

# Grzegorz Golec

---

## Z problematyki polityki społecznej w okresie kształtowania się społeczeństwa industrialnego

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 32-33, 55-75

---

1998-1999

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

GRZEGORZ GOLEC

*Z problematyki polityki społecznej w okresie  
kształtowania się społeczeństwa industrialnego\**

Problems of social policy in the period of an industrial society formation

---

Polityka społeczna jako ważny element działalności państwa nabrała znaczenia wraz z tworzeniem się grupy ludności utrzymującej się tylko z własnej pracy. Ludzie ci, nie posiadając prawie żadnego majątku, w momencie utraty pracy, bądź zdolności do pracy, zostawali bez środków do życia. Dlatego, wraz z rozwojem gospodarki wielkoprzemysłowej, coraz wyraźniejsza stawała się potrzeba systemowych i kompleksowych rozwiązań dotyczących kwestii społecznych. O wadze tego problemu świadczą liczne, powstałe w XIX wieku teorie dotyczące polityki społecznej. Ukształtowały one w pewnej mierze działalność państw tamtej epoki, a stały się także podwalinami współczesnych koncepcji społecznych.

Kształtowanie się licznej warstwy pracowników najemnych w XIX wieku wynikało z ogólnego procesu przekształcania się społeczeństwa agrarnego w społeczeństwo przemysłowe.<sup>1</sup> Właśnie wieś była głównym źródłem napływu siły roboczej do przemysłu, co wynikało z upadku zależności feudalnych i konieczności konkurencyjności gospodarstw chłopskich. Konkurencja powodowała jednak, że wiele gospodarstw upadało pozostawiając rzesze ludzi pozbawionych środków do życia. Dla spauperyzowanych mieszkańców wsi

---

\* Praca referowana na posiedzeniu naukowym Zakładu.

<sup>1</sup> Chodzi tu o takie zjawiska, jak migracje ludności ze wsi do miast, koncentracja ludności wokół zakładów przemysłowych; powstawanie nowych warstw społecznych; wzrost znaczenia innych niż ziemia i kapitał czynników produkcji (praca, wiedza); zmiany demograficzne (spadek umieralności związany z postępowaniem higieny i medycyny).

jedynym wyjściem było znalezienie pracy w szybko rozwijającym się przemyśle.<sup>2</sup> Robotnikami fabrycznymi zostawali także ubożający rzemieślnicy i dawni robotnicy manufakturowi. W ten sposób, z końcem XIX wieku, robotnicy stali się najliczniejszą grupą zamieszkującą miasta. Jako grupa najuboższa stali się także przyczyną rozwoju polityki społecznej. O ile w pierwszym etapie kształtowania się gospodarki przemysłowej nie funkcjonowały praktycznie żadne formy opieki, czy pomocy socjalnej oprócz działalności charytatywnej realizowanej tradycyjnie przez zakony, instytucje kościelne itp., o tyle koniec wieku XIX przyniósł ustawodawstwo pracy, powszechność ubezpieczeń i świadczeń socjalnych, rozwój organizacji robotniczych, a także znaczny wzrost płac realnych, co w połączeniu z rozwojem higieny i medycyny znacznie poprawiło warunki bytowe pracowników najemnych.<sup>3</sup>

Można zatem postawić tezę, że z końcem ubiegłego stulecia został stworzony podstawowy model polityki społecznej państwa, obejmujący przede wszystkim ochronę pracy, system opieki i ubezpieczeń społecznych, który – oczywiście w międzyczasie poszerzając swój zakres podmiotowy i przedmiotowy – funkcjonuje do czasów współczesnych.

#### POGLĄDY NA TEMAT POLITYKI SPOŁECZNEJ

DWA PODEJŚCIA DO PROBLEMU SPOŁECZNEGO W SZKOLE KLASYCZNEJ EKONOMII – JEAN CHARLES LÉONARD SIMONDE DE SISMONDI KONTRA DAVID RICARDO

Ekonomika klasyczna charakteryzowała się bardzo liberalnym podejściem do całokształtu zagadnień ekonomiczno-społecznych. Wśród skrajnie liberalnych poglądów, odrzucających jakąkolwiek działalność państwa w dziedzinie polityki społecznej, należy zwrócić uwagę na stanowisko Davida Ricardo. Sprowadzał on płace robotników tylko do ich kosztowego charakteru. Twierdził, że „płace [...] należy pozostawiać działaniu bezstronnej i wolnej konkurencji na rynku, a ustawodawstwo nie powinno ich nigdy regulować”.<sup>4</sup> Nie dopuszczał tym samym interwencji państwa w kształtowanie poziomu dochodu najuboższych warstw społeczeństwa. Ricardo potępiał wszelkie działania korygujące działalność rynku, jako zwodnicze i nieskuteczne. Uważał, że w kapitalizmie bieda musi istnieć i jest nieuchronna.

<sup>2</sup> Rozmiary zjawiska obrazuje najlepiej poziom urbanizacji w niektórych krajach XIX-wiecznej Europy. I tak, w ostatnich latach ubiegłego stulecia, ludność miast stanowiła 40% ogółu ludności we Francji, blisko 60% w Niemczech i niemalże 80% w Anglii. (*Gospodarka przemysłowa i początki cywilizacji technicznej*, Wrocław 1977, s. 258).

<sup>3</sup> *Gospodarka przemysłowa...*, s. 255.

<sup>4</sup> D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, Warszawa 1957, s. 114.

Negując zatem zasadność jakiegokolwiek aktywnej polityki państwa w dziedzinie społecznej Ricardo sformułował tzw. „żelazne prawo płac”, twierdząc, że „naturalną ceną pracy będzie taka cena, która jest niezbędna, aby umożliwić ogółowi robotników utrzymanie i zachowanie swego gatunku, nie zwiększając ani też nie zmniejszając ich liczby”.<sup>5</sup> Jako sposób na poprawę bytu robotników widział Ricardo stałe zasilanie przemysłu kapitałem i wprowadzanie nowych technologii wywołujące wzrost rynkowej ceny pracy.<sup>6</sup> Ta, jego zdaniem, jedyna droga do poprawy sytuacji społecznej rzesz pracowników najemnych stała się w znacznym stopniu faktem w późniejszych latach. Od końca XIX w. do lat obecnych obserwować możemy wszakże generalnie wzrost płac realnych i tym samym zdecydowaną poprawę warunków bytowych.<sup>7</sup> Mimo to istnieje współcześnie niemalże zgodność co do tego, że pewne formy interwencjonizmu państwa dotyczące osłony społecznej muszą być stosowane, co przeczy kategori- cznym twierdzeniom Davida Ricarda.

Odmienne podszedł do problemu Jean Charles Léonard Simonde de Sismondi. Był on jednym z pierwszych ekonomistów, który dostrzegł i scharakteryzował różne klasy społeczne: bogatych i ubogich, kapitalistów i robotników, których interesy pozostawały w stałym konflikcie.<sup>8</sup> Mimo, iż Sismondi początkowo określał się jako żarliwy wyznawca teorii Smitha, jego poglądy na nieomyślność rynku z czasem zaczęły ewoluować. Podstawą jego krytyki skierowanej ku wolnemu rynkowi był fakt, że wolna konkurencja nie przetwarza bezpośrednio wzrostu ilości dóbr we wzrost dobrobytu wszystkich grup społeczeństwa. Konieczna na wolnym rynku zasada gospodarności realizowana jest przede wszystkim przez stosunkowo nieliczną grupę przedsiębiorców dążących do maksymalizacji zysku. W tym miejscu ujawnia się sprzeczność interesu indywidualnego kapitalisty z interesem społecznym wskutek niezgodnienia produkcji z konsumpcją. Wywołuje to szereg konsekwencji, których ciężar ponoszą przede wszystkim niezamożne grupy społeczne.<sup>9</sup>

Nie można jednoznacznie krytykować wolnej konkurencji, gdyż w dłuższym okresie działa ona korzystnie dla społeczeństwa powodując obniżkę kosztów produkcji, a co za tym idzie spadek cen. Niemniej jednak przedsiębiorstwa szukając możliwości obniżki kosztów redukowa- ły płace robotników, co zmusza- ło ich do obniżenia poziomu konsumpcji i tym samym standardu życia. Innym krótkookresowym zjawiskiem bardzo niekorzystnym dla robotników było wprowadzenie intensywnego zmechanizowania produkcji, co często powodowa- ło utratę pracy przez wielu z nich. Tak więc wzrost ogólnego poziomu produkcji

<sup>5</sup> *Ibid.*, s. 100.

