOWSKA: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015...*, s. 83—84.

<sup>139</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>140</sup> H. IZDEBSKI: *Komentarz do Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Warszawa, Biblioteka Pożytku Publicznego, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pożytku Publicznego, 2003, s. 7.

<sup>141</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2016 roku w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego [Dz.U. poz. 37].

<sup>142</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych [Tekst. jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 471 z późn.zm.].

ki uzyskiwania dofinansowania na realizację zadań, tryb składania wniosków oraz przekazywania środków, biorąc pod uwagę priorytety społeczne i konieczność zapewnienia ciągłości realizowanych zadań. Przychodem Funduszu jest 4% wpływów z dopłat ustanowionych w grach liczbowych, w loteriach pieniężnych i grze telebingo. Wydatki Funduszu przeznaczone są wyłącznie na: działania nastawione na przygotowanie i wdrożenie systemowych rozwiązań służących wzmocnieniu i podniesieniu jakości działania całego sektora pozarządowego lub jego znaczących części (branż, środowisk); wspieranie rozwoju porozumień organizacji, platform współpracy, reprezentacji środowisk organizacji sektora pozarządowego; wspieranie działań statutowych organizacji sektora pozarządowego.

Ocena celowości rozwiązań przyjętych w 2017 roku w postaci ustawy o Narodowym Instytucie Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz powołania do życia Komitetu do spraw Pożytku Publicznego wymaga czasu. Instytucje te, w chwili pisania książki (styczeń 2018 roku), były w stanie powstawania. Tekst obejmuje stan prawny na dzień 31 stycznia 2018 roku.

Konsekwencją organizacji życia społecznego według zasady pomocniczości jest jego pluralizm, decentralizacja i demokracja. [...] Zasada pomocniczości przypomina, że państwo jest dla człowieka, a nie człowiek dla państwa; że tym, kto działa, jest zawsze osoba, człowiek, a nie anonimowe mechanizmy społeczne [...]. Państwo i jego przedstawiciele nie mogą gasić inicjatywy, marginalizować, poniżać, nie słuchać, stawiać się ponad człowiekiem, któremu winni służyć. [...] W społeczeństwie wszystko zaczyna się od osoby i skierowane jest na osobę. Instytucje społeczne, także państwo, są tylko środkami, narzędziami w służbie człowieka-obywatela. Państwo nie jest zwolnione z obowiązku interwencji i ma obowiązek podejmowania działań, których społeczności niższego rzędu same podjąć nie mogą. Ale państwo nie może ich zastępować, ani tym bardziej ograniczać swobody działania<sup>143</sup>.

Kiedyś, zwłaszcza w średniowieczu, podejmowanie działań w sferze społecznej, w szczególności w zakresie — używając współczesnej terminologii — udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej, zdrowia czy edukacji, należało w dużej mierze do instytucji kościelnych, a władza publiczna dopiero stopniowo stawała się w nich kompetentna. Później, co zaczęło kształtować się w dobie monarchii absolutnej, a co wystąpiło wyraźnie w ciągu XIX i XX w., osiągając apogeum w „realnym socjalizmie”, władza publiczna na kontynencie europejskim uzyskała monopol w tej sferze. Był to etatyzm w odniesieniu do sfery usług społecznych. Przypisane sobie zadania organy władz publicznych wykonywały za pomocą tworzonych przez siebie w tym celu instytucji publicznych, a tylko na zasadzie określonego prawem wyjątku koncesjonowały bądź licencjonowały świadczenie odpowiednich usług przez inne podmioty: komercyjne i przede wszystkim niekomercyjne.

<sup>143</sup> A. WUWER: *Zasada pomocniczości*. <http://opoka.org.pl/> [data dostępu: 15.09.2017].

Obecnie mamy do czynienia z nową sytuacją; od dawna występuje ona w państwach anglosaskich, które nie przeszły przez etap monarchii absolutnej (ani nie zaznały „realnego socjalizmu”). Organizacje pozarządowe (rozumiane w tym przypadku szeroko, obejmując także odpowiednie instytucje kościołów i związków wyznaniowych) przestają być uciążliwym nierzadko dodatkiem do instytucji publicznych, a stają się partnerem władz publicznych w wywiązywaniu się przez nie z nałożonych obowiązków<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> H. IZDEBSKI: *Komentarz do Ustawy o działalności pożytku publicznego...*, s. 8.



