

Wacław Szubert

## TEORETYCZNE PROBLEMY POLITYKI SPOŁECZNEJ\*

W piśmiennictwie z zakresu polityki społecznej widoczną jest stałe dążenie do porządkowania jej podstaw teoretycznych. Wszelkie ogólniejsze rozważania z tej dziedziny poprzedzane są z reguły próbą bliższego ustalenia zakresu i przedmiotu polityki społecznej, systemu jej celów i właściwych jej środków działania, wyjaśnienia jej stosunku do innych działów polityki i dyscyplin pokrewnych. Charakterystyczne jest przy tym, że próby tego rodzaju podejmowane są zarówno "od wewnątrz", a więc przez osoby, których zainteresowania obracają się przede wszystkim w kręgu samej polityki społecznej, jak i "od zewnątrz", tj. przez przedstawicieli innych nauk, głównie ekonomistów i socjologów, których pola badawcze z tą dziedziną się stykają.

Cechą charakterystyczną tych dociekań są duże różnice poglądów w kwestiach o znaczeniu podstawowym. Taki stan rzeczy może być w znacznej mierze usprawiedliwiony złożonością tej

dyscypliny oraz głębokimi przemianami, jakim podlega ona współcześnie. Ze względu na to niektórzy autorzy na zachodzie Europy uchylają się świadomie od prób teoretycznego porządkowania polityki społecznej stwierdzając, że rtanowi ona kategorię historyczną, nie poddającą się konsekwentnej systematyzacji<sup>1</sup>. Z tych samych względów w piśmiennictwie z zakresu polityki społecznej stosowane są często definicje o charakterze pragmatycznym, na użytek określonego kręgu rozważań, bez tendencji do nadawania im ogólniejszego znaczenia.

Uznając istnienie tych trudności oraz nie przeceniając pożytku płynącego z teoretycznego porządkowania, zwłaszcza dziedzin uwarunkowanych tak bardzo realiami życia i kierunkami dążeń wyrażających różne oceny i poglądy, należy jednak sądzić, że prace nad budową teorii polityki społecznej powinny postępować równoległe do badań skupiających się na poszczególnych problemach z zakresu tej polityki o bezpośrednim, praktycznym znaczeniu. Oba te kierunki prac naukowych bowiem są wzajemnie uwarunkowane. Z jednej strony badania empiryczne dostarczają niezbędnego materiału do uogólnień, z drugiej strony zaś ogólniejsza refleksja teoretyczna sprzyja właściwemu planowaniu tych badań oraz odpowiedniemu wiązaniu ich wyników. Refleksja ta ma również istotne znaczenie z punktu widzenia prac prognostycznych o szerszym zasięgu tematycznym, zmierzających do przedstawienia pełniejszego obrazu przewidywanych i zamierzonych przemian. Ustalenie ogólniejszych pojęć o zakresie i charakterze polityki społecznej jest również ważne dla umocnienia rangi zagadnień wchodzących w jej zakres w ogólnym systemie planowania kierunków działalności państwa i rozwoju społeczeństwa. Z tych wszystkich względów problematyka polityki społecznej budzi w krajach socjalistycznych coraz większe zainteresowanie<sup>2</sup>.

Treścią niniejszego artykułu jest rozważenie niektórych spraw z tej dziedziny w świetle kontrowersji zarysowujących się w naszym piśmiennictwie.

I

Pierwszą kwestią wymagającą rozważenia, jest zakres polityki społecznej, ponieważ jego ustalenie decyduje o samej odrębności tej polityki oraz o jej miejscu w systemie celowej działalności socjalistycznego państwa. Nie budzi wątpliwości zaliczenie do tego zakresu kompleksu spraw składających się na kształtowanie warunków bytu oraz warunków i stosunków pracy /a więc spraw takich, jak: zatrudnienie, dochód z pracy, ochrona pracy, ochrona zdrowia, zabezpieczenie społeczne, mieszkalnictwo, organizacja wypoczynku/. Uznaje się przy tym bez zastrzeżeń, że zakres ten obejmuje całą ludność pracującą, a nie tylko pracowników i członków ich rodzin, co więcej, że rozciąga się także na osoby upośledzone fizycznie lub umysłowo od urodzenia oraz wykołajone - pod kątem niezbędnej pomocy, resocjalizacji oraz zwalczania przejawów patologii społecznej. Przyjął się również, o ile można sądzić, pogląd, że w zakres polityki społecznej wchodzi nie tylko kształtowanie materialnych warunków bytu i pracy, lecz także organizowanie stosunków w sposób zapewniający zaspokajanie potrzeb, określanych w literaturze jako "psychogenne", czy może trafniej jako społeczne /takich, jak: potrzeba uznania, bezpieczeństwa, autorealizacji współdziałania i in./<sup>3</sup>.