<sup>6</sup> *Ibid.*, s. 101.

<sup>7</sup> K. Haremska, *Zło kapitalizmu [w:] Filozofia wolnego rynku*, „Znak – Idee” nr 6, s. 152.

<sup>8</sup> J. K. Galbraith, *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*, Warszawa 1992, s. 110.

<sup>9</sup> E. Taylor, *Historia rozwoju ekonomiki*, tom I, Lublin 1991, s. 109.

i bogactwa społeczeństwa był okupiony bardzo niskim poziomem życia pracowników najemnych, co – zdaniem Sismondiego – nie mogło być akceptowane.<sup>10</sup>

Przy takim stanie rzeczy Sismondi widział dużą rolę państwa, jako instytucji interweniującej bezpośrednio w stosunki społeczno-gospodarcze celem godzenia interesu prywatnego z interesem społecznym.<sup>11</sup> Polityka społeczna państwa powinna realizować się poprzez obronę słabych przed mocnymi i tym samym ograniczać poświęcanie ludzi na rzecz wzrostu bogactwa, z którego nie czerpali żadnych korzyści. Sismondi uważał, że nie można obarczać biednych winą za ich własną biedę, gdyż w biedzie utrzymują ich bogaci.<sup>12</sup> Z drugiej jednak strony, jako ważną przyczynę nędzy coraz szerszych rzesz ludności widział nieograniczony i niekontrolowany przyrost naturalny wśród tej warstwy.<sup>13</sup> Sismondi postulował wprowadzenie rozwiązań zabraniających zawieranie małżeństw przez osoby niezdolne do zapewnienia dostatecznych warunków bytowych swoich dzieciom, twierdząc, że „małżeństwo żebraków nie powinno być nigdy dozwolone, [...] małżeństwo tych [...], którzy nie mają żadnej własności, powinno być poddane surowej kontroli [...]”.<sup>14</sup> Jako warunek dopuszczający takie małżeństwa podawał konieczność zapewnienia odpowiednich gwarancji bytowych na przyszłość. Sismondi podaje tu kilka przykładów rozwiązań: zapewnienie przez pracodawcę zatrudnienia w dłuższym okresie, dopuszczenie robotników do udziału w zyskach, gromadzenie wkładów pieniężnych w kasach oszczędności, czy też obciążanie przedsiębiorców świadczeniami na rzecz robotników pozbawionych pracy.<sup>15</sup>

W celu niwelowania narastających dysproporcji majątkowych, żądał Sismondi od władzy państwowej wprowadzenia progresywnego opodatkowania dochodów, zniesienia powiernictw wieczystych i objęcia wszystkich zasadą podziału spadków.<sup>16</sup>

Wśród zadań polityki społecznej realizowanej przez państwo widział Sismondi także m. in. popieranie i organizowanie emigracji ludności nie znajdującej pracy w kraju, rozwijanie oświaty ludowej dla zapobiegania degradacji umysłowej robotników, konieczność skrócenia czasu pracy. Stanowczo sprzeciwiał się także dopuszczalności zatrudniania dzieci w fabrykach.<sup>17</sup> Jednak na początku

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 110.

<sup>11</sup> W. Piątkowski, *J. C. L. Simonde de Sismondi. Teoria ekonomiczna*, Warszawa 1978, s. 173.

<sup>12</sup> Galbraith, *op. cit.*, s. 111.

<sup>13</sup> Piątkowski, *op. cit.*, s. 179.

<sup>14</sup> *Ibidem*, cytat za: *J. C. L. Simonde de Sismondi, Nouveaux principes d'economie politique*, Paris 1819, t. II, s. 307. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że tak kategorycznych rozwiązań nie podtrzymuje już Sismondi w drugim wydaniu *Nowych zasad ekonomii politycznej*, twierdząc, że żaden rząd nie jest w stanie efektywnie regulować przyrost naturalny i jedynym rozsądnym wyjściem jest pozostawienie tych kwestii rodzinom.

<sup>15</sup> *Ibid.*, s. 179–181.

<sup>16</sup> *Ibid.*, s. 186.

<sup>17</sup> *Ibid.*, s. 187.

wieku XIX przez długi okres opiniotwórcze środowiska, reprezentowane przez uprzywilejowaną ekonomicznie grupę kapitalistów bardzo niechętnie odnosiły się do tych poglądów.

Przedstawione przez Sismondiego propozycje interwencjonizmu państwowego stały się podstawą tworzonego w XIX i XX wieku ustawodawstwa dotyczącego polityki społecznej.<sup>18</sup>

#### LIBERALIZM SOCJALNY JOHNA STUARTA MILLA

Z założeniami klasycznymi, w znacznej mierze, zgodne były poglądy Johna Stuarta Mill'a, choć w sferze polityki socjalnej zdecydowanie różniły się od liberalnych. Mill dokonał wyraźnego rozdziału między produkcją a dystrybucją w praktyce ekonomicznej w ten sposób, że organizacja rozdziału dóbr miałyby być sprawą wyboru społecznego. Przesłanką takiego rozumowania było jego przekonanie o tym, że w produkcji działają prawa przyrody, a dystrybucja jest zależna od działań człowieka, zatem kierują nią normy moralne. Mimo iż argumentacja taka była błędna (zarówno produkcja, jak i dystrybucja podlegają przede wszystkim prawom społecznym, których podstawę mogą stanowić zarówno prawa przyrody, jak i normy moralne), to w znacznym stopniu ukształtowała ona filozofię Mill'a legitymizującą interwencjonizm państwowy i etatyzm.<sup>19</sup>

John Stuart Mill zwracał szczególną uwagę na względną bezsilność robotników. Robotnik podlegał dyscyplinie wynikającej z jego całkowitej zależności od pracy, która była jedynym źródłem mogącym zapewnić mu środki materialne. Jednak, na skutek braku ochrony socjalnej robotników, pracodawca mógł dowolnie kształtować wysokość ich zarobków, a nawet odmawiać ich wypłacania. Istniał zatem problem tzw. niewoli płac. Dostrzegając to Mill opowiadał się za interwencją państwa wszędzie tam, gdzie interes indywidualny był sprzeczny z interesem społecznym lub mu zagrażał.<sup>20</sup>

Nie należy jednak posądzać Mill'a o poglądy typowe dla socjalistów, czy komunistów. Mimo krytycznego stanowiska wobec funkcjonującego w XIX wieku kapitalizmu powodującego narastanie problemów społecznych, obawiał się jednak ograniczania wolności, którą uważał za największe osiągnięcie i skarb ludzkości. Mill był przeciwnikiem niesprawiedliwego społecznie podziału dochodu i opowiadał się za syntezą wolności ze sprawiedliwszym (możliwie równym) podziałem dochodu społecznego. Dużą szansę dla poprawy dystrybucji dochodu widział w spółdzielczej formie gospodarowania. Jednym z postulatów w jego programie gospodarczo-społecznym było popieranie przez państwo

<sup>18</sup> Taylor, *op. cit.*, s. 118.

<sup>19</sup> J. Gray, *Liberalizm*, Kraków 1994, s. 44; a także: Taylor, *op. cit.*, s. 155.

<sup>20</sup> *Ibid.*, s. 166; Galbraith, *op. cit.*, s. 128.

spółdzielczości jako formy ograniczającej najemnictwo. Wśród korzyści wynikających z upowszechnienia się ruchu spółdzielczego Mill wymieniał: „uzdrowienie stałej nieprzyjaźni między kapitałem a pracą, przeobrażenie ludzkiego życia z konfliktu klas, walczących o sprzeczne interesy, na przyjacielską rywalizację w dążeniu do wspólnego wszystkim dobra, podniesienie godności pracy, nowe poczucie bezpieczeństwa i niezależności klasy pracującej i przemiana codziennych zajęć każdej ludzkiej jednostki w szkołę społecznej sympatii i praktycznej inteligencji”.<sup>21</sup> Spółdzielczość uważał za ideał w zakresie ustroju produkcji, rozwiązujący sprawę sprawiedliwej dystrybucji dochodu społecznego i likwidujący konflikty wynikające z rozbieżności celów właścicieli i potrzeb pracowników. Na popracie tych twierdzeń podał szereg przykładów funkcjonujących ówczesnie spółdzielni, które gwarantując efektywność gospodarowania, zapewniały jednocześnie spółdzielcom godne warunki bytu, pomoc socjalną oraz rozwój kulturalny i intelektualny.<sup>22</sup>