## Wykaz cytowanej literatury

### Opracowania zwarte

- ADAMCZYK J.: *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*. Warszawa, PWE, 2008.
- ALBERT M.: *Kapitalizm kontra kapitalizm*. Tłum. D. ZAŃKO. Kraków, Wydawnictwo Signum, 1994.
- ANTOSZEWSKI A.: *Konstytucja*. W: *Leksykon politologii*. Red. A. ANDRZEJEWSKI, R. HERBUT. Wrocław, Wydawnictwo ATLA 2, 2004.
- AULEYTNER J.: *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*. Warszawa, WSP TWP, 2000.
- BIGA B., POKORA M., SCHIMANEK T.: *Mechanizmy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi — aspekty prawno-formalne*. W: *Wdrażanie mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w Polsce*. Red. S. MAZUR, A. PACUT, M. POKORA. Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2015.
- BŁĘDOWSKI P.: *Pomoc społeczna*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. KURZYNOWSKI. Warszawa, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, 2003.
- BOWEN H.R.: *Social Responsibilities of the Businessman*. New York, Harper and Row, 1953.
- BUNSCHE-KONOPKA H.: *Historia pomocy społecznej w Polsce*. W: *Pomoc społeczna w Polsce*, cz. 2. Red. J. STARĘGA-PIASEK. Warszawa, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, 1985.
- CICZKOWSKI W.: *Pomoc społeczna*. W: *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*. Red. D. LALAK, T. PILCH. Warszawa, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, 1999.
- CRAIG SMITH N., LENSSEN G.: *Odpowiedzialność biznesu. Teoria i praktyka*. Tłum. D. BAKALARZ, M. MAŁECKA. Warszawa, Wydawnictwo Studio EMKA, 2009.
- DAVIS K.: *Can Business Afford To Ignore Social Responsibility?*. California, „California Management Review”, 1960.
- DANECKI J., SUPIŃSKA J., ZIEMIŃSKI A.: *Przesłanki perspektywicznej polityki społecznej. Próba komentarza*. W: *Perspektywiczna polityka społeczna*. Red. J. DANIECKI. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1981.