Współczesne pojmowanie zakresu polityki społecznej wykracza, jak widać stąd, daleko poza kompleks spraw związanych ze stosunkami pracy "najemnej" oraz poza społeczną problematykę dystrybucji i "kierowania sprawami sfery spożycia"<sup>4</sup>. Integruje ono też z polityką społeczną niektóre działy celowej działalności państwa i organizacji społecznych, które dawniej były uznawane za leżące poza jej zasięgiem, a nawet były jej przeciwstawiane /opieka społeczna/<sup>5</sup>.

Wysuwane są jednak propozycje rozszerzenia zakresu polityki społecznej na dalsze dziedziny. Za część składową tej polityki uważana jest niekiedy polityka ludnościowa, pojmowana szeroko jako kształtowanie procesów populacyjnych w aspekcie

nie tylko ilościowym, lecz także jakościowym, z uwzględnieniem ruchów migracyjnych, urbanizacji etc. Włączona jest również niekiedy do polityki społecznej polityka kształcenia, z uwzględnieniem zasad planowania oświaty, kierunków rozwoju i modelu szkolnictwa itp.<sup>6</sup>

Formułowane są również propozycje znacznie dalej idące, połączone z zasadniczą krytyką dotychczasowego pojmowania zakresu polityki społecznej jako ograniczonego rzekomo do "działalności interwencyjno-korygującej"<sup>7</sup> i to w sferze spraw będących dziedzictwem zacofania społecznego i gospodarczego i specyficznych wyobrażeń towarzyszących pewnym okresom rozbudowy gospodarki socjalistycznej<sup>8</sup>. W przeciwieństwie do tych krytykowanych przez siebie koncepcji J. Szczepański pojmuje politykę społeczną bardzo szeroko jako "wszechstronną teorię wszystkich zakresów działalności człowieka w społeczeństwie", pozwalającą "ustalić zasady kierujące całokształtem działań społeczeństwa i człowieka w społeczeństwie"<sup>9</sup>. Wyraźnym dążeniem do wzmocnienia konstruktywnej i integracyjnej roli polityki społecznej podyktowane są koncepcje K. Secomskiego, zmierzające do ścisłego zespolenia jej z polityką gospodarczą<sup>10</sup>.

Propozycje powyższe nasuwają różnego rodzaju problemy, wymagające osobnego rozważenia. Przede wszystkim należy się zgodzić z faktem, że sam charakter polityki społecznej utrudnia ściśle wyznaczenie jej zakresu w sposób nie pozbawiony wątpliwości co do pewnych kwestii granicznych, kwalifikowanych rozmaicie w zależności od indywidualnego punktu widzenia. Różnice zdań w takich sprawach są nieuniknione i nie przeczą jednolitemu pojmowaniu zakresu polityki społecznej, jeśli dotyczą spraw o drugorzędnym znaczeniu.

Kontrowersje poważniejsze, w których chodzi o zaliczanie bądź wyłączenie z polityki społecznej większych zakresów celowej działalności państwa i organizacji społecznych, muszą być natomiast rozstrzygane w świetle ogólniejszych koncepcji ok-

reślających przedmiot polityki społecznej przy uwzględnieniu stopnia jednorodności materii, jakie miałyby być przez nią objęte i możliwości powiązania ich w spójną całość. Podjęcie optymalnych decyzji w tym względzie nasuwa zrozumiałe trudności. Z jednej strony bowiem zrozumiałe opory budzi zacieśnianie zakresu polityki społecznej w stopniu, który mógłby nadmiernie zubożyć jej treść. Z drugiej strony natomiast nie wydaje się właściwe włączanie do tej polityki wszystkich materii mających znaczenie "społeczne" i będących przedmiotem celowej działalności państwa lub organizacji społecznych, wówczas bowiem zatraciłby się jej jednorodny charakter i powstałyby duże trudności w traktowaniu jej jako wewnętrznie spójnej dyscypliny.

Refleksje tego rodzaju nasuwają się m.in. w związku z propozycją uznania za część składową polityki społecznej - całej polityki oświatowej. Kompleks spraw związanych z oświatą, obejmujący m.in. organizację szkolnictwa wszystkich szczebli i typów na różnym poziomie, stanowi bowiem tak rozległą dziedzinę, której opanowanie wymaga specjalistycznej wiedzy z zakresu pedagogiki, psychologii i teorii wychowania, że wydaje się właściwsze uznanie jej za odrębną całość. Z drugiej strony jednak różne zakresy i aspekty działalności oświatowej grawitują tak silnie ku polityce społecznej, wiążąc się z problematyką zatrudnienia /jak, np. kształcenie zawodowe w zakładach pracy/ czy też z organizacją wypoczynku /jak, np. pewne formy działalności kulturalno-oświatowej w czasie wolnym od pracy/, że trudno byłoby je z polityki społecznej wydzielić. W tym stanie rzeczy trzeba pogodzić się z co najmniej wyraźnym zazębianiem się zakresów polityki społecznej i oświatowej oraz z występowaniem wspólnych pól zainteresowań.

