

Prace, wchodzące w skład niniejszego tomu, publikowane były w następujących czasopismach:

PROBLEMAT POLITYKI SPOŁECZNEJ — Ekonomista, tom III 1930.

O STANOWISKO NAUK PRAKTYCZNYCH — Nauka Polska, tom XXI 1936.

O NOWĄ FORMĘ UBEZPIECZEN SPOŁECZNYCH — Ekonomista 1923.

IDEE PRZEWODNIE UBEZPIECZEN SPOŁECZNYCH¹ — Przegląd Ubezpieczeń Społecznych nr 6, 1936.

UWAGI NAD DROGAMI OPIEKI SPOŁECZNEJ — Samorząd Terytorialny, zesz. 1—2 1936.

O TRZECH ETAPACH OPIEKI SPOŁECZNEJ — Samorząd Terytorialny, zesz. 1—2 1938.

GMINA JAKO PODMIOT POLITYKI KOMUNALNEJ — Samorząd Terytorialny zesz. 3, 1938.

¹ Streszczenie, dokonane przez Krzeczковского, jego obszerniejszej pracy pod tym samym tytułem, jaka ukazała się w r. 1936 nakładem Instytutu Spraw Społecznych, str. 210.



PROBLEMAT POLITYKI SPOŁECZNEJ

I

W literaturze światowej lat ostatnich naliczyć można kilka dziesiątków rozpraw mniejszych lub większych, które się tym przedmiotem zajmowały. Są to studia, które usiłują, w związku z tzw. kryzysem powojennym polityki społecznej, rozwiązać zagadnienie celów i zadań polityki społecznej. Specjalnie obfituje w te prace literatura niemiecka, ale również sporo wysiłków poświęcili temu zagadnieniu uczeni i praktycy innych narodowości.

Powojenny kryzys myśli europejskiej uwydatnił się w tej wymianie zdań niezmiernie plastycznie. Niestety, rzeczowo cały ten dorobek wykazał wielką jałowość — dreptanie w miejscu lub cofanie się ku starym rozwiązaniom z okresu początkowego stadium nauki. Pomimo niewątpliwej pomysłowości, a może i pewnych metodologicznych zdobyczy, studia te pozostały bezowocne i nie dołożyły nic, lub bardzo niewiele, do studiów dawniejszych, mających za sobą już niemal pół wieku, ale które swym ujęciem teoretycznym niczym nie ustępują próbom dzisiejszym.

Problemat polityki społecznej, jej charakter naukowy, jej przedmiot i cele zostały po dawnemu mętne i subiektywnie ujmowane. Nie mamy w dalszym ciągu żadnej obiektywnie wartościowej teorii czy kierunku, któreby były przyjęte przez wszystkich czy przez większość badaczy polityki społecznej.

Polityka społeczna, pomimo że jest i była zawsze punktem ogniskowym zainteresowań naukami społecznymi, pozostała aż do dziś faktycznie nie nauką a umie-

jętnością co do swego zakresu i ujęcia. Składały się na to zarówno przyczyny formalne jak i rzeczowe oraz różnice zapatrywań, wynikłe bądź z odmienności zajmowanych stanowisk, bądź z tła historycznego. To też panuje tu dotąd chaos, względność, brak powszechności sądów i twierdzeń.

Przyczyny formalne leżą, zdaje się, w samej nazwie polityki społecznej, łączącej w sobie pojęcie sztuki działania i umiejętności. Pojęcie polityki nie daje się pogodzić z tym, co zwykliśmy nazywać nauką.

Bezimiennie, jako sztuka praktycznego działania, istniała polityka społeczna zawsze; jako dyscyplina naukowa, badająca ową praktyczną działalność, wyodrębniona od innych działów polityki lub ekonomii, istnieje od niedawna, znajduje się in statu nascendi i nie ma dotąd wyraźnie, teoretycznie określonego pola zainteresowań. Nawet nazwa nie została w całej literaturze jednolicie przyjęta i jest właściwie domeną nauki niemieckiej. W nauce francuskiej lub angielskiej odpowiedniki naszej umiejętności są zazwyczaj określane szerzej lub wężej: obejmują bądź jedynie prawodawstwo pracy, bądź rozszerzają się na opiekę społeczną a nawet na niektóre działy polityki gospodarczej lub skarbowej. Różnica kultur, poziom społeczny danego środowiska, musiały również uwydatnić się w zakresie i ujmowaniu zagadnień polityki społecznej. Różnice te, które obserwujemy współcześnie w krajach o odmiennej fizjonomii gospodarczej i społecznej, są najlepszym tego dowodem. Politykę kształtuje każdorazowy układ stosunków, będący wyrazem jego odrębnej specjalnej historii, położenie geograficzne, etniczne i społeczne, wreszcie układ sił społecznych i politycznych w danym czasie. Zazwyczaj teoretyczne zainteresowania mierzą się rozwojem praktyki.

Polityka społeczna ulegała zmianom w zależności od momentu historycznego. Każda epoka miała swą odrębną politykę społeczną. Inna była w epoce starożytności — w społeczeństwach greckich lub rzymskich, inna w średniowiecznym mieście, inna jeszcze w dobie oświeconego absolutyzmu, inna wreszcie w okresie kapitalizmu — po-

czątkowym czy dzisiejszym. Wszystkie te zmiany odbijały się również w teoretycznym ujmowaniu naszej dziedziny.

Zróżniczkowanie zakresu i pojemności polityki społecznej zależy wreszcie od kierunku myśli społecznej, której hołdują jej propagatorowie. Zależnie od orientacji społecznej i politycznej, inaczej określane są zakres, metody i zadania naszej umiejętności. Dość przypomnieć główne wytyczne każdego kierunku, aby uwydatnić te różnice.

Wszystkie te formalne i rzeczowe względy, historyczne i współczesne, sprawiają, że nie mamy dotąd definicji polityki społecznej jako dyscypliny naukowej, a raczej z pojęciem tej nauki łączy się tyle określeń, ile jest kierunków myśli i działalności. Te trudności definicyjne, będące udziałem wszystkich nauk społecznych, należy specjalnie usprawiedliwić w stosunku do polityki społecznej. Należy wyznaczyć jej miejsce w rzędzie innych nauk społecznych.

Kierując się podziałem K. Mengera, dzielimy nauki społeczne, jak zresztą wszystkie inne, ze względu na metodę traktowania przedmiotu, na: teoretyczne, historyczne i praktyczne¹. Pierwsze stawiają sobie za zadanie dochodzenie praw i ogólnej treści badanych przedmiotów (ekonomia, socjologia); drugie badają nieodwracalny proces historyczny, mają do czynienia z indywidualnymi cechami i wyborem faktów — wartościowaniem (hist. gospodarcza, hist. doktryn itd.); wreszcie trzecie badają zjawiska, dokonywane się pod wpływem świadomej działalności i dążeń ludzkich (polityka ekonomiczna),

Opierając się na zdobyczach pierwszej i drugiej kategorii nauk, nauki praktyczne oceniają zamierzenia i plany ze względu na stawiane cele czy ideały. Polityka społeczna, ze względu na swą metodę, zainteresowania, zakres przedmiotu, należy do grupy powyżej scharakteryzowanej praktycznych nauk społecznych.

¹ Por. K. Menger: Untersuchungen über Methode der Sozialwissenschaften. Lipsk 1883, str. 3 i nast. oraz dodatek III, str. 245.

Ustalenie pozycji nauk praktycznych społecznych jest szczególnie trudne. Już teoretyczne nauki społeczne odbiegają daleko od podobnych nauk przyrodniczych. Już nie mają one tej teoretycznej powszechności, jaka towarzyszy naukom przyrodniczym; cechuje je względność i brak pełnej obiektywności. Może wystarczyłoby dla wytłumaczenia tego stanu odwołanie się do różnicy, jaka wytworzyła się między umiejętnościami humanistycznymi i przyrodniczymi, do faktu, że życie społeczne i gospodarcze należy do świata twórczości ludzkiej i że stąd powstaje zmienność obiektu badań (w badaniach przyrodniczych stałość), że występuje tu wielka wieloznaczność pojęcia zjawisk społecznych, ich niestałość, krótkotrwałość, ich specyficzna realność; są one częściowo przerobieniem przez umysł istniejącej rzeczywistości, częściowo wytworem umysłu badacza i stąd ich względność, stąd subiektywizm, stąd brak wiecznotrwałej teoretycznej nauki społecznej. Cóż wobec tego powiedzieć można o różnych naukach praktycznych, wyrosłych na tym gruncie. Stąd wypływa tak charakterystyczna zawodność „prawd naukowych” w naszych umiejętnościach, zawodność wysuwanych „celów”, stąd wreszcie płynie ów pesymizm badaczy — niewiara w możliwość naukowego traktowania tych dziedzin i opowieści o ich bankructwie. Bankrutować może w gruncie rzeczy takie lub inne ujęcie np. polityki społecznej, bankrutować mogą prawdy głoszone lub cele wysuwane przez poszczególnych badaczy lub ich grupy, ale nie może bankrutować i nie zbankrutuje nigdy dziedzina faktów i potrzeb ludzkich, którą badamy. Bankructwo celów, bankructwo pewnych ujęć może stworzyć kryzys myśli społeczno-politycznej, ale nie należy go uogólniać na bankructwo czy kryzys samej nauki. Właśnie przeżyliśmy, a może jeszcze przeżywamy, taki kryzys. Jednak po szeregu lat wahań i dyskusji, po latach zwątpień i krytyki, na nowo zaczyna ożywać nasza nauka i domagać się teoretycznego uzasadnienia.

Idzie — jak słusznie dowodził K. Pribram¹ — o teoretyczne ujęcie działalności społecznej, dotąd rozważanej pod kątem prawnym i administracyjnym, o badanie całego kompleksu zamierzeń i środków, które mają za zadanie kształtowanie życia społecznego. Idzie o możliwość stwierdzenia dyscypliny teoretycznej, o możliwość zbudowania nauki polityki społecznej. Czy istnieje możliwość taka, czy też jest to fikcja, o którą próżno kołaczą badacze?