Niezależnie od wspomnianej niesprawiedliwej dystrybucji dochodu, rozszerzające się ubóstwo tłumaczył Mill także prawem malejących dochodów z pracy, w miarę jak coraz więcej osób podejmowało pracę najemną oraz nadmiernym przyrostem naturalnym biedoty.<sup>23</sup> Widział zatem konieczność ograniczania nadmiernej rozrodczości warstw najuboższych, gdyż „ubóstwo, jak większość nieszczęść społecznych, istnieje, ponieważ ludzie idą za swymi [...] instynktami bez należytego zastanowienia”.<sup>24</sup> W połowie XIX wieku argumentacja taka była dość powszechna,<sup>25</sup> aczkolwiek później okazało się, że uprzemysłowienie miast i wzrost płac spowodowały spadek liczby urodzeń. Można więc zaobserwować inną zależność – z biedy wynika nadmierna rozrodczość, a nie na odwrót.<sup>26</sup>

#### EWOLUCJONIZM SPENCERA

Problemu polityki społecznej państwa nie dostrzegali natomiast ewolucjoniści, na czele z Herbertem Spencerem. Jego bardzo radykalne poglądy ukształtowała liberalna orientacja polityczna i zaadaptowanie ewolucjonizmu Darwina do rozwoju społeczeństwa. Zdaniem Spencera problem polityki społecznej państwa praktycznie nie powinien istnieć, bowiem wszystko powinna rozwiązać selekcja naturalna. Według Spencera dobroczynność tylko karmiła niedołęgi

<sup>21</sup> J. S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania do filozofii społecznej*, t. II, Warszawa 1966, s. 540.

<sup>22</sup> *Ibid.*, s. 518-539.

<sup>23</sup> J. S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania do filozofii społecznej*, t. I, Warszawa 1965, s. 582 i n.

<sup>24</sup> *Ibid.*, s. 583.

<sup>25</sup> Zob. np. T. R. Malthus, *Prawo ludności*, Warszawa 1925; J. C. L. Simonde de Sismondi, *Nowe zasady ekonomii politycznej czyli o bogactwie i jego stosunku do ludności*, t. II, Warszawa 1955.

<sup>26</sup> Galbraith, *op. cit.*, s. 130.

i utrzymywała ich przy życiu wbrew interesowi społeczeństwa. Ciekawe jest jednak to, że nie odrzucał dobroczynności w ogóle tylko z tego powodu, że zakaz wspierania biednych mógłby ograniczać wolność ewentualnych dawców (!).<sup>27</sup>

Według Spencera państwo, zgodnie z zasadą wolności, powinno powstrzymać się od wszelkiej ingerencji w życie społeczno-gospodarcze. W szczególności zaś nie powinno podejmować się: interwencji w życie ekonomiczne; zakładania kościoła państwowego i ograniczania tym samym wolności wyznania; pomocy ubogim, gdyż przeczy to zasadzie doboru naturalnego; kierowania edukacją i oświatą.<sup>28</sup>

W odpowiedzi na funkcjonujące już w XIX wieku interwencje państwa dotyczące np. oświaty, kontroli urzędów sanitarnych, koncesjonowania sprzedaży alkoholu itp. Spencer ostrzegał, że „tak samo jak prawdziwy liberalizm czasów ubiegłych walczył przeciw monarsze zamierzającemu rządzić samowładnie, tak samo za dni naszych prawdziwy liberalizm będzie walczył z parlamentem pragnącym osiąść taką władzę”.<sup>29</sup> Był kategorięcznym przeciwnikiem opiekuńczości państwa w jakiegokolwiek formie.

Poglądy Spencera, szczególnie w drugiej połowie XIX wieku, zdobyły sobie niebywałą popularność wśród bogatszych warstw społeczeństwa, które tym samym czuły się usprawiedliwione z obojętności wobec potrzebujących pomocy i wsparcia. Podobnie usprawiedliwiające poglądy głosił także Wilfredo Pareto, który uważał, że poziom dochodu jednostki w społeczeństwie jest zależny tylko od jej zdolności i talentów. Zatem oczywistym było, że biedni po prostu zasługują na biedę i nie ma sensu jakiegokolwiek system opieki nad takimi ludźmi. Jednak tłumaczenie to z jednej strony było zbyt wygodne i proste a jednocześnie naiwne, z drugiej budziło zbyt wielkie oburzenie, by nabrało znaczenia jako istotny pogląd na kwestię społeczną.<sup>30</sup>

#### SOCJALIZM UTOPIJNY I MARKSIZM

Problematyka społeczna ze swej natury znajdowała się w centrum zainteresowania socjalistów. Wprawdzie działalność przedstawicieli socjalizmu utopijnego (m. in. C. H. Saint-Simona, Ch. Fouriera i R. Owena) przypada na przełom XVIII i XIX wieku, poprzedza zatem etap kształtowania się społeczeństwa industrialnego, co jest przedmiotem tych rozważań, to jednak dla pewnej konsekwencji należy przytoczyć tu główne tezy przez nich wysuwane. Głównym elementem koncepcji socjalizmu była sprawiedliwość społeczna. Realizacji jej służyć miało przede wszystkim zniesienie własności prywatnej na rzecz wspólnej.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s. 134.

<sup>28</sup> H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa-Poznań 1978, s. 314.

<sup>29</sup> Galbraith, *op. cit.*, s. 136, cytata za: H. Spencer, *Jednostka wobec państwa*, Warszawa 1886, s. 25.

<sup>30</sup> *Ibid.*, s. 137.



Uspołecznienie majątku miało wpłynąć na faktyczną równość i wolność, zarówno polityczną, jak i gospodarczą, przy czym wszystkie te przemiany, według socjalistów utopijnych, powinny odbywać się drogą pokojowej ewolucji i być wyrazem mądrości podejmujących zmiany.<sup>31</sup>

Claude Henri de Saint-Simon twierdził, że wiek XIX początkuje nową epokę – industrialną, której celem miało być osiągnięcie maksimum szczęścia materialnego dla ludzkości, w szczególności zaś dla dotychczas najbiedniejszych. W nowym społeczeństwie wszyscy powinni pracować dla wspólnego dobra, a jedyną różnicę między ludźmi pracy mogą stanowić tylko ich uzdolnienia. W celu realizacji tak pojętego zadania społeczeństwa niezbędna była planowość, kierująca całą gospodarką. W ten sposób rola państwa zmienia się – tracą na znaczeniu jego funkcje polityczne, które ograniczają się jedynie do ochrony pracujących. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, Saint-Simone (a jeszcze bardziej jego następcy) doszedł do koncepcji ogólnoswiatowej społeczności opartej na zasadach równości i braterstwa.<sup>32</sup>

Od utopijnych socjalistów z początku wieku XIX stanowczo odcinał się Marks, który lansował swoją koncepcję rewolucji jako jedynej drogi do poprawy bytu robotników. Istota marksistowskiej rewolucji i wszelkich działań walczących socjalistów wywodziła się z przekonania o niesprawiedliwym podziale dochodu i władzy w państwie.<sup>33</sup> Poza tym Marks przekonywał o domniemanej słabości ustroju kapitalistycznego, który – jego zdaniem – był niezmiernie podatny na kryzysy i depresje. Powstała na tym tle koncepcja walki klas z góry przesądzała o siłowych i brutalnych metodach wprowadzania nowego ładu. Zmiana ustroju na komunistyczny (kolektywny) mogłaby się dokonać jedynie przy użyciu siły, jaką stanowili robotnicy przemysłowi. Wprowadzona w ten sposób dyktatura proletariatu miałaby rozwiązać wszelkie problemy socjalne klasy robotniczej, która stałaby się klasą panującą.<sup>34</sup>

Wśród problemów polityki socjalnej w pracach Marksa widoczne są głównie zgadnienia długości dnia pracy oraz wynagrodzenia za pracę. Charakterystyczne dla Marksa przekonanie o konieczności siłowego rozwiązywania wszystkich problemów także tutaj znajduje swój wyraz. Rozważania na temat optymalnej długości dnia pracy kwituje więc stwierdzając, że „sprawa unormowania dnia roboczego przybiera postać walki [...] między [...] klasą kapitalistów a [...] klasą robotniczą”.<sup>35</sup> Marks nie przedstawił konkretnych rozwiązań dotyczących tego problemu, skupił się natomiast na krytyce funkcjonujących instytucji, głównie powstającego wówczas ustawodawstwa pracy.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> E. Taylor, *Historia rozwoju ekonomiki*, tom III, Poznań 1991, s. 4.