Podobne problemy nasuwa wzajemny stosunek polityki społecznej i polityki populacyjnej /ludnościowej/. Można by wprawdzie, przyjmując, że do tej ostatniej należy wyłącznie oddziaływanie na procesy reprodukcji ludności<sup>11</sup>, dokonać rozgranicze-

nia na tej zasadzie, że polityka populacyjna wpływa na liczebność ludności, a polityka społeczna traktuje ją jako wielkość daną i czyni ją przedmiotem swego oddziaływania. Rzecz jednak w tym, że poglądy na zakres polityki ludnościowej kształtują się niejednolicie i przeważnie włącza się do niej również jakościowe i strukturalne aspekty procesów populacyjnych oraz czynniki wpływające na ich kształtowanie się<sup>12</sup>. A ponadto oddziaływanie na ilościowy przyrost ludności następuje z reguły przy użyciu środków należących do arsenału polityki społecznej, takich jak: rozbudowa form opieki zdrowotnej, zasiłki rodzinne, urlopy na opiekę nad dzieckiem i in.<sup>13</sup> Rozgraniczenie obu polityk w aspekcie form działania jest tym samym trudne do przeprowadzenia.

Kontrowersje co do zakresu polityki społecznej wykraczają jednak poza sferę spraw związanych z zaliczaniem do niej takich czy innych dziedzin i dokonywaniem odpowiednich rozgraniczeń. Wyrażają się one bowiem niekiedy w pojmowaniu polityki społecznej nie jako jednego z działów polityki państwa rozwijającego się równolegle do innych polityk, lecz jako określenia nadrzędnego w stosunku do nich i wyznaczającego ogólniejszy kierunek wszelkiej celowej działalności państwa i organizacji społecznych lub co najmniej obejmującego bardzo rozległy jej zasięg.

Takim poglądom daje wyraz J. Szczepański stwierdzając, że gospodarka socjalistyczna powinna kierować się zasadami polityki społecznej, a polityka gospodarcza jest tylko jej dodatkiem instrumentalnym<sup>14</sup>. W podobny sposób pojmuje politykę społeczną M. Borucka-Arctowa uznając, że polityka gospodarcza, rolno czy kulturalna stanowią jej działy<sup>15</sup>. Zawarta w tych poglądach koncepcja nadrzędności polityki społecznej /a nie jej "równoległości" w stosunku do innych polityk/ zmierza do podniesienia jej rangi i określenia jej roli jako wykraczającej ponad działowe rozgraniczenia. Równocześnie pozbawia ją jednak własnego przedmiotu, uznając ją w istocie za określenie zbior-

cze w stosunku do różnych zakresów polityki socjalistycznego państwa bądź też za odpowiednik systemu celów przyswiecających mu w jego rozległej działalności, prowadzonej w różnych dziedzinach różnymi środkami. Nasuwa się w tych warunkach wątpliwość, czy tak poważny awans polityki społecznej nie podważa jej odrębnego bytu i nie pomniejsza znaczenia tego zakresu spraw, które - zgodnie z przeważającą opinią - uważane są dotychczas za jej właściwy przedmiot.

Szczególne aspekty tego zagadnienia dotyczy wzajemnego stosunku polityki społecznej i polityki gospodarczej. W tej doniosłej sprawie, budzącej dawniej wiele kontrowersji, zarysowała się w naszym piśmiennictwie zgodność poglądów uznających, że oba te rodzaje polityki są w systemie gospodarki planowej ze sobą ściśle powiązane i dopełniają się wzajemnie, równocześnie jednak każda ma swój odrębny zakres. Domenę polityki gospodarczej stanowi mianowicie tworzenie i powiększanie odpowiednich zasobów i środków materialnych oraz ich użycie na cele dalszego wzrostu gospodarczego. Do polityki społecznej należy natomiast optymalne wykorzystanie tych środków w ramach celowej działalności służącej bezpośrednio zaspokajaniu ważnych potrzeb szerokich kręgów ludności. Utrwaliło się również przekonanie, że działania podejmowane w obu tych zakresach są wzajemnie uwarunkowane, a więc że rozwój polityki społecznej jest nie tylko zależny od osiągnięć gospodarczych, lecz równocześnie, z drugiej strony, przyczynia się do ich pomnażania<sup>16</sup>.

Nowy element do tych ustaleń wniósł K. Secomski przecho-  
dząc jak to sam wyraził, "od koordynacji problemów i kierunków odrębnie ujmowanej polityki społecznej i ekonomicznej do wszechstronnej ich integracji" jako planowej działalności, "zmierzającej do zapewnienia wszechstronnego postępu społecznego na podstawie optymalizacji wzrostu gospodarczego i jego struktury"<sup>17</sup>. Na tych założeniach oparł K. Secomski swą teorię polityki społeczno - ekonomicznej jako jednolitej całości, rozwija-

jącej się według wspólnego planu, posługującej się "zespołem kryteriów gospodarczych i socjalnych składających się łącznie na zasadę racjonalności społeczno-ekonomicznej" oraz zmierzającej do osiągnięcia "równocześnie z optimum ekonomicznym i na jego podstawie" optimum społecznego<sup>18</sup>. Integracja ta miałaby przy tym objąć całość polityki gospodarczej i polityki społecznej, jakkolwiek bowiem K. Secomski wspomina o pozostawianiu poza obszarami zintegrowanymi pewnych specjalistycznych dziedzin o różnym stopniu skoordynowania, to jednak z kontekstu wynika, że mogą to być tylko dziedziny o znaczeniu marginesowym oraz że proces rozwojowy będzie prowadził do ich stopniowego zanikania.