II

Poglądy dzisiejsze na naukę polityki społecznej są rozbieżne i nie dają się podciągnąć pod jeden strychulec. Trudno je ująć nawet w pewne kategorie, tak bardzo są indywidualne. I chociaż nie są pozbawione wartości, jako podkreślające jaskrawo niedotykane przez inne nauki zagadnienia, dalekie są jednak od wszelkiego obiektywizmu. Moglibyśmy je ująć w następujące kategorie:

Pierwsza grupa określań wychodzi z założenia braków w istniejącym ustroju i pragnienia usunięcia ich. Już najdawniejsi politycy społeczni podkreślali ten punkt widzenia (Sismondi, Carlyle itd.). Może najbardziej jasna jest tu formuła A. Wagnera. Wagner widzi tu „działalność państwa, zdążającą do usunięcia braków podziału dochodu społecznego środkami administracyjnymi i prawodawczymi.” Wagner, wyodrębniając podział dochodu społecznego jako dziedzinę polityki społecznej, słusznie zaakceptował pole świadomej działalności. Istotnie, głównym polem świadomej działalności jest rozdział dochodu społecznego. Siła i świadomość różnych grup społecznych rozstrzygają tu zawsze o takim czy innym podziale. Jest to niewątpliwie dobre uchwycenie rdzenia polityki społecznej nowożytnej, ale uchwycenie za wąskie, nie ujmujące wszystkich faktów, nie obejmujące całej dzia-

¹ Sozialpolitik als theoretische Disziplin w Archiv für Sozialwissenschaften. Tom 55, zeszyt 3.

łałości, którą moglibyśmy uważać za polityczno-społeczną. Toteż, mimo swych walorów, określenie to jest coraz bardziej unikane. Do tej samej kategorii określeń, chociaż zwracających uwagę na inne strony zagadnienia, należą określenia Schmollera i Van der Bortgha. Schmoller żąda od polityki społecznej wyrównania klasowych antagonizmów, usuwania ostrych kątów społecznych, regulowania w interesie społeczeństwa kwestii społecznej. Van der Bortgh podobnie — traktuje jako politykę, zmierzającą do osłabienia przeciwieństw klasowych i w węższym sensie jako „politykę dobroczynną na korzyść klas, które swą siłę roboczą używają w służbie osób trzecich na stanowiskach niesamodzielnych i zależnych“. Te określenia — a zwłaszcza wariant ostatni — łączą się z szeregiem definicji, które zwężają zakres polityki społecznej do pojęcia kwestii społecznej lub do regulowania stosunków najmu.

We wszystkich tych ujęciach widać dążenie autorów do uchwycenia materialnej treści naszej dyscypliny. Nie jest ona jednak w całej pełni przez nich ujmowana i w tym tkwi brak tych określeń.

Drugi typ definicji, to określenia dotyczące formalnej strony opisywanych zjawisk społecznych. Klasycznym przedstawicielem tego kierunku jest W. Borkiewicz. Dla niego polityka społeczna nie jest żadnym specjalnym polem ustawodawstwa czy administracji, nie obejmuje określonego pola gospodarczego lub społecznego, lecz raczej jest kierunkiem wpływania państwa na życie gospodarcze i społeczne. Jest to, według niego, „stanowisko państwa wobec przeciwieństw klasowych, przejawiające się w prawodawstwie i administracji“. Definicja ta tym się zbliża do wyżej cytowanych określeń przedmiotu przez Schmollera i Van der Bortgha, że rdzeń polityki widzi w usuwaniu przeciwieństw klasowych przez państwo. Nie ujmuje przecież sprawy od strony materialnej, faktycznej stosunków, lecz jedynie formalnej. Na podobnie formalnym stanowisku stał również Jastrow, uważający, że o polityce społecznej rozstrzygają nie zagadnienia, a stosunek państwa do życia

w ogóle. Stąd myśl o możliwości przepełnienia całej działalności państwa duchem społecznym, zreformowania całej polityki wewnętrznej państwa i traktowania jej jako społecznej. Jest to zatem stanowisko traktujące politykę społeczną jako pewną metodę działania, a przynajmniej pod kątem widzenia metody działania, niezależnie od dziedzin, w których się przejawia.

Przeciwko Borkiewiczowi można wysunąć argument, że nawet pod względem formalnym nie objął wszystkich podmiotów działalności społecznej. Borkiewicz mówi jedynie o roli państwa w polityce społecznej, pomija zaś zupełnie działalność innych ciał publicznego prawa, a nade wszystko nie mówi nic o związkach i organizacjach wolnych. Tymczasem środki i metody działania oraz rola tych czynników mają nie mniejsze, a może nawet większe znaczenie dla polityki społecznej, aniżeli rola państwa.

Do trzeciej kategorii określeń należałoby zaliczyć wszystkie te określenia, które za punkt wyjścia biorą cele polityki społecznej. Już w określeniu Van der Bortgha bardzo znamioną cechą było wysuwanie celów: w polityce społecznej widzi on politykę, zdążającą do osłabienia przeciwieństw klasowych. Na odwrotnym jakby krańcu stoi określenie W. Sombarta, który znów uważa, że wszelka polityka społeczna musi mieć piętno klasowe, że tyczy jednej klasy, że nie w interesie całości lecz zawsze w interesie jednej klasy jest prowadzona. Do tego określenia dołącza Sombart swoje ujęcia klasy społecznej jako grupy, która, ze względu na swe potrzeby i interesy, na swój horyzont polityczny, zdąży zawsze do zapanowania nad całością społeczeństwa w formie ustroju społecznego, odpowiadającego jej potrzebom.

Jeszcze bardziej zabarwione teleologicznie są określenia autorów najnowszych. Zwiędineck-Südenhorst uważa za politykę społeczną — „politykę, zdążającą do trwałego zabezpieczenia celów społeczeństwa“, a dalej idzie jeszcze Ammon, uważając, że jest to „ustalenie celów społecznych i środków, niezbędnych do ich uzyskania“. Przy tym za cel ten przyjmuje „utrzymanie materialnej łączności społeczeństwa“.

Autorowie, wysuwający konkretne cele, które jako by winna realizować polityka społeczna, chcieli, aby nauka potwierdziła ich programy, ich złudzenia i prze-widywania subiektywne, chcieli politykę społeczną sprowadzić do wyznania wiary poszczególnych kierunków. Toteż wysuwanie „polityki celów” jako rysu charakterystycznego naszej nauki nie jest słuszne i nie wystarczy do wyodrębnienia jej od innych dyscyplin. Jest to rys właściwy wszystkim naukom praktycznym. Ponadto wszelkie wysuwanie celów jest z góry skazane na jednostronność. Zawsze możliwe jest wysunięcie celów innych, sprzecznych nawet z wysuniętymi przez danego autora. Przeciwnieństwo celów nie wyłącza przecież ich jednakowego, krytycznego traktowania przez naukę. Naukę obchodzą nie konkretne cele, ale możliwość ich wysuwania. Konkretnie cele i stawianie ich należy do praktycznej działalności, do świadomej akcji — jest przedmiotem „projektowania” — albo, jakobyśmy mogli powiedzieć, programów działalności. Programy nie są nauką, ale są tylko wytycznymi planowej akcji, działalności. Jedynie badania programów i celów, rozważanie ich teoretyczne może być nauką, ale nie stawianie ich.

Przy takim badaniu programów stykają się niejednokrotnie badacze różniący się między sobą całkowicie, wychodzący ze zgoła różnych założeń i dlatego możnaby powiedzieć, że dziedzina teorii jest szersza, niż praktyki. Teoria może i musi umieć ogarnąć wszystkie spotykane i możliwe programy działania.

Trudności definicyjne polityki społecznej wynikają nie tylko z różnic ujmowania rzeczy przez różnych autorów, ale również z przyczyny, że zależnie od swych potrzeb i stanowiska autorowie określają w swych definicjach bądź stronę formalną, bądź materialną, bądź chcą ująć cele i zadania nauki; przy tym określenia te zwykle nie ujmują całości zagadnienia. Definicja winna ściśle pasować do przedmiotu, tymczasem spotykane ujęcia są zazwyczaj za wąskie, albo za obszerne. Opisują one mniejszy lub większy wycinek badanych stosunków, bądź obejmują tylko główne zagadnienia nadające ton całości.

Możnaby przytoczyć tutaj jeszcze sporo określeń, których treść i zakres byłyby mniej więcej podobne. Wszystkim im brak pełności — całkowitego pokrywania się z przedmiotem.

Niemożliwość jednolitego ujmowania polityki społecznej wytwarza zaczerpnięte jakieś koło poglądów, z którego nie mogą wydobyć się autorowie najbardziej nawet obiektywnie ujmujący rzeczywistość.

W swych określeniach autorowie, wychodząc z różnych punktów widzenia, dochodzą do zgoła niepodobnych wyników. Poszczególne kierunki i określenia wyłączają się wzajem. To też rozbieżności w poglądach na politykę społeczną są bardzo duże.

III

Doświadczenie dotychczasowe wykazuje, jak trudna i zawodna jest rzeczą danie definicji polityki społecznej, która byłaby powszechnie przyjęta — definicji, która odpowiadałaby całkowicie treści i zakresowi polityki społecznej.

Mimo trudność, a może i niemożliwość rozwiązania tego zagadnienia, będzie ono stale powstawało, dopóki będą istnieć pretensje naukowe naszej dziedziny. Definicja taka musi odpowiadać wszystkim wymaganiom metodologicznym.

W określeniach poprzednio analizowanych uderza, że pod względem treści podnoszono: braki ustrojowe, wyrównanie przeciwieństw klasowych, stanowisko jakie zajmuje państwo wobec tych zjawisk, wreszcie cele wszelkiej możliwej polityki. Razi w nich przede wszystkim brak ustalenia przedmiotu badań, a raczej przedmiot badań jest ujmowany jednostronnie. Na plan pierwszy wysuwa się wszędzie indywidualność autorów, którzy, mając przed oczyma najważniejsze dla nich zagadnienia lub sposoby ich rozwiązywania, nie widzą całego pola badań danej nauki. Zbyt mało interesowano się ścisłym zakreśleniem ram polityki społecznej.