- DASZKIEWICZ J., GIERASIMCZUK A.: *Etyka i etykieta biznesu*. Rzeszów, Wydawnictwo Wyższego Seminarium Duchownego w Rzeszowie, 2003.
- DEACON A., BRADSHAW J.: *Reserved for the Poor*. Oxford, Blackwell, 1983.
- DUBOIS B., MILEY K.K.: *Praca socjalna. Zawód, który dodaje siłę*. Tłum. K. CZEKAJ. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 1999.
- DYLUS A.: *Zmienność i ciągłość. Polskie transformacje ustrojowe w horyzoncie etycznym*. Warszawa, Centrum Adama Smitha, 1997.
- DZIEWIĘCKA-BOKUN L.: *Systemowe determinanty polityki społecznej*. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2000.
- DZIEWIĘCKA-BOKUN L., MILECKI J.: *Wybrane problemy polityki społecznej*. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1998.
- DZIUBKA K.: *Społeczeństwo obywatelskie*. W: *Leksykon politologii*. Red. A. ANDRZEJEWSKI, R. HERBUT. Wrocław, Wydawnictwo ATLA 2, 2004.
- FIRLIT-FESNAK G., SZATUR-JAWORSKA B.: *Leksykon pojęć socjalnych*. Warszawa, Uniwersytet Warszawski, Instytut Polityki Społecznej, 1994.
- FIRLIT-FESNAK G., OBERLOSKAMP H., JAROSZEWSKA E.: *Polsko-niemiecki i niemiecko-polski leksykon polityki społecznej i pracy socjalnej*. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2006/2007.
- FRĄCKIEWICZ L.: *Polityka społeczna. Zarys wykładu*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 1998.
- FREEMAN R.E.: *Strategic management. A stakeholder approach*. Boston, Pitman Publishing, 1984.
- GĄCIARZ B., PAŃKÓW W.: *Dialog społeczny po polsku — fikcja czy szansa?*. Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2001.
- GLIŃSKI P.: *Aktywność aktorów społecznych — deficyt obywatela wobec codziennej zaradności Polaków*. W: *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*. Red. W. WESOŁOWSKI, J. WŁODAREK. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005.
- GOLINOWSKA S.: *System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform*. W: *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*. Red. E. LEŚ. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2002/2003.
- GREWIŃSKI M., KAMIŃSKI S.: *Obywatelska polityka społeczna*. Warszawa, Wydawnictwo WSP TWP, 2007.
- GRZYWNA P., LUSTIG J., MITRĘGA M., STĘPIEŃ-LAMPA N., ZASĘPA B.: *Polityka społeczna. Rozważania o teorii i praktyce*. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017.
- HERBUT R.: *Subsydiarności zasada*. W: *Leksykon politologii*. Red. A. ANDRZEJEWSKI, R. HERBUT. Wrocław, Wydawnictwo ATLA 2, 2004.
- HRYNKIEWICZ J.: *Kwestia socjalna w pracach Ludwika Krzywickiego*. Warszawa, Uniwersytet Warszawski, 1988.
- IZDEBSKI H.: *Komentarz do Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Warszawa, Biblioteka Pożytku Publicznego, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pożytku Publicznego, 2003.
- JOŃCZYK J.: *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Kraków, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, 2001.
- KANTOWICZ E.: *Elementy teorii i praktyki socjalnej*. Olsztyn, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2001.

- KANTYKA S.: *Geneza, podmiot i doktryny polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*. Red. L. FRĄCZKIEWICZ. Katowice, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 1994.
- KANTYKA S.: *Organizacje pozarządowe — partner samorządu*. W: *Samorządowa polityka społeczna*. Red. A. FRĄCZKIEWICZ-WRONKA. Warszawa, Wydawnictwo WSP TWP, 2002.
- KAŻMIERCZAK T.: *Praca socjalna. Między upośledzeniem społecznym a obywatelskością*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 2006.
- KAŻMIERCZAK T., ŁUCZYŃSKA M.: *Wprowadzenie do pomocy społecznej*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 1998.
- KOCZUR W.: *Zabezpieczenie społeczne. Podstawowe zagadnienia*. W: *Polityka społeczna w okresie transformacji*. Red. A. FRĄCZKIEWICZ-WRONKA, M. ZRAŁEK. Katowice, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, 2000.
- KOPALIŃSKI W.: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Warszawa, Wiedza Powszechna, 1975.
- KRAJEWSKI R., MIELCZAREK A.: *Polskie prawo pomocy społecznej. Zarys problematyki*. Kutno, Wydawnictwo Prawnicze „Leges”, 2006.
- KRZECZKOWSKI K.: *Polityka społeczna. Wybór pism*. Łódź, Polski Instytut Służby Społecznej, 1947.
- KRZYSZKOWSKI J.: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2005.
- KRZYSZKOWSKI J.: *Pomoc społeczna. Szkic socjologiczny*. Warszawa, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, 2008.
- KSIĘŻOPOLSKI M.: *Modele polityki społecznej*. Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 1999.
- KSIĘŻOPOLSKI M.: *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna*. Red. G. FIRLIT-FESNAK, M. SZYLKO-SKOCZNY. Warszawa, Wydawnictwa Naukowe PWN, 2007.
- KSIĘŻOPOLSKI M.: *Polityki społecznej modele*. W: *Leksykon polityki społecznej*. Red. B. RYSZ-KOWALCZYK. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2001.
- KUTA T.: *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*. W: *System prawa administracyjnego*, t. IV. Red. T. RABSKA. Warszawa, Wydawnictwo „Ossolineum”, 1980.
- LAFITTE F.: *Britain's Way to Social Security*. London, Pilot Press, 1945.
- LAMENTOWICZ W.: *Szwedzkie państwo dobrobytu*. Warszawa, PWN, 1974.
- LEŚ E.: *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*. Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA, 2000.
- LUSTIG J.: *Zarys rozwoju stowarzyszeń i fundacji w Polsce*. W: *Między ideą, pasją a działaniem. Księga jubileuszowa dedykowana dr. hab. Marianowi Mitrędze*. Red. P. GRZYWNA, J. LUSTIG, N. STĘPIEŃ-LAMPA, B. ZASĘPA. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017.
- MACIEJKO W.: *Instytucje pomocy społecznej*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, 2009.
- MACIEJKO W., ZABORNIAK P.: *Ustawa o pomocy społecznej: komentarz*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, 2008.