Koncepcja ta wiąże się ściśle z uznaniem za cel nadrzędny w ustroju socjalistycznym wszechstronnego zaspokajania rosnących potrzeb materialnych i niematerialnych człowieka i społeczeństwa, czemu mają być podporządkowane ustalenia i kierunki rozwoju ujmowane przez politykę ekonomiczną<sup>19</sup>. Dlatego zbliża się ona do omówionych poprzednio poglądów uznających nadrzędny charakter polityki społecznej, jakkolwiek podkreśla go wyłącznie w relacji z polityką gospodarczą, co może sugerować ograniczenie owych treści społecznych do sfery wiążącej się ściśle z ekonomiką, a więc do materialnych warunków bytu.

Niezależnie od tego zacieśnienia, wynikającego z samego faktu, że autor rozpatruje kierunki polityki społecznej w kontekście zagadnień gospodarczych, z pozycji ekonomisty, koncepcja polityki społeczno-ekonomicznej K. Secomskiego nasuwa dwie dalsze refleksje.

Pierwsza z nich dotyczy możliwości wykształcenia się wspólnych pojęć i kryteriów określających pożądane optimum i zasadę racjonalności działania w sferze zarówno ekonomicznej, jak i społecznej. Autor dostrzega związane z tym trudności stwierdzając, że jest to "proces wysoce złożony"<sup>20</sup>, wydaje się jednak, że trudności te stawiają w ogóle pod znakiem zapyta-

nia szanse dopracowania się takich jednolitych i ścisłych pojęć, mających uniwersalną przydatność w odniesieniu do wszelkiego działania w zakresie polityki społecznej i ekonomicznej. Jednolitość kryteriów racjonalności zarysowuje się raczej "in the long run": w perspektywie dłuższych okresów, która ukazuje z natury rzeczy wspólne wartości wyrastające z ekonomicznej i społecznej sfery działania, pomniejszając znaczenie konfliktowych dążeń. W krótszych odcinkach czasu, obejmujących 5-letnie okresy planowania, konflikty te dochodzą jednak zawsze do głosu jako wyraz nieuniknionych sprzeczności pomiędzy dążeniem do optymalnych efektów gospodarczych w sferze produkcji i akumulacji a bieżącym zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa.

W obliczu tych sprzeczności jest oczywiście konieczne "poszukiwanie optymalnego wariantu /.../ wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego"<sup>21</sup>, wydaje się jednak, że droga do tego prowadzi raczej przez wyważenie w każdym przypadku konfliktowych racji i stosunkowych korzyści, aniżeli przez wypracowanie jednolitych zasad wartościowania, podsuwających niejako automatycznie najlepsze rozstrzygnięcia. W samym procesie podejmowania tego rodzaju decyzji zaznacza się tym samym odrębny punkt widzenia: gospodarczy i społeczny, przy czym powstaje kwestia, czy należyte uwzględnienie tych odrębności nie stanowi lepszej przesłanki dla prawidłowych rozstrzygnięć niż dążenie do ich zatarcia.

Na sprawę odrębności polityki społecznej trzeba również spojrzeć z punktu widzenia jej pozycji w państwie socjalistycznym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że znaczenie wszelkich ustaleń w tej dziedzinie nie ogranicza się do zakresu samej teorii i porządkowania pojęć, lecz ma określone reperkusje w sferze świadomości społecznej i struktur instytucjonalnych. Fałszywa dynamika rozwoju polityki społecznej, zapoczątkowana u progu lat siedemdziesiątych, znalazła odbicie w publicystyce

spotykającej się z żywym oddźwiękiem w szerokich kołach społeczeństwa. Znalazła też wyraz instytucjonalny w postaci utworzenia Zespołu Planowania Społecznego w Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, którego powołanie przyjęte zostało powszechnie jako wyraz podniesienia rangi spraw społecznych w sferze celowej działalności socjalistycznego państwa i głównych kierunków jego polityki. Z takim samym przyjęciem spotkało się utworzenie "ministerstwa obietnic i nadziei", za jakie uznane zostało Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, w którego nazwie zwłaszcza ostatni człon symbolizował nowe kierunki działania<sup>22</sup>. Fakty tego rodzaju dają wiele do myślenia, wyrażają one bowiem same przez się określone wartości społeczne, zasługujące na kultywowanie w społeczeństwie socjalistycznym.