Tymczasem, aby dojść do istoty zagadnienia, należy ustalić przede wszystkim przedmiot badań polityki społecznej, a również, co jest ważne w naukach praktycznych, ustalić podmioty działające i zakres celów danej nauki.

Określenia przez nas cytowane poprzestawały najczęściej na wytknięciu jednej tylko z powyższych stron, charakterystycznych dla danego kierunku i to najczęściej nie w całej rozciągłości. To nadawało im ową jednostronność. Jednostronność ta znajduje swe wytłumaczenie w ciągłej zmienności wszystkich składników polityki społecznej. W polityce społecznej, w jej dziejach, może najbardziej wyróżniającym ją rysem będzie ta zmienność zarówno przedmiotu jak i działających podmiotów, jak wreszcie celów. Czy więc możliwe i potrzebne jest połączenie wszystkich tych różnych wyrazów działalności w jedną całość? Co charakteryzuje tę różną treść, gdzie tkwią pierwiastki wspólne, które powodują, że wszyscy widzimy w nich zagadnienia polityki społecznej? Gdzie zaczyna się i gdzie się kończy to, co nazywamy polityką społeczną? Niezbędne jest więc dla ustalenia nauki określenie nie tylko obiektu, ale czynników działających, a nawet celów realizowanych. I właśnie w tym punkcie między badaczami roztwiera się przepaść i źródło różnic. Nikt przy tym z tych badaczy przy zakreśleniu pola działania polityki społecznej nie uchwycił jądra rzeczy, prócz może niecytowanego już dzisiaj mistrza systematyki E. Philippovicha, który bodaj najtrafniej próbuje ująć pole badań naszej umiejętności.

E. Philippovich w swym systemie polityki ekonomicznej, uzasadniając treść tej umiejętności, wysuwał, że obok problemu produkcji, charakterystycznego dla polityki ekonomicznej, drugim problematem podstawowym polityki jest zagadnienie organizacji danego społeczeństwa¹. Polityka ekonomiczna w pojmowaniu Philippovicha miała ogarniać zagadnienia, na które miał wpływ

¹ Volkswirtschaftspolitik, Bd. I 34.

społeczny układ, jego budowa, np. zagadnienia polityki podziału dochodu społecznego, które my dzisiaj zaliczamy do polityki społecznej.

Właśnie rozwijając myśl powyższą, wyrażoną może niejasno — dość, że nikt dziś nie sięga do tej opinii w powyższej sprawie — sądzimy, że owym zmiennym, trudnym do ujęcia, przedmiotem badań polityki społecznej będzie zawsze organizacja społeczna, albo, używając dzisiejszego terminu, struktura społeczna.

Przez strukturę społeczną rozumiemy tutaj każdorazowy układ stosunków społecznych, uwarstwienie społeczeństwa, jego budowę. Wysuwając różne zagadnienia polityki społecznej, a więc czy to kwestię agrarną, czy kwestię robotniczą, kobiecą itd., zawsze musimy brać pod uwagę układ stosunków społecznych, uwarstwienie społeczne jako podstawę rozważań. Przedmiotem polityki społecznej będzie więc zawsze stan i zmiany w tym układzie oraz wzajemny stosunek różnych warstw do siebie.

Pojęcie struktury społecznej jest tylko uogólnieniem wszelkich form konkretnych, spotykanych w układzie grup społecznych. Dlatego może być zastosowane w naszej nauce dla wszelkich stosunków, spotykanych w czasie i przestrzeni.

Mówiąc o strukturze społecznej jako o przedmiocie naszej nauki, musimy od razu poczynić zastrzeżenia. Strukturą społeczną, formami współżycia społecznego zajmuje się właściwie socjologia.

Socjologia, nauka dotąd również nie zdefiniowana i nie ujmowana jednolicie, miała być ową „fizyką społeczną“, jak chciał to widzieć jej twórca. Bada ona formy współżycia społecznego, jest geometrią społeczną (Simmel), zajmuje się stosunkami, zachodzącymi między grupami społecznymi (Wiese).

Zasadniczo więc przedmiotem zainteresowań, przedmiotem badań zarówno socjologii jak i polityki społecznej, jest struktura społeczna.

Gdzie jest zatem granica między obu dyscyplinami?

Jakkolwiek określać będziemy socjologię, miejsce jej znajduje się wśród teoretycznych nauk społecznych, uogólniających; zajmuje się ona całością zmian w strukturze społecznej, a przede wszystkim ujęciem świata zjawisk żywiołowych, niezależnych od czynników woli, od świadomej działalności ludzkiej. I tutaj mieści się jej granica w stosunku do polityki społecznej, która jest nauką praktyczną, pochodną niejako socjologii. W Ameryce nosi nawet miano praktycznej lub stosowanej socjologii. Różnica w zakresie pola pracy obu tych umiejętności polega na tym, że socjologię obchodzi całość stosunków społecznych i zmian, dokonujących się w strukturze społecznej, gdy polityka społeczna zakreśla sobie węższe granice: obchodzą ją z miany struktury społecznej te tylko, które są zależne od celowej działalności ludzkiej. To ograniczenie pola zainteresowań naszej nauki uzależnia politykę społeczną od badań ogólnych ekonomicznych i społecznych, z drugiej strony ustala własne pole działania.

I polityce społecznej zależy nie tylko na tym, że chce poznać owe zmiany w strukturze społecznej, które zależą od działalności celowej ludzi, lecz również chciałaby znać sposoby ich wywoływania, umieć je wywołać. Praktyczny charakter naszej nauki polega na znajomości metod działania, które mogą wywołać określone, pożądane skutki, na znajomości dróg, prowadzących do pożądanych zmian.

Dlatego w polityce społecznej ważne jest nie tylko wyróżnienie obiektu nauki, ale i subiektów działających. Dla ustalenia nauk teoretycznych, w szczególności przyrodniczych, niezbędne jest jeszcze uwzględnienie czynników działających.

Jakież są czynniki, działające w polityce społecznej? Za czynniki takie, które kształtują pożądane zmiany w strukturze społecznej (obiekcie polityki), uważamy różne ugrupowania społeczne, które składając się na dane społeczeństwo, tworzą jego strukturę.

Spółeczeństwa ludzkie, nawet najbardziej prymitywne, są zróżniczkowane. Zróżniczkowanie na grupy jednolite pod względem interesów czy potrzeb, może się dokonywać pod wpływem wieku, płci, zawodu, majątku itd. W dzisiejszych społeczeństwach najważniejsze jest zróżniczkowanie pod względem gospodarczym (zawód i majątek), które pociąga za sobą zróżniczkowanie społeczne — tworzenie się klas społecznych.

Klasy społeczne są najważniejszymi członami struktury dzisiejszego społeczeństwa. Oddziaływanie wzajemne tych grup na siebie i przeprowadzanie własnych celów, zaspokajanie swoich potrzeb wbrew niekiedy innym klasom, stanowi treść życia społecznego dzisiejszego, a jednocześnie najważniejszy czynnik, zmieniający strukturę społeczną. Nie dość na tym. Współżycie wyłoniło trwałe instytucje zbiorowe, które powstały jako wynik terytorialnego podziału społeczeństwa. Niektóre z nich nabrały szczególnie wielkiego znaczenia, jako rozporządzające przymusem i władzą. Działalność tych organizacji, szczególnie państwa, również gminy — należy specjalnie zaakcentować, omawiając czynniki polityki społecznej. Państwo ma własny interes w celowym kształtowaniu stosunków społecznych i wiele metod, przy pomocy których usiłuje wpływać na układ struktury społecznej.

Zatem dla uchwycenia istoty polityki społecznej niezbędne jest stwierdzenie, że idzie o wpływ państwa i różnych grup społecznych oraz oddziaływanie ich na strukturę społeczną. Lecz mówiąc o tym oddziaływaniu, jeszcze bardziej należy ograniczyć ramy naszej umiejętności. Nie wszystkie akty oddziaływania państwa czy grup społecznych na strukturę społeczeństwa są treścią polityki społecznej. Wszelka działalność bezwiedna, nie będąca świadomie celową, nie może być brana pod uwagę. Należy ona do tych samych procesów co rozwój rzeczowy, spontaniczny. Jedynie działalność, która ma na celu zmiany w ustroju społecznym, lub zdąza do zmiany układu sił społecznych, wchodzi tu w rachubę. Wyodrębnia się ona jako akty świadomości, celowego wyboru,

wartościowania. Wartościowanie polega na różnych możliwościach wyboru działania i ocenie subiektywnej tych możliwości, na tworzeniu i przeprowadzaniu swoich celów i zamierzeń przez państwo i różne grupy społeczne. Do pojęcia polityki społecznej potrzebny jest więc jeszcze jeden składnik.

Celowa działalność grup społecznych i państwa, działalność kierowana pewnymi ideałami, odgrywa tu rolę decydującą.

Wprowadzamy tu do pojęcia nauki nowy metodologicznie pierwiastek: c e l o w o ś ć. Celowość ta polega na stawianiu i przeprowadzaniu pewnych planów i programów, które reprezentują ideologię różnych grup społecznych (klas) bądź państwa, a które najczęściej znajdują się w sprzeczności ze sobą. Praktyka realizowania pewnych celów rzadko polega na dobrowolnej zgodzie zainteresowanych grup czy jednostek — raczej jest kwestią walk i przymusu. Poza tym zagadnienie realizacji celów w ogóle w polityce społecznej polega na możliwości ich stawiania i zależności od obiektywnego rozwoju. Rozwój społeczny jest przede wszystkim spontaniczny. Prawami jego niezależnymi od woli ludzkiej zajmuje się socjologia. Bada ona drogi tego rozwoju i w formie uogólnień, z tendencji rozwojowych, działających poza świadomością ludzką, krystalizuje swoje doświadczenie.

Rozwój ten jest niewątpliwie zdeterminowany na podobieństwo rozwoju w przyrodzie. Polityka społeczna w zasadzie nie bada tego procesu — posiłkując się doświadczeniem socjologii. Jeżeli zajmuje się nim, to tylko zastępczo.