- MARCHAJ R.: *Samorządowe konsultacje społeczne*. Warszawa, Wolters Kluwer, 2016.
- MICHALEWSKI A.: *Ekonomia dobrobytu: prezentacja i próba analizy*. Warszawa Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1972.
- MISZTAŁ W.: *Czy w Polsce potrzebny jest dialog obywatelski?*. W: *Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery i perspektywy rozwoju*. Red. M.W. SIENKIEWICZ, M. SIDOR. Lublin, Wydawnictwo Fundacji Centrum Rozwoju Lokalnego, 2014.
- MISZTAŁ W.: *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*. Lublin, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, 2011.
- MITRĘGA M.: *Społeczna odpowiedzialność biznesu jako współdziałanie zapewniające spójność społeczną*. W: *Odpowiedzialność w przestrzeni społeczno-pastoralnej*. Red. I. CELARY, G. POŁOK. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2013.
- MITRĘGA M.: *Teoretyczne podstawy polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna w okresie transformacji*. Red. A. FRĄCZKIEWICZ-WRONKA, M. ZRAŁEK. Katowice, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2000.
- MUSZAŁSKI W.: *Prawo socjalne*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995.
- NITECKI S.: *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2008.
- OCIECZAK W., GAJDIK B.: *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw produkcyjnych*. Gliwice, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, 2010.
- OLSZAK-KRZYŻANOWSKA B., RYBCZYŃSKA D.: *Aksjologia pracy socjalnej — wybrane zagadnienia*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 1999.
- PAYNE M.: *Modern Social Work Theory*. London, MacMillan, 1997.
- PIGOU A.C.: *The Economics of Welfare*. London, MacMillan, 1952.
- PIOTROWSKI J.: *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa, Książka i Wiedza, 1966.
- PIUS XI: *Quadragesimo Anno*. <http://opoka.org.pl/>
- PODOSKI K., TURNOWIECKI W.: *Polityka społeczna*. Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1997.
- RAJKIEWICZ A.: *Istota polityki społecznej — wczoraj i dziś*. W: *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*. Red. A. RAJKIEWICZ, J. SUPIŃSKA, M. KSIĘŻOPOLSKI. Warszawa, Interart, 1996.
- RAJKIEWICZ A.: *Zabezpieczenie społeczne. Ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. RAJKIEWICZ. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1979.
- RAYNES H.E.: *Social Security in Britain*. London, Oxford University Press, 1962.
- ROSNER J.: *Polityka społeczna i służby społeczne w Polsce*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1972.
- RUDOLF S.: *Szwedzka polityka dobrobytu*. Warszawa, PWN, 1978.
- RYSZ-KOWALCZYK B.: *Leksykon polityki społecznej*. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2001.
- RYSZ-KOWALCZYK B.: *Polityka społeczna w obecnym ładzie konstytucyjnym*. W: *Porządek konstytucyjny w Polsce. Wybrane problemy*. Red. W. JAKUBOWSKI, T. SŁOMKA. Warszawa—Pułtusk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2008.
- SAINSBURY E.: *The Personal Social Services*. London, Pitman, 1977.