<sup>32</sup> *Ibid.*, s. 7.

<sup>33</sup> Por. L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Kraków 1995, s. 92.

<sup>34</sup> Taylor, *op. cit.*, s. 55, Galbraith, *op. cit.*, s. 129, 148.

<sup>35</sup> K. Marks, *Kapitał. Krytyka ekonomii politycznej*, Warszawa 1951, s. 248.

<sup>36</sup> *Ibid.*, s. 297 i n.

Marksizm, mimo że deklarował swoje ukierunkowanie na problematykę społeczną, nie dawał sprecyzowanych planów rozwiązywania kwestii socjalnych. Zastaniając się wszechobecną walką klas i potrzebą rewolucji nie dawał konkretnego programu społecznego. Mimo intensywnej działalności komunistów od połowy XIX wieku, dopiero w 1891 sformułowali oni pierwszy spójny program społeczno-polityczny (tzw. tezy erfurckie).

#### KATOLICYZM SPOŁECZNY W XIX WIEKU

Rewolucja przemysłowa, która zaczęła się w końcu XVIII wieku i rozszerzyła swój zasięg w drugiej połowie XIX wieku spowodowała wzrost gospodarczy. Równocześnie pojawiły się niekorzystne zjawiska społeczne – podział społeczeństwa na pracowników najemnych i kapitalistów oraz powstające w związku z tym silne antagonizmy klasowe zagrażające porządkowi społecznemu. XIX-wieczny kapitalizm opierał się na zasadach liberalizmu. Reakcją uboższych – robotniczych warstw społeczeństwa na bezwzględne zasady gospodarki liberalnej był rodzący się ruch socjalistyczny i komunistyczny. Jednak przywódcy tego ruchu często dążyli do poprawy sytuacji społecznej robotników w oparciu o pozachrześcijańskie idee, mając na uwadze tylko fragment społeczeństwa, nie starając się rozwiązać problemu od podstaw i całościowo. Zrodziło to konieczność podejmowania przez działaczy identyfikujących się z katolicyzmem działań zmierzających do prowadzenia reform społecznych w duchu chrześcijańskim.

Jako jedni z pierwszych chrześcijańską myśl społeczną podjęli katolicy francuscy, po rewolucji 1789 roku.<sup>37</sup> Postulowali oni konieczność przeprowadzenia reform społecznych, obejmujących m. in.: stworzenie ustawodawstwa pracy, interwencjonizm państwa w gospodarkę, powszechność nauczania.<sup>38</sup>

Druga połowa XIX wieku przynosi dalszy rozwój chrześcijańskiej myśli społecznej. Wśród licznych powstałych wówczas szkół,<sup>39</sup> szczególną rolę przypisać należy niemieckiej szkole reform społecznych, związanej głównie z biskupem Wilhelmem Emanuelem von Kettelerem. Szkoła ta, jako pierwsza, podjęła próbę stworzenia zwartego, logicznego systemu społeczno-gospodarczego opartego na zasadach moralności chrześcijańskiej. Zgodnie z nim państwo powinno stworzyć ustrój zapewniający godne warunki życia każdemu obywatelowi.<sup>40</sup> Państwo powinno mieć uprawnienia interwencyjne, często niezbędne do ochrony robotników przed wyzyskiem pracodawcy. W konsekwencji takiego

<sup>37</sup> Główni działacze katolicycy zajmujący się zagadnieniami społecznymi w tamym okresie to m. in.: F. E. Fodere, F. R. Chateubrandt, J. B. Lacordaire, Ch. de Montalembert, F. Ozanam, F. de Lamennais.

<sup>38</sup> Zob. J. Mazur, *Katolicka nauka społeczna*, Kraków 1992, s. 97.

<sup>39</sup> M. in.: szkoła reformy społecznej F. Le Playa, szkoła patrolizmu chrześcijańskiego Ch. Perina.

<sup>40</sup> Por. J. Hoffner, *Chrześcijańska nauka społeczna*, Kraków, s. 121.

pojmowania roli państwa powinno zostać stworzone ustawodawstwo pracy.<sup>41</sup> Ketteler podaje program takiego ustawodawstwa, który obejmował następujące sprawy: zakaz pracy dzieci do lat 14; zakaz pracy kobiet zamężnych w zakładach przemysłowych; zakaz pracy młodych dziewcząt lub umieszczanie ich w oddzielnych warsztatach; zakaz pracy w niedziele i święta; ustalenie maksimum godzin pracy dziennej; likwidacja zakładów, w których praca jest szkodliwa dla zdrowia; popieranie robotniczych związków zawodowych; wypłacanie przez pracodawców odszkodowań za wypadki przy pracy; ustanowienie inspekcji pracy.<sup>42</sup>

Wymogom sprawiedliwości społecznej nie mógł sprostać – zdaniem Kettelera – ani socjalizm, ani liberalny kapitalizm. Budując zasady nowego ustroju Ketteler sięga do nauki społecznej Tomasza z Akwinu, postulując powstanie ustroju korporacyjnego. Szczególnie duży nacisk kładł zatem na prawo zrzeszania się ludzi, które powinno być usankcjonowane prawnie przez państwo. Robotnicy w drodze asocjacji mogliby się organizować dla osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego i tym samym unikać wszystkich niedogodności wiążących się z pracą najemną u kapitalisty.<sup>43</sup> Innym przejawem zrzeszania się robotników powinny stać się związki zawodowe. Ketteler podał pięć warunków, które muszą spełniać związki zawodowe, by, pozostając w zgodzie z zasadami chrześcijańskimi, skutecznie bronić interesy pracowników. Zgodnie z nimi związki powinny być: 1) dobrowolne – nie mogą być narzucane np. przez państwo, 2) apolityczne, tzn. o charakterze ekonomiczno-społecznym, 3) solidarne, zgodnie z zasadą: jeden za wszystkich, wszyscy za jednego, 4) organizowane w ramach poszczególnych zawodów – dla zbieżności celów i większej skuteczności działania, 5) niezależne – autonomiczne w stosunku do władzy państwowej.<sup>44</sup>

Formułując swoje przemyślenia Ketteler dał ogromny wkład do katolickiej nauki społecznej. Niemniej jednak za najważniejsze wydarzenie w rozwoju nauki społecznej Kościoła w XIX należy uznać ogłoszoną 15 maja 1891 roku przez papieża Leona XIII encyklikę społeczną o położeniu klasy robotniczej – *Rerum novarum*.<sup>45</sup> Był to pierwszy oficjalny dokument Kościoła kompleksowo ujmujący problematykę społeczną. Encyklika podaje nie tylko zasady doktrynalne, służące poprawie bytu robotników przemysłowych, ale zawiera także analizę sytuacji społecznej, określa zadania i sugeruje rozwiązania. Tak więc ujmuje problem całościowo: z jednej strony identyfikując rzeczywistość dziewiętnasto-

---

<sup>41</sup> A. Gurnicz, *Liberalizm i socjalizm a chrześcijańska doktryna społeczna w XIX wieku* [w:] *Międzyuczelniane Zeszyty Naukowe. Studia z Historii Myśli Społeczno-Ekonomicznej*, 1964, nr 10, s. 57; Por. Strzeszewski, *op. cit.*, s. 231.

<sup>42</sup> Majka, *op. cit.*, s. 228.

<sup>43</sup> Gurnicz, *op. cit.*, s. 58.

<sup>44</sup> Cz. Strzeszewski, *Ewolucja katolickiej nauki społecznej*, Warszawa 1978, s. 54.

<sup>45</sup> Zob. D. Olszewski, *Dzieje chrześcijaństwa w zarysie*, Kraków 1996, s. 291.

wiecznego kapitalizmu, z drugiej strony podając zasady i sposoby działania w celu poprawy stosunków społecznych.<sup>46</sup>

Papież, za główny powód istnienia kwestii społecznej w ówczesnej postaci, uważał niedoskonałość panującego ustroju społeczno-gospodarczego. Zauważył, że kapitalizm, niejako ze swej natury, skazuje robotnika na wyzysk ze strony kapitalistów, twierdził, że „[...] garść możnych i bogaczy nałożyła jarzmo prawie niewolnicze niezmiernej liczbie proletariuszy”.<sup>47</sup> Jednocześnie encyklika odrzuca drugą skrajność, tj. socjalizm, jako rozwiązanie godzące w podstawową zasadę własności prywatnej.<sup>48</sup> Papież zwracał uwagę na fakt, że zniesienie własności prywatnej nie rozwiąże kwestii społecznej, a może jedynie przynieść szkodę samym robotnikom. Własność społeczna zamiast prywatnej jest bowiem sprzeczna z prawem natury, godzi w podstawę społeczeństwa, czyli rodzinę. W encyklice podkreślono także fakt, że dobra doczesne są człowiekowi oddane tylko we władanie przez Boga i mają służyć jako środek do celu, jakim dla chrześcijanina jest zbawienie. Dlatego też dobra materialne powinny służyć całemu społeczeństwu, co jest zgodne z zasadą indywidualnej własności, ale wspólnego używania dóbr.<sup>49</sup> Własność prywatna jest w encyklice szczególnie mocno podkreślana jako fundament stabilności społeczno-gospodarczej. Pojęcie własności nie jest w sprzeczności z doczesnością dóbr. Bóg bowiem daje dobra materialne we władanie indywidualne każdemu człowiekowi, czyniąc go odpowiedzialnym za korzystanie z nich.