Odrębność polityki społecznej stanowi funkcję społecznego znaczenia spraw składających się na jej substrat. Wydaje się, wbrew podnoszonym niekiedy wątpliwościom, że są to sprawy o znaczeniu trwałym, nie ograniczające się do wyrównywania zaniedbań będących dziedzictwem przeszłości czy też wynikających ze szczególnej fazy rozwoju gospodarczego kraju. Społeczne problemy zatrudnienia, kształtowania stosunków pracy i dochodów z pracy, ochrony zdrowia, mieszkalnictwa, zabezpieczenia społecznego mogą oczywiście w różnych okresach kształtować się rozmaicie, przybierając mniej lub bardziej ostry charakter, wymagają jednak ciągłej uwagi i zorganizowanego działania we wszystkich fazach rozwoju społeczeństwa. Przykład założeń krajów pokazuje, że znaczenie tych spraw nie zmniejsza się w fazie względnej obfitości dóbr i usług, ponieważ wszelkie potrzeby z tej dziedziny mają charakter relatywny, a ponadto rosną aspiracje i dążenia w kierunku pełniejszej realizacji zasad równości i sprawiedliwości społecznej<sup>23</sup>.

## II

Następną ważną kwestię dotyczącą podstaw teoretycznych polityki społecznej stanowi określenie jej celów. W kwestii

tej występują również duże różnice poglądów, może jeszcze dalej idące niż w odniesieniu do jej zakresu. W ramach niniejszego artykułu trudno byłoby omawiać je w sposób wyczerpujący, zatrzymamy się jedynie na tych, które odegrały większą rolę w naszym piśmiennictwie i które zachowały nadal aktualność.

Należy do nich przede wszystkim pogląd uznający, że celem polityki społecznej jest dokonywanie określonych zmian w strukturze społeczeństwa. Jest to pogląd mający odległe tradycje w naszym piśmiennictwie. Sformułował go w swoim czasie K. Krzeczowski, skupiając szczególną uwagę na ziemiach zachodnich pod wpływem celowej działalności grup społecznych i ciał publicznych oraz na sposobach najbardziej celowego ich przeprowadzania<sup>24</sup>. Ten sam punkt widzenia reprezentował S. Rychliński, który podjął w związku z tym, na krótko przed wojną, inicjatywę rozległych badań nad przeobrażeniami struktury społeczeństwa polskiego oraz czynnikami jego stratyfikacji<sup>25</sup>. Myśl tę podtrzymał E. Strzelecki, dając jej wyraz w pracach opublikowanych po objęciu kierownictwa wskrzeszonego w roku 1957 Instytut Gospodarstwa Społecznego w ramach SGPiS<sup>26</sup>. Do poglądów tych nawiązuje współcześnie wielu autorów, wiążących cele polityki społecznej z określonymi przemianami strukturalnymi.

Na rzecz tego, tak mocno wyrażanego u nas stanowiska, przemawia istotnie wiele argumentów. Nie ulega przede wszystkim wątpliwości, że wszelkie poważniejsze zmiany w warunkach bytu i pracy społeczeństwa oraz w sferze zaspokajania jego podstawowych potrzeb odbijają się na jego strukturze. W niej odzwierciedla się jak w soczewce stan każdego społeczeństwa oraz wszelki istotny jego rozwój, podlegający w związku z tym mierzaniu i dający się wyrazić przy pomocy prostej skali wskaźnikowej. Wystarczy przypomnieć, jak wielką rolę z tego punktu widzenia odgrywa wskaźnik ludności utrzymującej się z pracy w rolnictwie, przemyśle i w tzw. trzecim sektorze jako miernik poziomu osiągniętego przez dany kraj w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Spojrzenie na politykę społeczną od strony przemian strukturalnych o charakterze klasowo-warstwowym pozwala uwydatnić jej odrębny charakter w różnych formacjach społeczno-ekonomicznych. O ile bowiem w ustroju kapitalistycznym polityka społeczna zmierza do przeprowadzania zmian nie naruszających struktur podstawowych<sup>27</sup>, to w ustroju socjalistycznym przemiany te sięgają znacznie głębiej i w związku z tym struktura klasowa społeczeństwa podlega zasadniczej przebudowie.

Wpływ polityki społecznej na strukturę społeczną zaznacza się również w wielu innych aspektach. Istotne znaczenie mają zmiany w uwarstwieniu ludności w związku ze zróżnicowaniem dochodów i poziomu wykształcenia, urbanizacja i proces przemian na wsi związany z wytwarzaniem się odrębnych kategorii chłopów-rolników i chłopów-robotników, stały wzrost kwalifikacji różnych kategorii pracowników, aktywizacja zawodowa kobiet i in. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie te przemiany są wynikiem działania podejmowanego w przeważającej mierze świadomie w tym celu, jakkolwiek złożoność materii sprawia, że osiągnięte efekty nie zawsze odpowiadają zamierzeniom. W systemie tych działań odgrywają przy tym zasadniczą rolę środki należące do arsenału polityki społecznej, takie jak: kształtowanie zatrudnienia i dochodów z pracy, mieszkalnictwo, a także ochrona zdrowia i różne formy zabezpieczenia społecznego, których upowszechnienie na całą ludność ma istotne znaczenie m.in. z punktu widzenia przebudowy rolnictwa i popierania postępowych przemian na wsi.<sup>28</sup>

Badając zmiany w strukturze społecznej sięgamy głębiej do mechanizmu działania polityki społecznej nie tylko w sferze ekonomiki, lecz także ogólniejszych prawidłowości rządzących współżyciem ludzi i określających drogi rozwoju społeczeństwa.<sup>29</sup> Ujawnianie zadań polityki społecznej w takiej perspektywie uwidacznia szeroki zakres jej oddziaływania i pozostaje w zgodzie z intuicyjnym pojmowaniem zasięgu polityki określanej tym mianem.