- SCHEU F.J.: *British Labor and the Beveridge Plan*. New York, Island Press, 1943.
- SIERPOWSKA I.: *Pomoc społeczna. Przepisy z wprowadzeniem*. Kraków, Wolters Kluwer Polska, 2008.
- SIERPOWSKA I.: *Prawo pomocy społecznej*. Kraków, Wolters Kluwer Polska, 2007.
- SIERPOWSKA I.: *Ustawa o pomocy społecznej: komentarz*. Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2007.
- SMITH A.: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*. T. 1. Tłum. S. WOLFF, O. EINFELD. Warszawa, PWN, 1954.
- STARĘGA-PIASEK J.: *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Wyzwania i ograniczenia*. W: *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Red. T. KAŻMIERCZAK, M. RYMSZA. Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- STAWECKI T., WINCZOREK P.: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa, C.H. Beck, 2003.
- SZATUR-JAWORSKA B.: *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2000.
- SZUBERT W.: *Studia z polityki społecznej*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1973.
- SZUSTEK A.: *Polski sektor społeczny*. Warszawa, Uniwersytet Warszawski, 2008.
- TITMUS R.M.: *Social Policy. An Introduction*. London, Allen and Unwin, 1974.
- TOWAŁSKI R.: *Dialog społeczny — próba definicji*. W: *Dialog społeczny. Najnowsze koncepcje i dyskusje*. Red. R. TOWAŁSKI. Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, 2007.
- TRAFIAŁEK E.: *Innowacyjna polityka senioralna XXI wieku. Między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing*. Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2016.
- WIETRZYK D.: *Współczesne kierunki polityki społecznej*. W: *Teoretyczne i metodologiczne aspekty pracy socjalnej w środowisku*. Red. M. CZAPKA. Mysłowice, Górnośląska Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Kardynała A. Hłonda w Mysłowicach, 2012.
- WILENSKY H.L., LEBEAUX C.N.: *Industrial Society and Social Welfare*. New York, Russell Sage Foundation, 1958.
- WÓJCIK M.: *Społeczna odpowiedzialność biznesu*. W: *Człowiek najlepsza inwestycja. CSR remedium na kryzys*. Katowice, Izba Rzemieślnicza oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Katowicach, 2010.
- ZALEWSKI D.: *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Warszawa, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2005.
- ZAŁUSKA M.: *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*. W: *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*. Red. M. ZAŁUSKA, J. BOCZOŃ. Warszawa, Wydawnictwo Interart, 1996.
- ZAWADZKI S.: *Państwo dobrobytu*. Warszawa, PWN, 1964.
- ZYCH A.: *Słownik gerontologii społecznej*. Warszawa, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, 2001.
- ZYCHOWICZ Z.: *Konsultacje społeczne w samorządzie*. Szczecin, Instytut Rozwoju Regionalnego, 2014.

**Opracowania czasopiśmiennicze**

- BUTTLER D.: *Ekonomia sektora nonprofit. Krytyka i reinterpretacja wybranych aspektów teoretycznych*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4.
- CARROLL A.: *The Pyramid of Corporate Social Responsibility, Toward the Moral Management Organizational Stakeholders*. „Business Horizons” 1991, no. 34(4).
- DAHLSTRUD A.: *How corporate social responsibility is defined*. „Corporate Social Responsibility and Environmental Management” 2008, vol. 15, issue 1, I/II.
- DAVIS K.: *Can Business Afford To Ignore Social Responsibility?*. „California Management Review” 1960, no. 2/3.
- FRIEDMAN M.: *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*. „The New York Times Magazine” 1970, September 13.
- JESIONEK-KHADKA A., SĘDZICKI M.: *Opieka nad osobami starszymi. Historia i współczesność*. „Praca Socjalna” 2010, nr 9—10.
- ŁOPATO J.: *Rozważania nad pojęciem pomocy społecznej*. „Polityka Społeczna” 1985, nr 11—12.
- MAGNUSZEWSKA-OTULAK G.: *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge’a*. W: „Studia i Materiały”. Z. 3. Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 1992.
- MIKULSKI J.: *Związki pracy socjalnej z polityką i pedagogiką społeczną*. „Polityka Społeczna” 2005, nr 8.
- PIWOWARCZYK W.: *Państwo pomocnicze w katolickiej nauce społecznej*. „Chrześcijanin w Świecie” 1993, nr 2.
- UŚCIŃSKA G.: *Aktualne problemy zabezpieczenia społecznego w Polsce*. „Polityka Społeczna” 2007, nr 7.