Zamierzenia i programy, które jako wytyczne wysuwane są przez różne grupy społeczne, nie zawsze prowadzą do jednego celu. Owszem, są one często wręcz przeciwne. Jeżeli nauka polityki społecznej chce zachować możliwą obiektywność wobec nich, chce je ująć wszystkie, nie może stanąć na stanowisku żadnego kierunku. Nie chcąc zostawić na uboczu żadnego z kierunków, musi znaleźć formułę uogólniającą wszystkie te programy.

Światopogląd każdej grupy społecznej, każdej zbiorowości da się ująć w pewien program działania, który zabarwia wszystkie ich konkretne poczynania. Moglibyśmy ideologię różnych grup, spotykanych jako czynniki polityki społecznej, uogólnić w ten sposób, żeby za przewodnią myśl wszystkich programów społecznych uważać m y ś ł p r z e k s z t a ł c e ń s p o ł e c z n y c h jako wspólną ideę najbardziej rozbieżnych ujęć.

Myśl przekształceń jest bodźcem wszelkiego czynu, jest wyrazem potrzeby nowych stosunków, niezadowolenia z istniejących, które powstaje jako dążenie indywidualne czy masowe. Idealnej równowagi stosunków, wyrażającej się w jakimś zadowoleniu wszystkich ze stosunków istniejących, nie można sobie nigdy wyobrazić — nie jest ona możliwa. Zazwyczaj wcześniej czy później w pewnym układzie statycznym zjawia się pewien stan dysproporcji, brak ustosunkowania, które wywoływać musi dążność do zmian, do przekształceń. Najczęstszym i najsilniejszym źródłem dysproporcji jest zwykle niewspółmierność produkcji do organizacji (struktury) społeczeństwa. Zmiany, zachodzące w jednej, sprawiają odpowiednie zmiany w drugiej, w następstwie ich wynika zwykle nowy układ sił, nowe ugrupowanie warstw społecznych, które jest źródłem zjawiania się tzw. kwestii społecznych. Formułując ogólnie, można uważać, że punktem ciężkości przekształceń społecznych w każdym układzie stosunków jest zjawianie się kwestii społecznych, wskazujących na otwarte czy ukryte konflikty społeczne. Proces zjawiania się kwestii społecznych jest procesem zachodzącym zazwyczaj bezwiednie. Dochodzenie ich do świadomości zainteresowanych, moment świadomości jest zwykle punktem wyjścia dla akcji celowej, która chce zmienić istniejące stosunki.

Z myślą przekształceń społecznych wiąże się zagadnienie zmian nie tylko rzeczowych, ale i ludzkich. Każdej zmianie w strukturze społecznej odpowiadają zmiany w naturze i psychice ludzkiej — każdemu nowemu układowi stosunków, nowej strukturze odpowiada inny człowiek. W idei przekształceń, stawianej sobie jako cel

polityków społecznych, tkwi więc myśl o nowym człowieku, który winien wcielić w życie ideał nowego ustroju i nowych stosunków.

Na podstawie dotychczasowych rozważań możemy popробować określenia polityki społecznej — mamy bowiem wszystkie elementy, składające się na treść definicji. Za przedmiot badań polityki społecznej uważamy strukturę społeczną, a właściwie zmiany w tej strukturze, zachodzące pod wpływem działalności ludzkiej. Podmiotami działającymi będą: państwo, gminy, organizacje społeczne.

Działalność tych czynników staje się udziałem polityki społecznej wtedy, gdy jest działalnością świadomą, działalnością, w której wysuwano i starano się realizować pewne cele.

W ten sposób ograniczamy pole obserwacji i zakres działania polityki społecznej do wąskiego stosunkowo odcinka działalności ludzkiej, aby móc ująć w czasie i przestrzeni wszystkie te przejawy, które spotykamy w różnych rozbieżnych i, zdawałoby się, sprzecznych ze sobą określeniach polityki społecznej. Uzyskujemy w ten sposób uniwersalną, możliwie obiektywną formułę, określającą naszą naukę.

Definicja polityki społecznej jako nauki polega na ustaleniu, że bada ona zmiany, zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych i szuka sposobów najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian.

Definicja ta zdaje się mieścić wszystkie pierwiastki, wyodrębniające naszą naukę od wszelkich innych; pozwala ogarnąć wszystkie kierunki, myśli i działania; nie ma w niej wyłączności któregośkolwiek kierunku — wszystkie prądy i poglądy są równouprawnione. Wreszcie pozwala na objęcie wszystkich konkretnych zagadnień (kwestia agrarna, robotnicza itd.), które często wypełniają całą treść naszej nauki, gdyż zawsze dadzą się sprowadzić do zmian w strukturze społecznej.

IV

Czy mielibyśmy prawo nazywać tak zbudowaną politykę społeczną nauką?

W pojmowaniu dawnym, wyłącznie przyrodniczym, nie jest to oczywiście nauka; możemy ją co najwyżej uważać za umiejętność, posilkującą się naukowymi metodami w badaniu, lecz posiadającą również cechy twórczości naukowej. Podział nauk użyty przez Mengera daje więcej praw naszej dyscyplinie do nauki, ale nie usuwa cech subiektywnych i poczucia nienaukowości.

Poczucie to możnaby zmniejszyć przez wyraźne zakreszenie granic między teorią i praktyką polityki społecznej.

Teoria naszej nauki zajmuje się jedynie badaniem — konstatowaniem i określaniem faktów, tendencji, celów działalności projektowanej, zmierzającej do zmiany struktury społecznej. O ile zdoła utrzymać się w tych granicach, ma prawo zawsze do pretendowania do miana nauki — chociaż nigdy może nie zdobędzie powszechności dla swoich prawd, lub, co gorzej, zawsze będzie za wiele prawd wokół niej.

Zasadnicze cechy naszej dyscypliny polegać będą na wyzyskaniu doświadczeń odpowiednich nauk teoretycznych i historycznych — w pierwszym rzędzie na liczeniu się ze zdobyczami ekonomii politycznej i socjologii, jako nauk uogólniających całe doświadczenie życia gospodarczego i społecznego. W związku z tym stoi badanie konkretnych warunków życia. Będzie to przede wszystkim socjografia: badanie stanu rzeczy i opis stosunków istniejących, opis zmian zachodzących przede wszystkim pod wpływem działalności celowej. Jest to dziedzina graniczna, należąca w równej mierze do socjologii jak i polityki społecznej — ze szczególnym przecież zamiłowaniem uprawiana przez polityków społecznych.

Oprzeć się musi następnie polityka społeczna na badaniach historycznych; historia gospodarcza, historia kultury, historia rozwoju społecznego, to są dyscypliny, od których czerpie znajomość przeszłości instytucji społecznych, historię tendencji rozwojowych. Będzie na równi z tymi naukami podpatrywać i wykrywać sama tendencje rozwojowe, a więc drogi spontanicznego przebiegu zjawisk. Będzie poznawać dążenia i cele grup społecznych — historię ich powstania, rozwoju i rozkładu, w zależności od konkretnych czynników rozwoju i w związku z tendencjami historycznymi. We wszystkich tych granicznych badaniach swoich różnić się będzie od odpowiednich nauk teoretycznych i historycznych przede wszystkim swoim *n a s t a w i e n i e m*, swoim stałym zwracaniem oczu na udział w badanych zjawiskach celowej działalności ludzi — grup społecznych, państwa i w ogóle ciał publicznych. Stopniowo przechodzimy na właściwe pole polityki społecznej, przez nią jedynie uprawiane. Badamy działalność celową grup społecznych i zmiany, zachodzące wskutek tej działalności w strukturze społeczeństwa, badamy cele i zamierzenia oraz konkretne ich realizowanie się w instytucjach i urządzeniach; badamy wreszcie skutki tej działalności praktycznej i staramy się ocenić cały splot tych zjawisk, ich wagę w ogólnym rozwoju.

Własnym wreszcie polem naszej nauki będzie badanie konkretnej twórczości społecznej ludzi. Śledzenie planowania (projektowania) działalności, badanie i wartościowanie wysuwanych celów, wreszcie badanie konkretnych dzieł i ich następstw. Działalność ta badawcza jest najbardziej zawodna i najbardziej subiektywnie ujmowana. Nie od rzeczy będzie obszerniejsze zajęcie się tą stroną naszego poznania. Mówiliśmy, że nauka nie może tu stawiać norm, jak być powinno. Czynią to zwykle ludzie w swej praktycznej działalności, opierając się o swoje programy, o swoje ideały, tj. kompleksy idei, którym chcą nadać konkretne kształty, które mają zaspokajać

pewne potrzeby i uczucia w sposób nowy, najczęściej nieznanym. Przed badaczem stoi tu zagadnienie poznania całości dążeń danych grup społecznych, ocena oraz genetyczne ich wyjaśnienie.

Rezultatem tych badań winno być również wysuwanie zasad postępowania celowego, sposób urzeczywistniania zmian. Jest to pole najbardziej charakterystyczne dla twórczości nauk praktycznych, ale pole, zwłaszcza w dziedzinie nauk społecznych, szczególnie zawodne. Mieści w sobie właśnie najwięcej niebezpieczeństw, zarodki wszelkiego późniejszego kryzysu myśli.

Uczony zazwyczaj nie odpowiada na pytanie, jak być powinno — robi to zwykle działacz praktyczny, wysuwając swoje programy działania. Oczywiście, w roli tej występuje niekiedy i badacz i teoretyk — nie trzeba więc zapominać, że przekracza on wtedy granice naukowego ujmowania, że staje się praktycznym działaczem. Uczony, który nie chce wykroczyć poza ramy określone jego poznaniu, może najwyżej dawać przybliżone odpowiedzi w granicach, którymi są z jednej strony cele i zamierzenia, wysuwane przez różne grupy społeczne, z drugiej zaś — tendencje rozwojowe w danym społeczeństwie. Zatem badacz nie odpowiada, jak wzmiankowaliśmy, na pytanie, jak być powinno, lecz jedynie na pytanie: *j a k c h c i e l i b y ś m y b y b y ł o* oraz *i a k m o ż e b y ć*. Tylko w tych granicach odpowiedź badacza może mieć obiektywne uzasadnienie i być ściśle naukowe. Otóż na niekorzyść naszej nauki należy zauważyć, że rzadko, a może nawet nigdy, nie bywa taka. Zazwyczaj bowiem do tych obiektywnie uzasadnionych pytań dołączają się rozwiązania o charakterze wysoce subiektywnym.