Jakie przyczyny wpłynęły zatem na to, że scharakteryzowane wyżej określenie celu polityki społecznej nie przyjęło się powszechnie i że podejmowane są próby określania go w inny sposób? Rozstrzygnęło o tym, jak się wydaje, przekonanie, że jakkolwiek zmiany w strukturze społecznej stanowią niewątpliwie jeden z ważnych celów polityki społecznej, to jednak samo dokonywanie tych zmian wymaga głębszego uzasadnienia w jakimś celu nadrzędnym, któremu miałyby one służyć. Zmian strukturalnych nie dokonuje się dla nich samych, nie chodzi bowiem o samo przedstawienie szeregów ludzkich na rozległej tablicy obrazującej strukturę społeczne, ale dlatego, że inne ich ustawienie warunkuje osiągnięcie jakiegoś dobra wyższego rzędu, które polityka społeczna powinna urzeczywistniać.

Jako taki cel nadrzędny wskazane zostało zaspokajanie potrzeb szerokiego kręgu społeczeństwa, w szczególności ludzi pracy i członków ich rodzin. Sformułowanie to wydawało się najwłaściwsze piszącemu te słowa, toteż oparł na nim swą koncepcję zadań polityki społecznej zastrzegając, że powinna ona mieć na uwadze potrzeby społecznie ważne oraz dążyć do zaspokajania ich powszechnie w zakresie podstawowym<sup>30</sup>.

Za takim sformułowaniem polityki społecznej przemawia fakt, że pozostaje ona w zgodzie z powszechnie uznawanym celem rozwoju społeczeństwa w ustroju socjalistycznym, co znalazło odbicie w naszej Konstytucji /art.4/. Ujęcie to uwydatnia poza tym rozległy zakres zadań polityki społecznej, ponieważ odwołuje się do pojęcia potrzeb w szerokim rozumieniu, nie tylko takich, których zaspokajanie wymaga środków materialnych, lecz także do potrzeb społecznych, dotyczących układu stosunków między ludźmi, których zaspokajanie "nie nie kosztuje", ale jest niezmiernie ważne z punktu widzenia rozwoju jednostki i utrwalania harmonii społecznej. Katalogowanie potrzeb jednego i drugiego rodzaju może być pomocne w określeniu podstawowych zadań polityki społecznej w różnych okresach jej rozwoju oraz w

określeniu głównych kierunków jej działania. Orientowanie się według potrzeb ludzkich podkreśla wreszcie służebną rolę polityki społecznej w stosunku do człowieka, a tym samym uwydatnia jej humanistyczne treści.

Określenie to ma jednak również słabe strony. Przede wszystkim potrzeby nie są stałą wielkością daną, lecz zmieniają się w czasie, przy czym z reguły zwiększa się ich zakres i intensywność odczuwania, na skutek czego coraz szerszy zasób dóbr i wartości traktowany jest powszechnie jako niezbędny. W związku z tym dążenie do zaspokajania potrzeb upodabnia się do godzenia w ruchomy cel, który oddala się w różnym stopniu wraz z każdym działaniem, które powinno, według wyobrażeń ukształtowanych w określonym czasie, przybliżać do ich zaspokojenia<sup>31</sup>.

Ponadto samo ustalanie potrzeb natrafia na duże trudności, ponieważ z reguły zachodzi dość znaczna rozpiętość pomiędzy subiektywizowanymi wyobrażeniami o ich rodzajach /ukształtowanymi na podstawie porównań sytuacji społecznej w różnych okresach czasu bądź też w różnych krajach czy różnych środowiskach/ a subiektywnym ich odczuwaniem. Odchylenia te bywają przy tym obukierunkowe: często mamy do czynienia z odczuciem potrzeb wybujałym ponad miarę, niekiedy jednak zdarza się, że nie są w pełni uświadomione potrzeby mające uzasadnienie w obiektywnych faktach.

I wreszcie potrzeby nie są, wbrew popularnym wyobrażeniom, wielkością daną politykowi społecznemu z zewnątrz jako określona cecha tkwiąca w ludziach, lecz podlegają w znacznym stopniu kształtowaniu przez niego samego w drodze działań udostępniających szerszym kręgom społeczeństwa określone dobra i usługi. Każde działanie tego typu wywiera wpływ na odczucie potrzeb, z tym że często jest to jego skutek uboczny, bezpośrednio niezamierzony. Mamy jednak również do czynienia ze świadomym modelowaniem potrzeb w celu wywarcia określonego wpływu na rozpowszechnione wzory konsumpcji. W tych szczególnych przypadkach

dochodzi do swoistego paradoksu, skoro polityk społeczny sam stwarza potrzeby, których zaspokajanie miałooby być jego celem.