Jako podstawę sprawnej i sprawiedliwej polityki społecznej widział Papież współdziałanie trzech podmiotów: Kościoła, państwa i organizacji społecznych.

Rola Kościoła – w myśl encykliki – sprowadzała się do funkcji oświatowo-wychowawczej.<sup>50</sup> Kościół powinien wychowywać społeczeństwo m. in. poprzez:

\* propagowanie obowiązku sprawiedliwości w stosunkach pracodawca – pracownik,

<sup>46</sup> Strzeszewski, *op. cit.*, s. 111.

<sup>47</sup> Leon XIII, *Rerum novarum 2* [w:] *Nauczanie społeczne Kościoła. Dokumenty*, Warszawa 1984, s. 13.

<sup>48</sup> Można zaryzykować twierdzenie, że Leon XIII swoją Encykliką naraził się zarówno liberałom, jak i socjalistom. Słowa Papieża legitymujące interwencjonizm państwowy, czy podkreślające konieczność troszczenia się przedsiębiorców o godziwe warunki pracy i sprawiedliwą płacę bardzo nie podobały się ówczesnym przedstawicielom klasy posiadającej, którzy odebrali je jako „gorszące wyzwanie”. Nie były rzadkością także głosy, że Papież przeszedł na stronę socjalizmu. Z drugiej strony, mimo uznania przez Encyklikę kapitalizmu za ustrój krzywdy społecznej, wielu działaczy komunistycznych uważało, że Papież swoją encykliką jedynie usankcjonował wyzysk kapitalistyczny i niedolę robotników – uważając za naturalne prawo własności i nierówności społecznej. Interesujący jest fakt, że takie głosy spowodowane niezrozumieniem papieskiej intencji, usłyszeć można i dzisiaj. (Por. P. Laubier, *Myśl społeczna kościoła katolickiego od Leona XIII do Jana Pawła II*, Warszawa/Struga-Kraków 1988, s. 32; Olszewski, *op. cit.*, s. 322-328).

<sup>49</sup> Gurnicz, *op. cit.*, s. 60.

<sup>50</sup> *Rerum novarum* 13.

\* podkreślanie doczesności dóbr, co z jednej strony miało ograniczać zachłanność przedsiębiorców, a z drugiej podkreślać wartość cnoty ubóstwa u robotników,

\* uświadomienie, że nierówności społeczne są naturalne i nie można ich zlikwidować przez walkę klas – różne klasy społeczne powinny ze sobą współpracować, bo są sobie nawzajem potrzebne.

Kościół powinien być także podmiotem aktywnej pomocy materialnej, poprzez działalność charytatywną itp.<sup>51</sup>

Niejako dopełnieniem opiekuńczej roli Kościoła powinno być państwo, które może stosować środki bardziej bezpośrednie – prawne. Robotnicy dostarczają swoją pracę niezbędną do rozwoju całego społeczeństwa, dlatego też państwo powinno zapewnić im pełnię oferowanych przez siebie dóbr. Należy dopuścić zatem interwencjonizm państwa wszędzie tam, gdzie ze względu na dobro człowieka jest to konieczne.<sup>52</sup> Szczególnie zaś państwo powinno interweniować w zakresie:

- \* ochrony własności prywatnej,
- \* zatrudnienia i warunków pracy,
- \* ochrony pracy kobiet i dzieci,
- \* wynagrodzenia za pracę i treści umów o pracę,
- \* upowszechnienia własności i służącej temu rozsądnej polityki podatkowej.<sup>53</sup>

Naturalne prawo do zrzeszania się, podkreślane już w pracach Kettelera, znalazło swoje odzwierciedlenie w roli organizacji i stowarzyszeń społecznych. Papież stwierdza, że stowarzyszenia robotnicze powinny być uznane przez prawo, ale w swej działalności powinny pozostać wolne i niezależne od władzy państwowej. Zadaniem ich winno być przede wszystkim dążenie do porozumienia między pracodawcami i pracownikami, którzy teraz mogliby być silniej reprezentowani. W ten sposób możliwa byłaby trwała stabilizacja stosunków społecznych.<sup>54</sup>

Kompleksowe ujęcie problematyki społecznej w encyklice *Rerum novarum* oraz zawarte w niej rozwiązania programowe sprawiły, że stała się ona jednym z najważniejszych elementów myśli społecznej w XIX wieku.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Gurnicz, *op. cit.*, s. 61.

<sup>52</sup> *Rerum novarum* 26; Zob. M. Poborski, *Kapitał a praca w Rerum novarum Leona XIII* [w:] *Ewolucja nauki społecznej Kościoła. Od Rerum novarum do Centesimus annus*, Łódź 1997, s. 50.

<sup>53</sup> *Rerum novarum*, 30-35.

<sup>54</sup> *Ibid.*, 36-39.

<sup>55</sup> Encyklika *Rerum novarum* nie była pierwszą, w której poruszono problematykę społeczną, por. wcześniejsze encykliki Leona XIII np. *Diuturnum illud, Immortale Dei*, czy *Sapientiae christianae*.

## POLITYKA SPOŁECZNA W DZIEWIĘTNASTOWIECZNEJ EUROPIE

## OCHRONA ZDROWIA I HIGIENA

Rozwój gospodarczy i idące za nim zjawiska industrializacji i urbanizacji miały ogromny wpływ na styl i warunki życia ówczesnych ludzi. Szybko rozwijające się aglomeracje miejskie koncentrowały zakłady produkcyjne a jednocześnie ogromne rzesze robotników w nich zatrudnianych. Początkowe fazy industrializacji to okres trudnych warunków bytowych najuboższych warstw społeczeństwa spowodowany brakiem podstawowych udogodnień socjalnych. Dopiero w drugiej połowie zeszłego stulecia rozpoczął się proces zmian w tym względzie. Tak więc wskaźniki śmiertelności i podatności na choroby wśród ludzi zamieszkujących aglomeracje zaczęły się zmniejszać osiągając w końcu XIX wieku znacznie niższy poziom niż na wsi czy w małych miasteczkach. Okazało się zatem, że gwałtowny rozwój gospodarczy pociągnął za sobą również pozytywne zjawiska społeczne, aczkolwiek obserwowalne w dłuższej perspektywie. Warto wymienić kilka, typowych dla końca XIX wieku, inwestycji socjalnych, jakie pracodawcy czynili na rzecz pracowników najemnych:

– w zakładach przemysłowych budowano łaźnie, zakładano tanie kuchnie, herbaciarnie, lazarety, itp.

– większe firmy budowały dla swoich robotników osiedla fabryczne, gdzie często za darmo, mogli zamieszkać robotnicy zatrudnieni w danym przedsiębiorstwie,<sup>56</sup>

– w osiedlach fabrycznych udostępniano robotnikom liczne instytucje użyteczności publicznej i punkty usługowe, np. szkoły, pralnie, sklepy itp.

Dbające o swoją pozycję rynkową zakłady prowadziły także powszechne kształcenie zawodowe robotników, zapewniając sobie tym samym lepiej kwalifikowane kadry, które mogły efektywniej pracować, a tym samym otrzymywać lepsze uposażenie.<sup>57</sup>

Równoległe z rozwojem gospodarczym Europy postępował proces upowszechniania się zasad higieny wśród coraz szerszych kręgów społeczeństwa. Znaczny wzrost produkcji przemysłowej (mydło i inne środki higieny) i spożywczej (większa dostępność warzyw, a później przetworów), powodujący powszechny dostęp i niższe ceny, sprawił, że zaczęto bardziej dbać o czystość i lepiej się odżywiać. Znaczący udział w tym procesie miały też władze państwowe, których działania polegały przede wszystkim na:

<sup>56</sup> Był to swego rodzaju czynnik wiążący załogę z zakładem, gdyż rezygnacja z pracy oznaczała przeważnie eksmisję z mieszkania. W ten sposób fabryki zapewniały sobie zatrzymywanie u siebie, często wcześniej przyuczanych, robotników i jednocześnie osiągały pewną stabilność załogi, co sprzyjało sprawnej pracy.