Badacz ze swego stanowiska nie może i nie stawia żadnych celów dla społecznego stawania się. Określa on tylko możliwości z jednej strony celowej działalności, z drugiej, spontanicznego rozwoju. Określa prawdopodobieństwo zachodzenia pewnych faktów. To wszystko, co, nie wychodząc z roli badacza, wolno mu czynić. Trzy-

manie się tych granic daje możliwie obiektywne podstawy sądów i twierdzeń, daje naszej umiejętności prawo do naukowości. Wyłącza, przynajmniej teoretycznie, wszelkie indywidualne pozarzeczowe pierwiastki — faktycznie przecież jest polem złudzeń i źródłem „kryzysów” samej nauki: badacz nie może uniknąć indywidualnych, pozanaukowych sądów, gdyż w naszej dziedzinie one są niejako zrośnięte z jego osobą — nie może się uchronić od własnej celowości i planowania.

Abstrahujemy tutaj od faktu, że zwłaszcza w praktycznych umiejętnościach społecznych spotykamy się niejednokrotnie z faktem snucia własnych celów i możliwości przez samego badacza. Badacz, niejednokrotnie na podstawie obiektywnej analizy, dochodzi do wniosków, które mogą być traktowane jako cel same w sobie. Badacz staje się sam czynnikiem, np. w polityce ekonomicznej czy społecznej. Jest to niewątpliwie wielki triumf przewidywania, jaki daje nauka, ale również zarodek owego subiektywizmu.

Wreszcie musimy zrezygnować z jakiegokolwiek klasyfikacji szkół i kierunków w zależności od ich większej lub mniejszej naukowości. Niewątpliwie, kierunek, który będzie bliższy wyłuszczonej wyżej warunkowi, który w swych sądach więcej je będzie uwzględniał, może uchodzić za bardziej naukowy — ale na to nie mamy w gruncie rzeczy żadnych kryteriów. Da się to stwierdzić na przykładzie, jak pojmujemy fakt przemian społecznych. Uważamy, że można przebudowę społeczną traktować zarówno w kierunku jakichś nowych zasad, jak i na podstawach dawnych, minionych.

I chociaż w praktyce utarło się pojęcie zmian, zdających do nowego świata, jako synonim polityki społecznej — i chociaż subiektywnie gotowi jesteśmy uznać za własny ten punkt widzenia, jednak ze stanowiska możliwości wytworzenia nauki polityki społecznej musimy uznać je za sztuczne i zbędne ograniczenie terenu i swobody polityki społecznej jako nauki. Traktując każdy kierunek, który umie naukowo uzasadniać swe postulaty

za równouprawniony, odnosimy się do swych własnych subiektywnych ujęć z pewną dozą krytycyzmu i świadomością ich względności. I dlatego musimy przyjąć zasadę, że w polityce społecznej każdy konkretny kierunek winien być uprawniony, gdyż każdy zawiera w sobie, w mniejszym czy większym stopniu, zespół obu pierwiastków: obiektywnego i subiektywnego, czy: naukowego i utopijnego. I to jest ograniczenie związane z każdą nauką praktyczną społeczną.

Jest to więc próba wyznaczenia granicy poznania naukowego w polityce społecznej i oddzielenia nauki od pozanaukowego rozważania przedmiotu. I tutaj zdaje się mieścić główna trudność konstrukcyjna wszystkich nauk społecznych, trudność, w której drogowskazem jest jedynie intuicja ludzka.



Rozdział I.

PRZEDMIOT POLITYKI SPOŁECZNEJ

§ 1. Polityka społeczna jako nauka.

1. Powstanie i nazwa. Twórcą nazwy i wyraźnego wyodrębnienia polityki społecznej jako osobnego przedmiotu badań jest François-Marie-Charles Fourier, 1772—1837, filozof, socjolog i ekonomista francuski. Polityka społeczna w koncepcji Fouriera uzyskała od razu pewien aspekt światopoglądowy. Przyczyną tego była zarówno wybitna indywidualność Fouriera jak i ścisły związek całości jego prac teoretycznych z działalnością praktyczną. Z pomiędzy tych prac należy wymienić przede wszystkim *Théorie des quatre mouvements et des destinées générales*, 1808, a nadto *Traité de l'association domestique et agricole*, 1822, wydany ponownie w r. 1841 jako *Théorie de l'unité universelle*, oraz *Le nouveau monde industriel et sociétaire*, 1829.

Nazwę: polityka społeczna przejęli Niemcy, którzy używają wyłącznie określenia: Sozialpolitik. W nauce polskiej mówi się również: polityka społeczna, lub rzadziej: polityka socjalna. Sami Francuzi unikają wyrażenia: politique sociale i mówią chętniej: législation industrielle, droit social, économie sociale, zwracając uwagę głównie na ustawodawstwo i traktując politykę społeczną na jednej płaszczyźnie z prawem pracy. Anglicy używają określenia: social work, podkreślającego raczej działalność praktyczną. Ostatnio przyjęli jednak również wyrażenia: labour policy, social policy, a nieraz mówią ogólnie: social science, zaprzeczając tym samym wyodrębnieniu polityki społecznej spośród ogółu nauk społecznych.

Amerykanie wreszcie stale określają politykę społeczną jako labor politics.

2. Trudności w ustaleniu przedmiotu polityki społecznej. Nazwy „polityka społeczna” oraz odpowiadających tej nazwie innych określeń używa się powszechnie od dawna. Również od dawna polityka społeczna jest przedmiotem badań. O wiele dawniej już stała się ona przedmiotem działalności, przede wszystkim państwa, ale także i innych grup społecznych, zwłaszcza kościoła i cechów, później związków zawodowych, a nawet jednostek. Mimo to nie osiągnięto porozumienia co do całego szeregu podstawowych zagadnień teoretycznych.

Wyłoniono wiele odmiennych poglądów nawet co do sposobu podejścia do zagadnienia. Nie dziwnego więc, że nie uzgodniono zapatrywań na przedmiot polityki społecznej. Dodajmy do tego częste nieporozumienia oraz nadużywania określeń, a również i przemianę poglądów w toku rozwoju. Dopiero w ostatnich czasach uczyniono poważne postępy w teoretycznym ujmowaniu zagadnienia.

3. Stanowisko nauki w okresie początkowym. Najogólniejszym dawniejszym określeniem polityki społecznej było uznanie jej za sztukę regulowania stosunków społecznych.

Przy takim określeniu polityki społecznej musimy przyjąć, że istniała ona, jako działalność, zawsze, ilekroć istniało państwo oraz społeczeństwo o zróżniczkowanej budowie. Jest więc — w tym znaczeniu — zjawiskiem odwiecznym. Gdy bowiem zjawiają się w społeczeństwie poszczególne jego człony, to równocześnie zjawiają się i różnice pomiędzy nimi, a w następstwie tych różnic — spory, zatargi, odmiennie dążności, wstrząsy, walki. Celem polityki społecznej bywa wówczas usuwanie owych zatargów, wstrząsów, walk, usuwanie ich źródeł, regulowanie spraw spornych, i w ogóle wszelkie świadome, celowe postępowanie wobec przejawiających się różnic społecznych.

W bezpośrednim następstwie tego stanu rzeczy rodzi się polityka społeczna jako dyscyplina praktyczna. Wykazuje ona następujące cechy charakteryzujące:

a) jest to nauka o sztuce postępowania, świadomego, zdążającego do pewnego celu,

b) i to postępowania zarówno państwa, społeczeństwa, grup społecznych, jak i samych jednostek,

c) skierowanego do regulowania spornych spraw społecznych,

d) wynikającego z istnienia przejawiających się różnic społecznych,

e) ześrodkowującego stronę praktyczną wszelkich zainteresowań naukami społecznymi w społeczeństwach zróżniczkowanych, oraz

f) wiążącego się z wyznawaniem światopoglądem.

4. Powstanie problemu systematyki. Można już było rozróżnić politykę społeczną jako działalność oraz jako sztukę. Jako działalność, polityka społeczna jest to socjalno-polityczne zachowywanie się i działanie człowieka, czy też grupy, związku, społeczeństwa, państwa. Jako sztuka — jest to technologia, a więc przedstawienie reguł, prowadzących z pewnego określonego założenia socjalnego do określonego celu socjalnego. Jest to więc rozwiązanie zagadnienia, jak można w najbardziej racjonalny sposób urzeczywistnić pewne socjalno-polityczne cele, wynikające z rozwoju dziejowego lub dowolnie w myśli założone.

Pozostała jednak otwartą sprawą, czy może istnieć polityka społeczna jako teoria naukowa, jako nauka teoretyczna, poświęcona politycznemu myśleniu o społeczeństwie, ujętemu w ściśle naukowy system. Nie idzie tu więc o socjalno-polityczne działanie, o politykowanie socjalne, ale o socjalno-polityczne myślenie.

§ 2. Polityka społeczna w systemie nauk.

5. Klasyfikacja nauk społecznych. Otóż, jeżeli polityka społeczna może istnieć jako nauka teoretyczna, to oczywiście tylko w rzędzie nauk społecznych. Próby zasadniczej klasyfikacji nauk społecznych dokonał już Karl Menger (1840

w Nowym Sączu — 1921 w Wiedniu) w pracy *Untersuchungen über die Methode der Sozialwissenschaften*, 1883. Dzieli on nauki społeczne na trzy grupy:

a) teoretyczne nauki społeczne, zajmujące się dochodzeniem praw i ogólnej treści badanych przedmiotów, a obejmujące ekonomię i socjologię;

b) historyczne nauki społeczne, badające przebieg historycznego kształtowania się, zajmujące się cechami indywidualnymi i wyborem faktów, a więc wartościowaniem, obejmujące historię gospodarczą i społeczną oraz historię poglądów ekonomicznych i społecznych;

c) praktyczne nauki społeczne, zajmujące się badaniem zjawisk, dokonywujących się pod wpływem świadomej działalności oraz dążeń ludzkich, a obejmujące politykę ekonomiczną i politykę społeczną.