Pomimo tych zastrzeżeń wydaje się, że zaspokajanie ważnych potrzeb odczuwanych przez szerokie kręgi ludności może być uważane za ogólną wytyczną działania polityki społecznej, określającą zasadniczy jej kierunek, którego nie zmienia dynamika tych potrzeb. Wspomiane wyżej niedostatki tej koncepcji spowodowały jednak poszukiwanie innych rozwiązań posługujących się bardziej zobiektywizowanymi kryteriami.

Próbie taką podjął J. Danecki wskazując jako cel polityki społecznej organizowanie postępu społecznego w czterech podstawowych zakresach, określonych przez niego jako: poprawa warunków życia, kształtowanie pożądanych treści współżycia społecznego, usuwanie dysproporcji i nierówności społecznych oraz umożliwienie szerokim kręgom ludności udziału w kształtowaniu form życia zbiorowego. W stosunku do każdej z tych dziedzin wskazał również J. Danecki kryteria postępu społecznego, określając je odpowiednio jako: dobrobyt społeczny, ład społeczny, równość i sprawiedliwość społeczną oraz demokrację społeczną<sup>32</sup>. Koncepcja ta ujmująca trafnie główne zadania i idee kierunkowe polityki społecznej, nie przynosi jednak również pełnej obiektywizacji i uściślenia jej celów, skoro posługuje się pojęciami zawierającymi element wartościowania i mogącymi w związku z tym podlegać różnej interpretacji<sup>33</sup>.

Dokonany przez nas przegląd stanowisk ujawnia trudności związane z jednoznacznym określeniem naczelnego celu polityki społecznej. Uwydatnia on równocześnie fakt, że poza celem naczelnym istotne znaczenie mają cele bardziej szczegółowe, jemu podporządkowane, nabierające w praktyce dużego znaczenia jako wytyczne działania w określonych jednostkach czasu. Przyjmując np., jak to piszącemu te słowa wydaje się nadal najbardziej właściwe, za cel naczelný zaspokajanie ważnych potrzeb społeczeństwa, należy uznać, że wymaga to dokonywania określonych

zmian w jego strukturze, do których droga prowadzi z kolei poprzez wyznaczanie konkretnych celów w zakresie polityki zatrudnienia, kształtowania stosunków pracy, mieszkalnictwa, służby zdrowia, zabezpieczenia społecznego i in.

Drogi rozwojowe polityki społecznej kształtują się zatem ostatecznie po wpływie całej hierarchii celów, przy czym w konkretnym działaniu cele bardziej szczegółowe, wyznaczone do osiągnięcia w określonym czasie, nabierają niekiedy większego znaczenia aniżeli cele ogólniejsze, bardziej odległe, podobnie jak w działaniu aparatu administracyjnego bezpośrednie zadania odczytywane są raczej z treści instrukcji i wewnętrznych zarządzeń aniżeli z ustaw czy tym bardziej z Konstytucji.

Tym ważniejsze jest zapewnienie głębszej, a nie tylko formalnej zgodności celów szczegółowych z naczelnymi oraz stałe potwierdzenie jej w działaniu organów powołanych do urzeczywistniania zadań polityki społecznej. Równie ważne jest zharmonizowanie owych celów szczegółowych między sobą, aby zapobiec podejmowaniu działań osłabiających wzajemnie swe wyniki. Zapewnienie tej "wewnętrznej zgodności programu"<sup>34</sup> dotyczy już raczej technicznych aniżeli ideologicznych przesłanek działania i jako także - podlega kontroli z punktu widzenia racjonalności podejmowanych zamierzeń.

### III

Kolejny kompleks spraw wymagających rozważenia stanowią środki działania, właściwe polityce społecznej. W tej kwestii nie spotykamy kontrowersji tak zasadniczych, jak w przypadku zakresu i systemu celów tej polityki, można nawet stwierdzić, że nie wzbudziła ona w piśmiennictwie zainteresowania odpowiadającego jej ważności. Nie oznacza to, aby nie zajmowano się w ogóle środkami i metodami działania stosowanymi w ramach polityki społecznej, jednakże przedmiotem refleksji i badań były raczej poszczególne formy tego działania aniżeli ich cało-



kształt. Wydaje się tym samym potrzebne spojrzenie na nie jako na pewną całość. Istotne jest bowiem zdanie sobie sprawy, w jakiej mierze charakter tych środków stanowi szczególną właściwość polityki społecznej i dostarcza sam przez się argumentów na rzecz jej wyodrębnienia.