<sup>57</sup> Zob. *Gospodarka przemysłowa i początki cywilizacji technicznej w rolniczych krajach Europy*, Wrocław 1977, s. 252–256.

a) wprowadzaniu kontroli sanitarnej nad handlem żywnością i czystością wody,

b) zakładaniu szpitali (służyły one przede wszystkim ubogim, gdyż bogaci ludzie leczyli się prawie wyłącznie w domach),

c) prowadzeniu ewidencji i statystyk dotyczących liczby zachorowań, przyczyn zgonów, okoliczności szerzenia się epidemii itp.,

d) roztoczeniu opieki medycznej nad więźniami i wojskiem.<sup>58</sup>

Ważnym krokiem w kierunku poprawy zdrowia społeczeństwa stało się wprowadzenie szczepień ochronnych. Napotykać początkowo opory w niektórych środowiskach zostało już na początku XIX wieku uznane za obowiązkowe. Pierwsze obowiązkowe szczepienia przeciwko ospie wprowadzono w Anglii, a po 1820 roku w wielu innych krajach europejskich. Umożliwiło to praktycznie całkowite wyeliminowanie epidemii ospy.<sup>59</sup>

Innym aspektem ochrony zdrowia była opieka szpitalna. Zakres tego pojęcia znacznie zmienił się w ciągu XIX wieku. Na początku tamtego wieku i w okresach wcześniejszych słowo szpital wywoływało najgorsze skojarzenia. Szpitale pełniły bowiem przeważnie rolę przytułków dla kalek i nieuleczalnie chorych pozbawionych środków do życia i najczęściej rodziny. W ośrodkach tych panowała wysoka śmiertelność i ciężkie warunki przebywania – sale były zimne, nie wietrzone, przepełnione, dieta skromna itd.<sup>60</sup> Rozwój gospodarczy przyczynił się do zmiany tego wizerunku. Do tej pory władze praktycznie nie interesowały się tą dziedziną życia pozostawiając ją wyłącznie organizacjom charytatywnym, związanym najczęściej z Kościołem, i zakonom, które przeważnie borykały się z trudnościami finansowymi, gdyż zależne były od dobrowolnych składek. Jedynie wsparcie państwa połączone z polityką socjalną mogło zmienić taki stan rzeczy otwierając źródła finansowania powszechnego lecznictwa. Tak więc przystąpiono do rozbudowy i modernizacji istniejących szpitali, jednocześnie wprowadzając do nich wszelkie nowe osiągnięcia medycyny. Uzyskanie środków znieczulających (eter, morfina, kokaina) umożliwiło przeprowadzanie bardziej skomplikowanych operacji. Celowi temu służyło też coraz lepsze wyposażenie w sprzęt i narzędzia chirurgiczne.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na umożliwienie korzystania szerszym kręgom, szczególnie biednych ludzi, z pomocy medycznej był rozwój przemysłu farmaceutycznego i idący za tym spadek cen leków.<sup>61</sup> Coraz większa dostępność lekarstw stała się jednym z najważniejszych czynników poprawiających stan zdrowia społecznego.

<sup>58</sup> K. Piesowicz, *Całkiem inna historia*, Warszawa 1987, s. 301.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Historia kultury materialnej Polski w zarysie*, t. V od 1795 do 1870 roku, Wrocław 1978, s. 463.

<sup>61</sup> Np. powszechnie używany kwas salicylowy w latach 60. XIX w. staniał blisko 100-krotnie (Piesowicz, *op. cit.*, s. 303).

Rozpatrując zagadnienia ochrony zdrowia i higieny trzeba jeszcze raz mocno podkreślić, że obok postępu nauki niezwykle istotne były działania upowszechniające odpowiednie postawy i wprowadzające programy poprawy sytuacji zdrowotnej. Zaliczyć należy do nich m. in.: upowszechnienie oświaty, działalność propagandową (propagowanie zdrowego odżywiania się, przestrzegania zasad higieny itd.), stosowanie profilaktyki, a także czasami przymus administracyjny (np. obowiązkowe szczepienia).

#### SYSTEM UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Bezpośrednio z upowszechnianiem się opieki medycznej wiąże się zagadnienie ubezpieczeń społecznych. Umożliwiły one korzystanie z fachowej pomocy lekarskiej nawet bardzo ubogim ludziom należącym do instytucji ubezpieczeniowych. Istotną zaletą ubezpieczeń stało się również to, że umożliwiały one wypłatę świadczeń robotnikom, którzy utracili zdolność pracy na skutek wypadku, czy starości.

Dwie podstawowe cechy charakteryzujące ubezpieczenie społeczne to przezorność i solidaryzm. Przezorność oznacza, że człowiek jest świadom możliwości wystąpienia niekorzystnych sytuacji życiowych i stara się zawczasu do nich przygotować. Formą takiego przygotowania jest właśnie opłacanie składek ubezpieczeniowych. Solidaryzm polega na wspólnym tworzeniu funduszy, z których korzystają tylko ci, którzy są w potrzebie.<sup>62</sup> Pełniejsze rozwinięcie teoretyczne tych zasad następuje w pierwszych latach XX wieku.<sup>63</sup>

Upowszechniające się instytucje ubezpieczeń społecznych realizowały zasadę społecznej odpowiedzialności za zdrowie jednostek. Koszty leczenia zostały rozłożone na wszystkich zrzeszonych w danej instytucji. Z ogółu składek powstawał fundusz umożliwiający leczenie, zasiłki chorobowe, renty i emerytury.

Pierwsze instytucje ubezpieczeniowe zaczęto tworzyć w pierwszej połowie XIX wieku. Początkowo były to dobrowolne kasy zapomogowe i ubezpieczeniowe, do których mogli należeć pracownicy określonych zawodów. Okazało się jednak, że kasy grupowały przede wszystkim robotników pracujących w najgorszych warunkach, najbardziej narażonych na utratę zdrowia lub kalectwo. Tak więc tego typu organizacje stawały się po prostu niewypłacalne. Dostrzegając taką sytuację zaczęto stopniowo wprowadzać system ubezpieczeń przymusowych. Polegały one na tym, że wszyscy pracownicy danego przedsiębiorstwa musieli być ubezpieczeni. Składki natmiast płacili zarówno pracownicy,

<sup>62</sup> S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1994, s. 55, 62.

<sup>63</sup> Rozwinięcie pojęcia solidaryzmu społecznego, m. in. w kontekście ubezpieczeń społecznych, odnaleźć można przede wszystkim w pracach ks. Heinricha Pescha. Zob. *Historia katolicyzmu społecznego w Polsce*, Warszawa 1981, s. 19.



jak i pracodawcy. W niektórych krajach wprowadzono też rządowe dopłaty do funduszy ubezpieczeniowych.<sup>64</sup>

W pierwszej połowie wieku XIX w Anglii ubezpieczenia na wypadek starości zaczęły być organizowane także przez banki oszczędnościowe, co zostało ustawowo uregulowane w roku 1834. W ten sposób pracownik wpłacający systematycznie co miesiąc do banku określoną kwotę, mógł, ukończywszy sześćdziesiąty rok życia, otrzymywać rentę.<sup>65</sup>

Epoka industrialna swoje początki ma niewątpliwie w Anglii, która w XIX wieku pozostawała najbardziej uprzemysłowionym krajem świata. Niemniej jednak głęboko zakorzenione w świadomości Brytyczyków koncepcje liberalne nie pozwalały na rozwój polityki socjalnej w tym kraju. Inne natomiast warunki panowały w Niemczech, gdzie koncepcje liberalne nie znajdowały takiego uznania, a w kręgach robotniczych widoczny stawał się wpływ socjaldemokracji.<sup>66</sup> Dlatego też historycznie pierwsze prawne rozwiązania w kwestii ubezpieczeń społecznych wprowadził kanclerz Niemiec Otto von Bismarck.<sup>67</sup> W 1883 roku niemiecki parlament uchwalił ustawę o ubezpieczeniach zdrowotnych, w 1884 – ubezpieczenia od wypadków przy pracy i w 1889 – ubezpieczenia emerytalne. Ustawa o ubezpieczeniach zdrowotnych uznała działające od połowy wieku na podstawie prawa pruskiego dobrowolne kasy chorych i stworzyła przymus należenia do nich wszystkich robotników i urzędników zatrudnionych w przemyśle, z wyłączeniem najlepiej uposażonych. Składkę płacili pracownicy i pracodawcy w proporcjach odpowiednio: 2/3 i 1/3. Oprócz opieki lekarskiej ubezpieczenie gwarantowało wypłacenie zasiłku chorobowego w wysokości 50% przeciętnej dniówki w danej okolicy, pobieranego maksymalnie przez 13 tygodni.<sup>68</sup> Ubezpieczenie chorobowe obejmowało także tzw. zasiłki domowe, wypłacane rodzinie w przypadku przebywania ubezpieczonego w szpitalu, a także zasiłki macierzyńskie i pogrzebowe.<sup>69</sup>