Widać z tego usystemizowania, że Menger ujmuje nauki społeczne w trzy, a właściwie nawet w cztery pary. Wzajemne stosunki poszczególnych nauk są widoczne z następującego zestawienia ich parami:

Nauki społeczne:

	gospodarcze	socjalne
teoretyczne	ekonomia	socjologia
historyczne	historia gospodarcza	historia społeczna
	historia poglądów ekonomicznych	historia poglądów społecznych
praktyczne	polityka ekonomiczna	polityka społeczna

1. Przegląd nauk społecznych I.

Klasyfikacja ta tylko pozornie jest poprawna. Przy nieco bliższym zbadaniu zauważymy z łatwością, że w schemacie Mengera polityka społeczna jest tylko opisywaniem tego, co się dzieje, co się staje pod wpływem takiego czy innego działania. Tymczasem polityka społeczna jest ściśle związana z oceną również i samego celu, a nie tylko środków działania. Co więcej, dopiero ów cel jest istotny dla polityki społecznej. Schemat Mengera zaś zamienia ją na chłodny opis mniej lub więcej deterministycznie ujętych związków przyczynowych. W konsekwencji brak jest dokładnego, precyzyjnego ujęcia przedmiotu, brak jest podstaw rozróżnienia polityki ekonomicznej i polityki społecznej, brak jest wreszcie miejsca na historię polityki społecznej.

Drugim poważnym zarzutem, i to bardziej podstawowym, jest zarzut, iż podział nauk gospodarczych nie odpowiada podziałowi nauk socjalnych, który został tylko zewnętrźnie, sztucznie dołączony. Bez trudu można dostrzec, że wzajemny stosunek polityki ekonomicznej do polityki socjalnej jest zupełnie inny, niż stosunek ekonomii do socjologii. Również stosunek ekonomii do polityki ekonomicznej jest zupełnie inny, niż stosunek socjologii do polityki społecznej.

Toteż później dzielono nauki tylko na teoretyczne (nomotetyczne) i historyczne (opisowe), pomijając nauki praktyczne. Tak dzielili nauki np. Dilthey, Durkheim, Rickert, Windelband. Z tą chwilą zabrakło jednak w ogólnym podziale nauk społecznych miejsca dla polityki społecznej. Ujmowano ją więc bez żadnego związku z takim ogólnym podziałem. Brak jasnej podstawy teoretycznej stał się jednak przyczyną powstania i umocnienia się różnych kierunków, które nie mogły znaleźć wspólnej platformy.

6. Teorie agretatywne. Pierwszą grupę tworzą (zasadniczo dawniejsze) poglądy, uważające politykę społeczną tylko za mechaniczny zbiór (prosty agregat) poszczególnych tzw. kwestii społecznych. Zwolennicy takiego ujmowania polityki społecznej pomijają zarówno wyczerpanie tych kwestii, jak i ujęcie ich w jedną całość. Teorie te nie mają nic wspólnego

z indukcyjnym budowaniem pojęcia polityki społecznej. Nie zdążają one bowiem wcale do stworzenia pojęcia polityki społecznej jako jedności i całości, której poszczególnymi przejawami byłyby owe „kwestie społeczne”. Nazwa: polityka społeczna jest tutaj tylko skrótem, ale nie określeniem pewnego pojęcia.

Metodą postępowania jest tu podejmowanie w zupełnie dowolny sposób pewnych szczególnie rozwiniętych zjawisk patologicznych, np. „kwestii” robotniczej, agrarnej, kobiecej, mieszkaniowej, bezrobocia. Bada się rozwój wybranego zagadnienia, jego stan: wpływy grup społecznych czy państwa na powstanie lub uregulowanie „kwestii”. W najlepszym przypadku dochodzi się do czysto negatywnego stwierdzenia niemożności uregulowania w danym ustroju społecznym. Wyniki badań są najwyżej monograficznymi przyczynkami, nie szukającymi wewnętrznej łączności poszczególnych kwestii i nie myślącymi o całości zagadnienia. Wskutek tego teorie agretatywne nie tylko nie dostrzegają całości ani wspólnej więzi, ale również nie wyczerpują ani całości problemów ani ich istoty.

W ten sposób podchodził do badania już Jean-Charles-Léonard Simonde de Sismondi, 1773—1842, historyk i ekonomista szwajcarski, zresztą zwolennik poglądów ekonomicznych Adama Smitha. Tak samo postępował Thomas Carlyle, 1795—1881, historyk angielski. Metodę agretatywną stosuje jednak wielu pisarzy do dziś, zwłaszcza spośród francuskich i angielskich. Co więcej, metoda ta odbiła się w pracach wielu jej przeciwników, którzy mimo odmiennych założeń ogólnych nie potrafili przedstawić zagadnień polityki społecznej inaczej, niż jako luźnego zbioru poszczególnych kwestii, powiększając tylko ilość zagadnień.

7. Teorie systemizujące. Późniejsi badacze zaczęli odczuwać potrzebę zebrania poszczególnych kwestii społecznych razem oraz uogólnienia ich, ujęcia w pewien system, całość, jedność. Należy tu wymienić na pierwszym miejscu naukę niemiecką, ale również i polską, rosyjską, angielską, oraz

niezliczone próby nauki francuskiej. Teorie systemizujące szukają definicji ogólnej, nadającej to samo piętno wszystkim kwestiom społecznym. Zarzucają one nawet samo pojęcie: kwestia społeczna oraz szukają wspólnego, ogólnego podłoża. Stąd pochodzi coraz powszechniejsze dążenie do badania ogólnych, wspólnych założeń i celów oraz do wiązania wszystkich problemów z jednym wspólnym poglądem. Niejednokrotnie nawet porzuca się indukcję i przechodząc do dedukcji wysnuwa się owe problemy z uprzedniego założenia. Ojcem tego kierunku jest w gruncie rzeczy prymitywny jeszcze w metodach Fourier.

Pierwszą typową, najogólniejszą definicją polityki społecznej była definicja Bortkiewicza, Begriff der Sozialpolitik, w Conrads Jahrbücher, 1898. Według niego polityka społeczna jest to stanowisko państwa wobec antagonizmów klasowych (przeciwieństw społecznych), przejawiające się w ustawodawstwie i administracji.

Do tego określenia dodawano nieraz oznaczenie pewnego określonego celu owej działalności. Tak np. A. Wagner mówi o działalności państwa, zdążającej do usunięcia usterek w rozdziale dochodu społecznego, a to środkami ustawodawczymi i administracyjnymi, a G. Schmoller o wyrównywaniu antagonizmów klasowych społeczeństwa. Ludwik Heyde zaś, w Abriss der Sozialpolitik, 1930, twierdzi, że polityka społeczna jest zespołem planowych posunięć i dążeń, które w zasadzie mają na celu oddziaływanie na wzajemne stosunki poszczególnych klas i stanów w społeczeństwie oraz na ich stosunek do rządu, przy czym miernikiem jest tu pojęcie sprawiedliwości.

Ow cel określano czasem bardziej ogólnikowo (np. według Zwiedineek-Südenhorsta polityka społeczna jest polityką zdążającą do trwałego zabezpieczenia celów społeczeństwa) albo też bardziej konkretnie. Tak więc według C. W. Guillebaud (Anglik) polityka społeczna jest działalnością państwa lub innej władzy publicznej dla poprawienia warunków życia i pracy. Piotr Struve, Poniatje i problema socjalnoj poli-

tiki, 1910, widzi w polityce społecznej szereg metod, które mają na celu nie system, lecz dobro i interes żywych ludzi. Hermann Greulich (Szwajcar) mówi, że celem polityki społecznej jest dopomożenie człowiekowi pracy do wydobywania się z niegodnego stanowiska, jakie zajmuje w życiu gospodarczym, do zdobycia prawa godności ludzkiej, przestania być rzeczą i stania się indywidualnością: najliczniejszej warstwie społecznej należy dać warunki istnienia i godności ludzkiej.

Nauka polska poszła w wytkniętym przez Greulichą kierunku i to bez względu na wyznawany światopogląd. W swej *Polityce społecznej*, 1925, Antoni Szymański pisze, że jej przedmiotem jest dobro warstwy pracy najemnej w ogóle, a w szczególności pracy fizycznej, inaczej mówiąc: określenie należytego stosunku między pracodawcami a pracownikami. Według zaś Zofii Daszyńskiej-Golińskiej, *Polityka społeczna*, 1935, naczelnym zadaniem tej polityki jest postęp ogólnego dobrobytu przez podniesienie dobrobytu szerokich mas pracujących, przede wszystkim pracowników zależnych; celem polityki społecznej jest emancypacja pracy, stworzenie warunków, umożliwiających tę emancypację. Najdalej w oparciu się o cele gospodarcze poszedł Władysław Zawadzki, *Polska polityka socjalna a gospodarstwo społeczne*, 1927. Według niego celem polityki społecznej jest podniesienie dobrobytu warstw pracujących, a prócz tego zapewnienie czy też wzmocnienie pokoju społecznego, usunięcie tarć, pociągających za sobą marnowanie sił wytwórczych, ochrona przed rabunkową gospodarką siłami ludzkimi oraz uprzywilejowanie klas gospodarczo czynnych.

W ostatnim zdaniu Zawadzkiego widać wyraźnie wpływ Wernera Sombarta, *Ideale der Sozialpolitik*, w Brauns Archiv, 1897, który dobitnie podkreślił, że „zdrowa” polityka społeczna powinna sobie określić jako cel podtrzymywanie tych klas socjalnych, które są przedstawicielami postępu gospodarczego. Co prawda, dodał on, że przez to osiąga się w interesie kultury ideał rozwoju.