**Adresy stron internetowych**

- <http://ekonomiaspoleczne.gov.pl/>.
- [http://lex.pl/czasopisma/atdp/art\\_4\\_06.pdf/](http://lex.pl/czasopisma/atdp/art_4_06.pdf/).
- <http://opoka.org.pl/>.
- <http://poradnik.ngo.pl/>.
- <http://prezydent.pl/>.
- <http://pozytek.gov.pl/>.
- <http://www.ngo.pl/>.
- <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/rada-pomocy-spoecznej/>.
- <http://www.politykaglobalna.pl/>.
- <https://bip.umww.pl/>.
- <https://ekai.pl/>.

**Materiały źródłowe**

- ADAMIAK P., CHARYCKA B., GUMKOWSKA M.: *Kondycja organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2016.
- DĄBROWSKA J., GUMKOWSKA M., WYGNAŃSKI K.: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych — raport z badania 2002*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2002.



- DŁUGOSZ D., WYGNAŃSKI J.J.: *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, 2005.
- GLUZIŃSKI A.: *Aspekty prawne współpracy organizacji pozarządowych i samorządu w zakresie prowadzenia aktywnych konsultacji. Wiedza administracyjno-prawna; przyczyny, powody i skutki konsultacji*. W: *Narzędzia i techniki konsultacji społecznych. Podręcznik jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie*. Red. K. GIERAT. Katowice, Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego im. Waleriana Pańki Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2013.
- Green Paper on Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility, COM (2001) 366 final of 18.7.2001.
- GUMKOWSKA M., HERBST J., RADECKI P.: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2009.
- GUMKOWSKA M., HERBST J.: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych — raport z badania 2004*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2005.
- GUMKOWSKA M., HERBST J.: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2006.
- GUMKOWSKA M., HERBST J.: *Polski sektor pozarządowy 2008*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2008.
- HERBST J., PRZEWŁOCKA J.: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2011.
- Informacja w sprawie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. <http://prezydent.pl/>.
- Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych*. Opracowanie i redakcja O. CHRZANOWSKI, E. ROŚCISZEWSKA. Warszawa, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2015.
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*. <http://pozytek.gov.pl/>.
- Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*.
- Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*. Red. Ł. WASZAK, P. MASŁOWSKI. Warszawa, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, 2012.
- Potencjał społecznikowski oraz zaangażowanie w pracę społeczną. Komunikat z badań Nr 15/2016*. Warszawa, CBOS, 2016.
- Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014—2020*.
- Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności*.
- Program współpracy Ministra Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2015—2017*.
- Program współpracy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2018—2020*.
- PRZEWŁOCKA J., ADAMIAK P., HERBST J.: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2012*. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013.

*Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Oferty, realizacja, sprawozdawczość. Poradnik dla organizacji pozarządowych.* Opracowanie G. IDZIAK na podstawie prac zespołu standaryzacyjnego P2O1 w ramach projektu Wielkopolska działa razem. Wdrożenie standardów współpracy Samorządu Województwa Wielkopolskiego i NGO. Poznań, Fundacja Rozwoju Nowoczesnych Technologii, Samorząd Województwa Wielkopolskiego, 2014.

*Regulamin Konkursu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w 2014 roku.*

*Regulamin Konkursu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w 2015 roku.*

*Regulamin Konkursu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w 2016 roku.*

*Regulamin Konkursu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w 2017 roku.*

*Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012—2013.*

SCHIMANEK T.: *Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych, czyli kompleksowe podejście uwzględniające aspekty społeczne.* Warszawa, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2014.

*Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.* Warszawa, GUS, 2014.

WUWER A.: *Zasada pomocniczości.* <http://opoka.org.pl/>.

### **Wykaz aktów prawnych**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku [Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej [Dz.U. z 1923 r. Nr 92, poz. 726, z późn. zm.].

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 40 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 210 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 446 z późn. zm.].

Ustawa z 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej [Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 506].