Ubezpieczenia od wypadków przy pracy, zgodnie z prawodawstwem niemieckim, obciążały pracodawcę. Ponoślił on bowiem odpowiedzialność cywilnoprawną za wypadki przy pracy w jego fabryce, a w razie zaistnienia takich wypadków zobowiązany był do pokrycia kosztów leczenia i wypłaty odszkodowania. Było to więc w pewnym sensie ubezpieczenie pracodawców przed stratami ponoszonymi z tytułu wypadków ich pracowników. Oprócz obowiązku opłacania składek, pracodawcy zostali zobligowani do zorganizowania spółdzielni ubezpieczeniowych według stopnia bezpieczeństwa pracy w danej branży.

<sup>64</sup> J. Ciepielewski, I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Dzieje gospodarcze świata do roku 1975*, Warszawa 1980, s. 118; Golinowska, *op. cit.*, s. 58.

<sup>65</sup> K. Kolasiński, *Modele i funkcje ubezpieczeń społecznych*, Toruń 1990, s. 11.

<sup>66</sup> *Ibid.*, s. 22.

<sup>67</sup> Zob. E. Giebartowski, *Ubezpieczenia społeczne w dobie przemian*, Warszawa 1948, s. 14.

<sup>68</sup> Golinowska, *op. cit.*, s. 90.

<sup>69</sup> Kolasiński, *op. cit.*, s. 27.

Spółdzielnie te, mimo samorządności, podlegały nadzorowi ze strony urzędu ubezpieczeniowego Rzeszy.<sup>70</sup>

Ostatnia z ustaw socjalnych Bismarcka wprowadziła obowiązkowe ubezpieczenia inwalidzkie i starcze. Do podstawowych świadczeń z tego tytułu należały: renty inwalidzkie, renty starcze, w późniejszym okresie także renty rodzinne. Ubezpieczenie to dawało prawo również do zapomóg dla wdów, odpraw dla sierot, pomocy lekarskiej i leczniczej.<sup>71</sup> Rentę inwalidzką mogła otrzymać osoba, które nie była w stanie uzyskać 1/3 zarobku, który, przy analogicznych warunkach, uzyskują osoby zdrowe. Rentę starczą zaś otrzymywała osoba, która przepracowała odpowiednio długi okres oraz ukończyła 70 lat.<sup>72</sup>

Prezentując ustawodawstwo socjalne Bismarcka należy podkreślić, że stanowiło ono istotną innowację w porównaniu do dotychczas funkcjonujących rozwiązań prawnych. Było ono rzeczywistą próbą rozwiązania problemów socjalnych najbiedniejszej klasy społecznej – robotników. Dotychczas prawne środki zaspokajania potrzeb socjalnych opierały się przeważnie o organizacje samopomocy, działalność charytatywną i często represyjne regulacje prawne dotyczące ubogich. Brakowało jakiegokolwiek systemowego podejścia do tej kwestii, pełnego ustawodawstwa i instytucji.<sup>73</sup>

Ustawy podobnego typu zaczęto wprowadzać w całej Europie. W 1887 i 1888 r. ubezpieczenia od wypadków przy pracy i obowiązkowe ubezpieczenia zdrowotne wprowadzono w Austrii, a w 1884 we Francji. W 1897 w Wielkiej Brytanii uchwalono ustawę o odpowiedzialności przedsiębiorcy za wypadki przy pracy. Od początku XX wieku ustawodawstwo socjalne upowszechniło się w pozostałych krajach. W ten sposób robotnicy przestali być zdani tylko na siebie w przypadku choroby, kalectwa, czy starości. Był to istotny postęp w stosunku do warunków, jakie mieli w pierwszych fazach procesu tworzenia się nowej społeczności industrialnej.

#### OPIEKA SPOŁECZNA I DZIAŁALNOŚĆ CHARYTATYWNA

Aspekt polityki społecznej obejmujący bezpośrednio działania na rzecz biednych jest z pewnością jednym z najdawniejszych. Można stwierdzić, że praktycznie cała polityka społeczna wykształciła się z różnych form wspierania najuboższych. Szczególnie nauka chrześcijańska dużo zrobiła na rzecz potrzebujących propagując konieczność ich wspierania. Św. Tomasz z Akwinu podkreśla jałmużnę jako ważny element w osiągnięciu świętości. Służba ubogim

<sup>70</sup> Golinowska, *op. cit.*, s. 87.

<sup>71</sup> Kolasiński, *op. cit.*, s. 35.

<sup>72</sup> *Ibid.*, s. 36.

<sup>73</sup> W. Rutkowski, *W poszukiwaniu modelu zabezpieczenia społecznego* [w:] „Polityka Społeczna” 1995, nr 2, s. 2.

stała się jedną z cnót doczesnego życia. Powstawały domy dla chorych, niewidomych, kalek i starców prowadzone przez zakony. Jednak równoległe z rozwojem miast postawa wobec ubogich zmieniała się. W miastach pojawiały się bowiem całe rzesze żebraków – ludzi często zdolnych do pracy, ale pozbawionych motywacji lub warunków jej wykonywania. Dlatego też – już od XVI wieku – zaczęły się rozwijać domy pomocy społecznej będące jednocześnie domami pracy. Pierwsze tego rodzaju instytucje powstały w Anglii, potem we Francji i w Niemczech. Domy utrzymywane były przeważnie z budżetów miejskich. Nie rozwiązały one w całości problemów biedoty, ale na pewno kształtowały pozytywne postawy i uczyły wartości i znaczenia pracy.

W początkowym okresie industrializacji niezwykle popularne były skrajnie liberalne koncepcje społeczne. Pod ich wpływem, szczególnie w najszybciej rozwijających się krajach, pojawiły się regulacje prawne niezbyt korzystne dla najuboższych. W 1834 roku w Anglii uchwalono ustawę dotyczącą ubogich. Podstawowa zasada w niej zawarta – *less eligibility* – oznaczała udzielenie pomocy tylko pod warunkiem, że sytuacja danej osoby nie może w żadnym wypadku ulec poprawie na tyle, by była lepsza niż najgorzej zarabiających. Wynikało z tego, że uprawnieni do pomocy byli praktycznie tylko ci, którzy byli zupełnie niezdolni do pracy. Ustawa zawierała również przymus pracy mężczyzn. Gdy nie mogli sami znaleźć zatrudnienia byli przymusowo umieszczani w domach pracy. Ten charakter domów pracy sprawił, że zaczęły one przypominać bardziej obozy pracy – uniformy, ostra dyscyplina i najcięższe prace.<sup>74</sup>

Nieco inny charakter miało prawo pruskie z 1842 roku dotyczące ubogich. Zobowiązywało ono gminę do pomocy ubogiemu, który przynajmniej rok zamieszkiwał na jej terenie. Pomoc taka mogła mieć różny charakter, najczęściej jednak polegała na wskazaniu zatrudnienia, także w systemie domów pracy. Od drugiej połowy XIX wieku zaczęły powstawać także tzw. otwarte domy pracy, prowadzone przez osoby prywatne lub organizacje kościelne. Oferowały one zdecydowanie lepsze warunki biednym – oprócz pracy zapewniały często również ciekawe możliwości spędzania wolnego czasu, z zajęciami oświatowymi włącznie.<sup>75</sup>

Oprócz działań mających charakter regulacji prawnych, w całej Europie rozwijała się działalność charytatywna prowadzona przez indywidualne osoby i różne instytucje.<sup>76</sup> Szczególne miejsce należy tu przypisać organizacjom kościelnym, które – podobnie jak w czasach wcześniejszych – stanowiły podstawę opieki nad najuboższymi. Jako doskonały przykład realizacji zasad katolicyzmu społecznego w praktyce wspierania biednych mogą posłużyć Konferencje św. Wincentego a Paulo, założone w 1843 roku przez Frederica

<sup>74</sup> Golinowska, *op. cit.*, s. 150; zob. G. M. Trevelyan, *Historia społeczna Anglii*, Warszawa 1961.