8. Ocena teorii systemizujących. Myśl o potrzebie sy-

stemu była trafna. Bez uogólnień, bez systemu, nie można by mówić o polityce społecznej, jako o nauce. Mimo to wiązano jednak politykę społeczną (jako naukę) z pewnym założonym stanem rzeczy oraz indywidualnym światopoglądem. Stąd płyną owe tak częste i głębokie różnice w określeniu istoty polityki społecznej oraz powiązanie tej jej istoty z praktycznym celem, jaki w danym układzie stosunków sobie zakładamy.

Trafnie podnosi Sombart, że każda polityka społeczna nosi na sobie piętno pewnych klas społecznych, które ją prowadzą, i że nie może być inną, nawet w działalności państwa. Zdanie to ma szczególną wymowę dla konkretnie prowadzonej polityki społecznej w społeczeństwie klasowym. Jednakże polityki społecznej jeszcze przez to samo nie uchwycono. Pominięcie związków polityki społecznej z ogólnym podziałem nauk nie dało podstawy dla poprawnego jej ujęcia.

9. Teorie ogólne. Zaczęto więc powracać do umiejscowienia polityki społecznej w ogólnym podziale nauk, a więc do prób stworzenia definicji tak szerokiej, aby treść polityki społecznej można było ująć ogólnie, wskazując na wszystkie czynniki i cele, które się wysuwają. Zadania tego podjął się Konstanty Krzeczkowski (*Problemat polityki społecznej*, w *Ekonomiście*, 1930; *O stanowisku nauk praktycznych*, 1936; *Polityka społeczna*, w *Enc. nauk polit.* 1939, IV. 366). Podał on następującą definicję: polityka społeczna bada zmiany, zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych i szuka sposobów najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian.

Definicja Krzeczkowskiego wyróżnia się niewątpliwie czysto naukowym swym charakterem. Daje ona możliwość właściwego rozmieszczenia poszczególnych elementów. Badanie zmian, zachodzących w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności — to nauka teoretyczna. Szukanie sposobów najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian — to sztuka postępowania, przy abstrakcyjnym zaś ujęciu —

to nauka o sztuce postępowania, nauka praktyczna. Poza definicją pozostaje sama konkretna działalność polityczno-społeczna, „politykowanie społeczne”.

Polityka społeczna zjawia się więc w definicji Krzeczowskiego w jednym swym aspekcie, jako nauka teoretyczna. Zajmuje się ona badaniem zmian, zachodzących w strukturze społecznej. Ekonomia i socjologia badają zmiany, dokonywujące się żywiołowo. Polityka ekonomiczna i polityka społeczna, jako nauki teoretyczne, badają zmiany, zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem działalności celowej.

Jako nauka teoretyczna polityka społeczna ogranicza się do poznania rzeczywistości. Mamy jednak również politykę społeczną jako naukę praktyczną. Bada ona sposoby stworzenia nowej rzeczywistości na podstawie zamierzonej, racjonalnej, a więc celowej działalności.

10. Charakterystyka teorii ogólnych. W ten sposób teorie ogólne dochodzą ponownie do umieszczenia polityki społecznej w ramach ogólnego podziału nauk. Nie popełniają jednak wielu dawnych błędów. Tabela podana poprzednio w ust. 5, ulegnie pewnej zmianie. Pomijając sprawę nauk historycznych i pozostawiając ich umieszczenie bez żadnej zmiany, trzeba będzie tabelę tę przedstawić następująco:

Nauki teoretyczne	Zmiany żywiołowe	Ekonomia	Socjologia
	Zmiany pod wpływem działalności celowej	Polityka ekonomiczna (teoretyczna)	Polityka społeczna teoretyczna
Nauki praktyczne		Polityka ekonomiczna (praktyczna)	Polityka społeczna praktyczna
Nauki historyczne		Historia gospodarcza	Historia społeczna
		Historia poglądów ekonomicznych	Historia poglądów społecznych

2. Przegląd nauk społecznych II.

Polityka społeczna jako całość, jako zarówno nauka teoretyczna jak i nauka praktyczna, bada więc zmiany w strukturze społecznej, zachodzące pod wpływem działalności pewnych czynników (państwo, gmina, klasy i warstwy społeczne, grupy społeczne, jednostki) oraz z uwagi na różne metody (np. przymus i dobrowolność) i różne cele. Ta różnorodność interesów, metod i celów wynika z różnorodności podmiotów polityki społecznej. Jaka będzie konkretnie prowadzona polityka społeczna, to zależy będzie od tego, który z podmiotów będzie ją prowadził i jakiemu światopoglądowi będzie hołdował. Każdy podmiot może wносить inne metody, dążyć do innych celów, opierać się o inne interesy (własne, grupowe, całości).

Wchodzimy już na teren politykowania społecznego, działalności praktycznej. Widzimy jednak ścisły związek z nauką, z polityką społeczną jako nauką praktyczną. Tutaj treść tej nauki zależy już od światopoglądu, chociaż omawiać możemy różne cele, zależnie od różnych założeń. Tutaj też występują szczególnie ostro na widok różne tereny socjalne, różne metody i różne cele. Polityka społeczna jako nauka praktyczna zostaje ściśle związana ze światopoglądem.

11. Teorie częściowe. Przeciw takiemu ogólnemu ujęciu polityki społecznej wystąpiła pewna grupa poglądów, która mówiąc o polityce społecznej myśli tylko o pewnym konkretnym ustroju, w danej chwili na pewnym obszarze panującym, o pewnym konkretnym terenie socjalnym oraz o pewnych konkretnych dążeniach. Zwolennicy tych poglądów nie rozróżniają więc ujęcia ogólnego, teoretycznego, od ujęcia, opartego na czymś przemijającym, ograniczonym w czasie i przestrzeni. Uogólniają oni zjawisko historyczne. Dają nie-raz trafny obraz rzeczywistości historycznej. Ale ten obraz traci wartość z każdą dokonaną zmianą stosunków. Wyjaśnia trafnie genezę pewnej działalności polityczno-społecznej oraz treści polityki społecznej jako nauki praktycznej w pewnych określonych warunkach czasu i przestrzeni. Ale prze-

nosząc dynamikę nauki praktycznej na teren teoretyczny traci z oczu całość.

Najlepszym może przykładem są tutaj poglądy Eduarda Heimanna, *Theorie der Sozialpolitik*, co jest tylko podtytułem pracy: *Soziale Theorie des Kapitalismus*, 1929.

Zasadnicza myśl Heimanna polega na zrównaniu pojęć polityki społecznej oraz socjalnej teorii kapitalizmu. Wywodząc, że polityka społeczna jest ruchem socjalnym, zrodzonym i działającym w ustroju kapitalistycznym oraz dążącym do zmian w tym ustroju, oraz że kapitalizm nie może zwalczać polityki społecznej, gdyż zrodziła się ona w wolności tego kapitalizmu, Heimann twierdzi, że wobec tego teoria polityki społecznej jest teorią socjalnej dynamiki kapitalizmu. Ta socjalna dynamika kapitalizmu rozgrywa się na ukształtowanym przez kapitalizm terenie socjalnym. Nie wchodzi więc w zakres polityki społecznej zagadnienia, pozbawione dynamiki antykapitalistycznej (dobroczynność publiczna, opieka społeczna, opieka nad ubogimi) lub też w ogóle pozbawione dynamiki, a łączące się tylko z zaspakajaniem potrzeb (poszkodowani wojną, inwalidzi wojenni, zdemobilizowani, repatrianci, poszkodowani klęskami elementarnymi). Brak dynamiki antykapitalistycznej widzi jednak Heimann nie tylko w tego rodzaju zagadnieniach, jakie co dopiero wymieniono, które zresztą na ogół istotnie wyłącza się pomiędzy zagadnień polityki społecznej. Konsekwencje ograniczenia w ten sposób zakresu polityki społecznej są u Heimanna o wiele szersze.

W całości poza granicami polityki społecznej pozostaje więc pośrednictwo pracy, a to wobec braku istotnej sprzeczności interesów kapitału i pracy. Według Heimanna jest to tylko sprawa technicznej organizacji rynku pracy. W gruncie rzeczy wyłącza Heimann i całą naukę o pracy, jako wprawdzie zbędną dla kapitalizmu, ale zawsze dla niego korzystną. Jedynie tylko stałe antysocjalne nastawienie kapitalizmu i pochodząca stąd jego niechęć do nauki o pracy są przyczyną poruszania problemów nauki o pracy. Również i ubez-

pieczenia społeczne wyłącza Heimann z zakresu polityki społecznej, twierdząc, że idzie tu o korzyści dla pracownika bez niekorzyści dla pracodawcy. Tylko obciążenie pracodawcy składką ubezpieczeniową stanowi podwyżkę płacy i łączy te zagadnienia z polityką społeczną. Do polityki społecznej włącza Heimann natomiast:

a) ochronę pracowników oraz zagadnienie czasu pracy; idzie tu o zabezpieczenie źródła pracy i zapewnienie jego regeneracji na przyszłe dni i pokolenia, czego sam kapitalizm nie jest w stanie przeprowadzić z uwagi na konkurencję;

b) prawo do pracy i prawo na pracy, z włączeniem związków zawodowych typu liberalnego oraz rad zakładowych jako ograniczeń pracodawcy;

c) monopolizację rynku pracy, a więc również i sprawy układów zbiorowych oraz rozjemstwa zbiorowego, gdyż stanowią one monopolizację na rzecz pracowników, a także pomoc dla bezrobotnych, gdyż wpływają na rynek pracy.

12. Ocena teorii częściowych. Działalność polityczno-społeczna zrodziła się wobec zjawienia się różnic społecznych (por. wyżej ust. 5). Trafne są zatem wywody Heimanna, charakteryzujące stan z drugiej połowy XIX i początku XX stulecia w ustroju liberalno-kapitalistycznym, a twierdzące, że a) polityka społeczna jest ruchem socjalnym, zrodzonym i (pierwotnie) działającym w ustroju kapitalistycznym, b) dąży ona (ale i tu: pierwotnie) do zmian w tym ustroju, oraz c) zrodził ją kapitalizm, gdyż powstała ona na ukształtowanym przez kapitalizm terenie socjalnym. Ale z tych zupełnie zresztą nie nowych stwierdzeń wysuwa Heimann fałszywe wnioski.