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 2046 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 814 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 486 z późn. zm.].

Ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [Tekst jedn. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1073 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 1817 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1579].

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1769 z późn. zm.].
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1065 z późn. zm.].
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 783 z późn. zm.].
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie [Tekst jedn. z 2015 r. Dz.U. poz. 1390].
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1376 z późn. zm.].
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym [Tekst. jedn. z 2015 r. Dz.U. poz. 696 z późn. zm.].
- Ustawa z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych [Tekst. jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 471 z późn. zm.].
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014—2020 [Tekst jedn. z 2017 r. Dz.U. poz. 1460 z późn. zm.].
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego [Dz.U. poz. 1240].
- Ustawa z dnia 25 września 2015 roku o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. poz. 1923].
- Ustawa z dnia 15 września 2017 roku o Narodowym Instytucie Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego [Dz.U. poz. 1909].
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 2008 roku w sprawie dokonywania wydatków budżetu państwa w 2008 r. pochodzących ze środków z rezerwy celowej — Fundusz Inicjatyw Obywatelskich [Dz.U. Nr 49, poz. 29].
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 lipca 2015 roku w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej [Dz.U. z 2015 r. poz. 1058].
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2016 roku w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego [Dz.U. poz. 37].
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 października 2015 roku w sprawie powołania Rady Działalności Pożytku Publicznego [Dz.U. poz. 1706].
- Uchwała Nr 193/2004 Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 roku w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Rządowy Program — Fundusz Inicjatyw Obywatelskich”.
- Uchwała Nr 238/2008 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 roku w sprawie przyjęcia krajowego Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009—2013.
- Uchwała Nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 roku w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012—2013 [M.P. poz. 642].
- Uchwała Nr 209/2013 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 roku w sprawie przyjęcia Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014—2020.

- Uchwała Nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014—2020 [M.P. 2014, poz. 52].
- Uchwała Nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014—2020 [M.P. 2014, poz. 118].
- Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie ustanowienia Programu „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+” [M.P. 2014, poz. 115].
- Zarządzenie Nr 95 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2016 roku w sprawie Zespołu do spraw programów współpracy organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi [M.P. poz. 719].
- Zarządzenie Nr 4 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2014 roku w sprawie powołania Komitetu Sterującego-Monitorującego Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014—2020 [Dz. Urz. Min. Prac. i Pol. Społ. poz. 5 i 29, z 2015 r. poz. 31, z 2016 r. poz. 12 oraz z 2017 r. poz. 13].
- Zarządzenie Nr 30 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 października 2014 roku w sprawie przyjęcia programu współpracy Ministra Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2015—2017 [Dz. Urz. Min. Prac. i Pol. Społ. poz. 30].
- Zarządzenie Nr 29 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2017 roku w sprawie przyjęcia programu współpracy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2018—2020 [Dz. Urz. Min. Rodz., Prac. i Pol. Społ. poz. 30].
- Uchwała Nr XIX/196/2012 Rady Powiatu Raciborskiego z dnia 29 maja 2012 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z Powiatową Radą Działalności Pożytku Publicznego w Raciborzu lub organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji [Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 2488].
- Uchwała Nr OG-BR.0007.7.39.2015 Rady Gminy Gaszowice z dnia 26 marca 2015 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultacji z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji [Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 2094].
- Uchwała Nr XXII/88/16 Rady Miasta Sejny z dnia 22 lutego 2016 roku w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej [Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1036].
- Uchwała Nr XVI/388/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 kwietnia 2016 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radą działalności pożytku publicznego oraz organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolon-

tariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji [Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 2071].

Uchwała Nr XIX/153/2016 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 28 kwietnia 2016 roku w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizację i tryb działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego [Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2324].

Uchwała Nr 165/XXVII/2016 Rady Miasta i Gminy Szczekociny z dnia 25 października 2016 roku w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego [Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 5449].

Uchwała Nr XVIII/155/2016 Rady Gminy Walce z dnia 23 listopada 2016 roku w sprawie określenia szczegółowych kryteriów oraz trybu oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej [Dz.Urz. Woj. Opolskiego poz. 2569].