<sup>75</sup> Golinowska, *op. cit.*, s. 151.

<sup>76</sup> Por. M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Warszawa 1993, s. 181.

Ozanimy we Francji, rozpowszechnione później w innych krajach, w tym w Polsce. Była to nowoczesna forma akcji charytatywnej – organizowali ją ludzie świeccy, nie ograniczając się jedynie do pomocy finansowej. Członkowie konferencji rzeczywiście opiekowali się ubogimi, obejmując ich nie tylko wsparciem materialnym ale i przyjaźnią. Konferencje prowadziły wieloraką działalność, tworząc często także inne stowarzyszenia. Zajmowały się one m. in. bezdomnymi, prowadziły internaty, opiekowały się sierotami i opuszczonymi dziećmi, wspierały ochronki prowadzone przez zakony itd.<sup>77</sup>

Rozważając problematykę działalności charytatywnej należy wspomnieć jeszcze o tanich lub darmowych kuchniach, które rozwinęły się w XIX wieku. Żywiły one najuboższe warstwy społeczeństwa, wydając darmowe posiłki. Obok darmowych posiłków istniały też tanie jadłodajnie, gdzie za niską opłatą biedni mogli zjeść ciepły obiad. Organizowaniem takich placówek zajmowały się głównie organizacje związane z Kościołem (w Polsce Towarzystwo Dobroczynności).<sup>78</sup>

#### INNE ZAGADNIENIA POLITYKI SPOŁECZNEJ

W krąg zainteresowań szeroko rozumianej polityki społecznej wchodzi bardzo wiele elementów, począwszy od przedstawionej już problematyki ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych poprzez działalność charytatywną, ustawodawstwo pracy, bezrobocie, kończąc na rozwoju szkolnictwa i oświaty.

Szczególnie duże znaczenie dla poprawy warunków socjalnych robotników miało wprowadzenie ustawodawstwa pracy. Najwcześniej powstało ono w Wielkiej Brytanii, a do połowy XIX wieku również w Prusach i we Francji. W drugiej połowie XIX wieku podobne ustawy wprowadzone zostały w pozostałych krajach europejskich. Treść ustaw obejmowała przede wszystkim następujące zagadnienia:

- \* szczególną ochronę prawną kobiet i dzieci zatrudnionych w przemyśle,
- \* ustalenie długości dnia pracy i okresu zatrudnienia,
- \* wprowadzenie ograniczeń w zatrudnianiu dzieci – obowiązek uczęszczania do szkół elementarnych,
- \* ustalenie wykazu zajęć, których nie mogły wykonywać kobiety (np. praca w kopalniach),
- \* szczególna ochrona kobiet w ciąży i matek.

Kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących pracy sprawowała inspekcja fabryczna tworzona w różnych formach.<sup>79</sup>

Spośród innych aspektów polityki społecznej warto jeszcze kilka słów poświęcić oświacie. Widoczny przełom w tej dziedzinie nastąpił dopiero

<sup>77</sup> *Historia katolicyzmu...*, s. 191.

<sup>78</sup> *Historia kultury materialnej...*, s. 382.

<sup>79</sup> Ciepielewski, Kostrowicka, Landau, Tomaszewski, *op. cit.*, s. 117.

w drugiej połowie XIX wieku. Spowodowany on był z jednej strony coraz intensywniejszym rozwojem technologii i wynikającą z tego koniecznością zatrudniania coraz lepiej wyszkolonych robotników, a z drugiej strony wprowadzaniem przez państwo odpowiedniego ustawodawstwa organizującego szkolnictwo. Przykładem wpływu pierwszego z tych czynników może być Anglia, gdzie istniało nawet przekonanie, że oświata była funkcją industrializacji. Z kolei najlepszy przykład polityki państwa w tym względzie stanowiła Szwecja, a nieco później także Prusy i Szkocja. Okazało się, że do efektywnego upowszechnienia oświaty wymagane było współdziałanie kilku czynników: ingerencji państwa, rozwoju demokracji, urbanizacji, wysokości dochodów ludności i in. Sytuacja przedstawiała się różnie w różnych państwach Europy, ale potwierdzała tezę, że rozwojowi szkolnictwa służy współdziałanie polityki państwa z rozwojem gospodarczym. I tak, dla przykładu, odsetek analfabetów spadł poniżej 10% w Prusach w pierwszej połowie XIX w., w Szkocji do końca lat pięćdziesiątych, w Anglii i Walii w latach siedemdziesiątych, we Francji do 1890 r., a w Belgii i Irlandii na przełomie XIX i XX wieku.<sup>80</sup>

Inne ciekawe zagadnienia społeczne, dotyczące np. polityki względem rodziny, czy problemu inwestycji w człowieka, były w owym okresie obecne tylko marginalnie w życiu społeczno-gospodarczym. Właściwie dopiero XX wiek przyniósł zainteresowanie polityków rodziną, a później jeszcze koniecznością inwestycji w każdą jednostkę – rozwój specjalistycznego szkolnictwa i wyższych uczelni.

#### PODSUMOWANIE

Szeroko rozumiana polityka społeczna stanowi od wieków nieodłączny element funkcjonowania wszystkich społeczeństw. Niemniej jednak rewolucja przemysłowa z końca XVIII stulecia i szybki rozwój stosunków kapitalistycznych znacząco zmieniły wagę tej kwestii. Powstanie licznych grup społecznych utrzymujących się tylko z pracy najemnej było zjawiskiem wcześniej nie spotykanym. Brak zaplecza majątkowego, szczególnie wśród najbiedniejszych robotników, sprawiał, że w momencie utraty możliwości wykonywania pracy byli oni zdani na łaskę losu. Nawet zwykła choroba mogła spowodować zupełny brak dochodów rodziny robotniczej. Dlatego też, równoległe z kształtowaniem się klasy robotniczej, zaczęły powstawać różnego rodzaju instytucje ochrony socjalnej. Początkowo przeważały organizacje dobroczynne i samopomocowe. W późniejszym okresie wzrosło zainteresowanie państwa tą problematyką i zaczęto wprowadzać kompleksowe rozwiązania prawne. Tak zrodził się system obowiązkowych ubezpieczeń, osiedla mieszkaniowe dla rodzin robotniczych, powszechnie dostępny system oświaty itd.

<sup>80</sup> E. Kaczyńska, K. Piesowicz, *Wykłady z powszechnej historii gospodarczej*, Warszawa 1977, s. 447.

Mimo dominacji tendencji liberalnych w XIX-wiecznej gospodarce, udało się przeprowadzić wiele reform społecznych, których efekty okazały się bardzo korzystne dla całego społeczeństwa. Ich wynikiem była znacząca poprawa warunków pracy, wprowadzenie szczególnej ochrony nad pracującymi kobietami i dziećmi, poprawa stanu zdrowia, szczególnie najbiedniejszych, likwidacja analfabetyzmu itd.

Należy stwierdzić, że wiek XIX w ogromnym stopniu zmienił sytuację najniższych warstw społecznych. Wprowadzenie ochrony pracy, opieki socjalnej i systemów ubezpieczeniowo-emerytalnych sprawiło, że nawet najgorzej sytuowani robotnicy mogli odczuć znaczną poprawę swojego bytu. Stworzono wówczas podwaliny pod współczesne rozwiązania w tej dziedzinie.

#### SUMMARY

The 19th century, with its rapid economic development, brought numerous social problems which had not been encountered before. They were connected with the formation of a population group which earned their living only by means of their own work. They were the workers. Those people remained without any means if left without an ability to work. In that situation, a need to create a system of protection and help for such people appeared.

Together with the creation of industrial society, numerous socio-economic theories started to appear. They ranged from extremely liberal (eg. D. Ricardo), through suggestions for a system and complex way of solving the social issues (eg. J. S. Mill, Leon XIII) to revolutionary slogans of the Marxist theory.

Specific activities followed theoretical concepts. In the second part of the 19th century there was a widespread conviction about the necessity to carry the social policy by the state. Legislation concerning work started to appear, systems of obligatory insurances were introduced, the health state was improved, the range of social care was widened, etc. Then, a model of the state's social policy was created, which, in its essential form, has been functioning up till now.