Błędne jest naprzód twierdzenie, jakoby do istoty (a więc: k a ż d e j) polityki społecznej należało dążenie jej do zmian w ustroju kapitalistycznym. Wszak sam Heimann podniósł, że polityka społeczna działa pierwotnie w ustroju kapitalistycznym. A więc, działając w innym ustroju, nie spełnia tego założenia. Mylne jest również rozumowanie, że kapitalizm nie może zwalczać polityki społecznej, skoro zrodziła się

ona w wolności kapitalistycznej. Wszak polityka społeczna w ustroju kapitalistycznym dąży do zmian tego ustroju. Najdelikatniej mówiąc, nie wyłącza to więc zwalczania jej przez kapitalizm; może nawet pociąga je za sobą, gdyż działalność polityczno-społeczna drogą ustawodawstwa oraz administracji jest przecież sprzeczna z „wolnością kapitalistyczną“.

Na gruncie teorii Heimanna polityka społeczna byłaby skazana albo na zaginięcie razem z kapitalizmem albo na wieczne niezrealizowanie jej postulatów. Polityka społeczna istotnie dąży do zmian, do nowej rzeczywistości, ale nie ginie śmiercią naturalną w razie usunięcia ustroju kapitalistycznego. Teoria Heimanna jest więc teorią częściową, usiłującą zobrazować przebieg wypadków w pewnym historycznym przecięciu, ale nie jest ogólną teorią polityki społecznej.

§ 3. Przedmiot polityki społecznej.

13. Poprawna definicja polityki społecznej. Błędy definicji agretatywnych, systemizujących lub częściowych wynikały czy to z braku ujęcia ogólnego czy też w szczególności z pomieszania dwu różnych rzeczy: istoty polityki społecznej jako nauki oraz oceny konkretnych sytuacji w pewnym ustroju socjalnym i uogólniania wynikających stąd wskazań i celów. Poprawne mogą być tylko definicje ogólne. Przyjmujemy definicję Krzeczковского, z której usuwamy jedynie wymienienie czynników polityki społecznej (grup społecznych oraz ciał publicznych), doczepione sztucznie z zewnątrz.

Powiemy więc, że polityka społeczna bada zmiany, zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności (nauka teoretyczna), oraz szuka najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian (nauka praktyczna).

14. Elementy definicji. Badanie zmian zachodzących w strukturze społecznej wskazuje na niepodkreślany poprzednio związek z socjologią. System, podany w ust. 10, ulegnie więc dalszej zmianie. Socjografia bada strukturę społeczną.

Polityka społeczna zajmuje się zmianami w tej strukturze. Socjologia bada zmiany, dokonywujące się żywiołowo. Polityka społeczna zajmuje się zmianami, zachodzącymi pod wpływem działalności celowej.

Zmiany te zachodzą w pewnym terenie socjalnym. Zarówno ukształtowanie terenu jak i zachodzące zmiany zależą od pewnych czynników. Zachodzi jednak pomiędzy nimi zasadnicza różnica. Dlatego w dalszym ciągu o czynnikach polityki społecznej będziemy mówić tylko wówczas, gdy będziemy mieć na myśli czynniki, kształtujące teren socjalny polityki społecznej, np. kapitalizm, praca najemna itd. Będziemy zaś mówić o podmiotach polityki społecznej, jeżeli będziemy myśleli o jednostkach, grupach jednostek, grupach społecznych, związkach, społeczeństwie, państwie, dokonywujących owej celowej działalności.

Badając zmiany w strukturze społecznej polityka społeczna opiera się o pewne konkretne struktury. Podstawą jest zawsze struktura dzisiejsza, przy zwróceniu uwagi na łączność jej z bezpośrednio poprzedzającą. Dalsze sięganie w przeszłość należy już do nauk historycznych. Szukając zaś sposobów przeprowadzenia zmian w strukturze społecznej, polityka społeczna opiera się o wartościowanie w szczególnie wysokim stopniu. Nie idzie tu bowiem tylko o ocenę stosunku środka do celu, ale również o ocenę samego celu.

15. Problemy polityki społecznej. Najważniejszymi czynnikami obecnej i bezpośrednio poprzedzającej, a z obecną związanej struktury społecznej w Polsce są praca oraz stan posiadania, kapitał, własność środków produkcji. Polityka społeczna zajmuje się więc pracą (najemną) i jej stosunkiem do kapitału nie z uwagi na swą istotę, ale z tej przyczyny, że te dwa zjawiska wywierały rozstrzygający wpływ na strukturę społeczną w ustroju kapitalistycznym, który kształtuje nową strukturę społeczną i bezpośrednio poprzedza nowy ustrój. Zawód i posiadanie (własność środków produkcji) długo jeszcze pozostają czynnikami, różniczkują-

cymi społeczeństwo i tworzącymi strukturę społeczną, choć już w mniej wyłącznym, powoli zamierającym stopniu.

Stąd płynie uwzględnianie w polityce społecznej szeregu problemów dawnych na równi z problemami świeżo narodzonymi. Poniżej zamieszczony układ daje (niewyczerpujące zresztą, przykładowe jedynie) zestawienie tych problemów.

A. Struktura społeczna.

1. Ustrój własności.
2. Ustrój stosunku najmu pracy; pracownicy.
3. Podstawowe podmioty polityki społecznej: państwo, związki zawodowe, partie polityczne, grupy wyznaniowe i inne grupy społeczne, podmioty międzynarodowe.
4. Nauka o pracy.

B. Środki polityki społecznej.

I. W danym ustroju.

a) W stosunkach pracy najemnej.

5. Organizacja zawierania stosunków pracy;
 - a) działalność pozytywna:
 - (1) rynek pracy,
 - (2) przygotowanie zawodowe,
 - (3) poradnictwo zawodowe,
 - (4) pośrednictwo pracy,
 - (5) polityka zatrudnienia;
 - b) działalność remediacyjna (patologia):
 - (6) bezrobocie, rodzaje:
 - aa) sezonowe,
 - bb) koniunkturalne,
 - cc) strukturalne,
 - (7) bezrobocie, usuwanie i łagodzenie:
 - aa) roboty publiczne,
 - bb) skracanie czasu pracy,

- cc) reagraryzacja,
- dd) emigracja,
- ee) ubezpieczenia na wypadek bezrobocia,
- ff) zasiłki i pomoc społeczna.

6. Interwencja przy zawieraniu umów o pracę;
 - a) publicyzacja prawa pracy,
 - b) układy zbiorowe pracy.
7. Ochrona stosunku pracy;
 - a) ustawodawstwo ochronne:
 - (1) czas pracy i urlopy,
 - (2) bezpieczeństwo i higiena pracy,
 - (3) grupy specjalne:
 - aa) młodociani,
 - bb) kobiety,
 - cc) ciężko pracujący,
 - dd) inwalidzi;
 - b) zabezpieczenie (ochrona) miejsca pracy;
 - c) nadzór: inspekcja pracy;
 - d) organizacje i organizacja międzynarodowa.
8. Regulowanie zatargów i sporów;
 - a) sądownictwo pracy;
 - b) polityka w sprawie zatargów, strajk, lokaut;
 - c) rozjemstwo.
9. Patologia: ubezpieczenia społeczne (choroby, wypadki, niezdolność do pracy, inwalidztwo, wdowy, sieroty).
 - b) Niezależnie od pracy najemnej.
10. Interwencja socjalna;
 - a) ubezpieczenia emerytalne (na starość),
 - b) ubezpieczenia społeczne poza stosunkiem pracy,
 - c) organizacja wypoczynków,
 - d) polityka mieszkaniowa,
 - e) polityka populacyjna,
 - f) polityka zdrowia,
 - g) polityka wyżywienia,

- h) polityka konsumcyjna,
- i) polityka zarobków (płac) i cen,
- j) polityka opieki społecznej,
- k) polityka kulturalna,
- l) polityka samorządowa.

II. W kierunku przebudowy ustroju.

- 11. Systemy ustrojowe:
 - a) socjalizm;
 - b) demokracja ludowa;
 - c) demokracja chrześcijańska.
- 12. Interwencje przebudowy:
 - a) demokracja gospodarcza:
 - (1) rady zakładowe,
 - (2) nowe związki zawodowe;
 - b) nacjonalizacja przemysłu i handlu;
 - c) reforma rolna;
 - d) reforma ustrojowa państwa.

Rozdział II.

TEREN SOCJALNY I CZYNNIKI POLITYKI SPOŁECZNEJ

16. Ograniczenie zakresu rozważań. Przyjmujemy jako podstawę dalszych rozważań, że terenem socjalnym zrodzenia się polityki społecznej był ustrój kapitalistyczny, a czynnikami kształtującymi ją są kapitalizm, liberalizm i ruch społeczny. Jest to założenie uproszczone. Naprzód, ograniczamy się do ostatnich 150 lat, chociaż działalność polityczno-społeczna jest o wiele dawniejsza. Powtóre zaś, owe trzy czynniki, a przede wszystkim dwa pierwsze z nich, zostały w Polsce w poważnym stopniu zdeaktualizowane lub nabrały odmiennego, swoistego wyrazu. Zmienił się również ciężar gatunkowy ich wzajemnego stosunku.

Jeżeli uwzględnimy w naszych rozważaniach również i to, co się obecnie dopiero staje, to obraz, który damy, nie będzie obrazem ściśle historycznym. Nie będzie on mimo to ani fałszywy, ani fikcyjny. Nie idzie nam bowiem o ściśle historyczny obraz przeszłości, oderwany od obecnego terenu socjalnego, lecz o przedstawienie terenu socjalnego, w oparciu zarówno o stosunki, które ten teren wytworzyły, jak i o dzisiejszą politykę społeczną.

§ 4. Kapitalizm i liberalizm.

17. Kapitalizm. Interesuje nas kapitalizm, a nie kapitał, a więc ustrój, a nie zjawisko ekonomiczne. Kapitalizmem nazywamy połączenie w rękach jednostek (osób prywatnych) kapitału (czyli środków produkcji) oraz dyspozycji pracy