Uchwała Nr 3810/2017 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 8 czerwca 2017 roku w sprawie określenia trybu powoływania członków Wielkopolskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. <https://bip.umww.pl/>.





Joanna Lustig, Marian Mitreğa, Natalia Stępień-Lampa

**From protection to assistance.  
A social policy's perspective**

**S u m m a r y**

The book addresses social policy issues in the context of two organizing principles governing the approach towards this discipline – the principles of protection and assistance. The monograph is both theoretical and practical, since it considers social policy theory and practice in Poland. The role of social policy in the contemporary world is constantly on the increase owing to demographic changes, the emergence of new social problems or aggravation of those previously existing, among other things. Moreover, this discipline also undergoes numerous transformations, along with the changing set of priorities and the way of thinking about societal intervention in the social sphere. On this account it is essential that continuous studies of social policy be conducted, as was the authors of this study's intention. The monograph consists of three chapters. Chapter one characterizes doctrines, trends, and selected interactions in social policy. Chapter two addresses issues regarding social assistance. Chapter three examines the cooperation of public administration with the civic sector. This publication is addressed to those who have interests in matters of social policy, policymakers, particularly local governments' officials, and those representing the institutions of the Secondary and Tertiary Sectors.

**Key words:** social policy, protection, assistance

Иоанна Люстиг, Марьян Митренга, Наталия Стемпень-Лампа

**От заботы до помощи  
В аспекте социальной политики**

**Резюме**

В работе рассматривается проблематика социальной политики в контексте двух принципов, организующих мышление об этой дисциплине, – заботы и помощи. Монография носит теоретическо-практический характер, поскольку в ней ведутся размышления, касающиеся как теории социальной политики, так и практики этой деятельности в Польше. Роль социальной политики в современном обществе стремительно растет, что обусловлено, среди прочего, демографическими переменами, появлением новых социальных проблем, а также интенсификацией тех, которые уже выступали в прошлом. Кроме того, эта дисциплина подвергается многочисленным преобразованиям, так как изменяется набор приоритетных вопросов и способ мышления на тему социального вмешательства в общественную сферу. Именно поэтому особенно важным является углубленное изучение социальной политики, к чему также стремятся авторы работы. Книга состоит из трех глав. В первой из них представлены доктрины, тенденции, избранные интеракции в социальной политике. Вторая глава поднимает вопросы, связанные с социальной помощью. В свою очередь, третья посвящена сотрудничеству публичной администрации с гражданским сектором. Книга адресована лицам, интересующимся тематикой социальной политики и принимающим политические решения, в частности, представителям самоуправления, а также институтов второго и третьего сектора.

**Ключевые слова:** социальная политика, забота, помощь



Autorzy **Joanna Lustig, Marian Mitreęa, Natalia Stępień-Lampa** są pracownikami Zakładu Polityki Społecznej w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Istniejący od 1975 roku Zakład Polityki Społecznej prowadzi badania naukowe dotyczące zarówno teorii polityki społecznej, jak i jej specyfiki w środowisku wielkoprzemysłowym Górnego Śląska i Zagłębia. Pracownicy Zakładu są także aktywnymi uczestnikami instytucji parających się bieżącym rozwiązywaniem problemów społecznych, pełniąc funkcje ekspertów, doradców i animatorów przemian.

Specjalność dydaktyczna *polityka społeczna* przeznaczona jest przede wszystkim dla osób, którym bliska jest tematyka społeczna i jej kształt w przestrzeni publicznej, zarówno tej zastanej, jak i szeroko dyskutowanej. W ramach przedmiotów specjalizacyjnych podejmowana jest m.in. tematyka polityki zatrudnienia, edukacyjnej, zdrowia, zabezpieczenia społecznego oraz mieszkalnictwa. Przedmioty o charakterze przekrojowym dotyczą m.in. III sektora, pozyskiwania funduszy europejskich, problemów demograficznych i zrównoważonego rozwoju.

ISSN 0208-6336

Cena 22 zł (+ VAT)

ISBN 978-83-226-3501-8



9 788322 635018

Więcej o książce