Dokonując powierzchownego oglądu tej dziedziny dostrzegamy, że polityka społeczna posługuje się środkami o różnym mechanizmie oddziaływania. Istotną rolę odgrywają wśród nich instrumenty ekonomiczne nie tylko dlatego, że zadania polityki społecznej dotyczą w znacznej części kształtowania materialnych warunków bytu, lecz także dlatego, że instrumenty te okazują się często skutecznym środkiem oddziaływania motywacyjnego w zakresie zatrudnienia, kształtowania postaw w pracy, poprawy warunków pracy i in. Duże znaczenie ma działalność organizatorska np. w odniesieniu do administracji pracy a także ważnych działów polityki społecznej, jak ubezpieczenia społeczne, służba zdrowia, działalność socjalna zakładów pracy i in. Pomocna w urzeczywistnianiu zadań polityki społecznej może być również działalność szkoleniowa i instrukcyjna, np. w dziedzinie szkolenia i poradnictwa zawodowego, bezpieczeństwa i higieny pracy, profilaktyki zdrowotnej. W różnych zakresach polityki społecznej okazuje się niezbędna regulacja prawna.

Poprzestanie na wyliczeniu tego rodzaju środków nie posuwa nas jednak naprzód w rozpoznaniu form działania właściwych polityce społecznej. Przede wszystkim środki te mają szerokie zastosowanie także poza tę dziedzinę. A ponadto nie występuje ona prawie nigdy w izolacji, lecz z reguły we wzajemnych powiązaniach, których rodzaj i charakter rzuca dopiero bliższe światło na metody stosowane w danym zakresie celowej działalności państwa i innych podmiotów.

Powiązania tego rodzaju łatwo też można stwierdzić w różnych działach polityki społecznej. W każdym bowiem z tych działów mamy do czynienia z organizowaniem instytucji powołanych

do urzeczywistniania określonych zadań oraz ze stosowaniem różnych metod motywacji o charakterze ekonomicznym, prawnym, moralnym i in. Polityka zatrudnienia wymaga, dla przykładu, zorganizowania sieci placówek pośrednictwa pracy, stosowania bodźców i antybodźców ekonomicznych służących popieraniu pożądanych kierunków wzrostu zatrudnienia, a ograniczaniu kierunków nie odpowiadających potrzebom społecznym, określenia praw i obowiązków zainteresowanych osób i instytucji i in. Co więcej, środki te tworzą określony konglomerat i nie dają się od siebie oddzielić w praktycznym działaniu, ponieważ bodźce ekonomiczne mogą być skuteczne tylko pod warunkiem ustalenia reguł ich stosowania i uprawnień powstających w razie spełnienia określonych warunków, co jest już domeną prawną, a charakter regulacji prawnej jest w znacznej mierze zdeterminowany przez model organizacyjny placówek zatrudnienia i stawiane przed nimi zadania.

Rozpatrywanie poszczególnych składników takiego kompleksowego działania może mieć znaczenie dla wniesienia w jego mechanizm, nie zbliża nas jednak do systemowej charakterystyki jego form, dla której właśnie te kompleksy mają istotne znaczenie.

Charakterystykę taką należałoby rozpocząć od form gospodarowania funduszami spożycia społecznego, które w całości kształcie działalności polityki społecznej odgrywają centralną rolę. Systematykę tych form, dokonana przez M. Winiewskiego, który wyróżnił wśród nich świadczenia pieniężne, rzeczowe i usługi<sup>35</sup>, trzeba dopełnić wskazując na te zakresy oddziaływania polityki społecznej, które wykraczają poza sferę gospodarowania wskazanymi wyżej funduszami. Należy do nich z jednej strony wpływanie na kształtowanie się dochodów z pracy pod kątem zapewnienia niezbędnego minimum tych dochodów i kontrolowania ich rozpiętości, a z drugiej strony oddziaływanie na formy współżycia zbiorowego w zakresie stwarzania wartości społecznych,

wykraczających poza sferę materialnych warunków bytu. Istotne znaczenie mają również świadczenia dokonywane na rzecz określonych zbiorowości ludzkich i nie mające w związku z tym charakteru świadczeń indywidualnych.

Podsumowując te spostrzeżenia można uznać, że główne środki działania polityki społecznej obejmują:

1. Kształtowanie dochodów ludności poprzez kontrolowanie dochodów z pracy pod kątem kryteriów społecznych oraz poprzez udostępnianie świadczeń pieniężnych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego.
2. Udostępnianie świadczeń rzeczowych /w naturze/ w postaci przydziału mieszkań, organizowania wyżywienia w szkołach, zapewnienia pomocy rzeczowej w ramach opieki społecznej, środków przeciwko kalectwu i in.
3. Organizowanie usług /poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy, pomoc lecznicza, wczasy i in./.
4. Rozbudowę urządzeń służących zaspokajaniu potrzeb całych zespołów ludzkich /nakłady na bezpieczeństwo i higienę, pracy, placówki służące podnoszeniu kultury współżycia i warunków w osiedlach mieszkaniowych/.
5. Organizowanie współżycia i samorządnych form działalności, zapewniających lepsze zaspokojenie potrzeb materialnych, kulturalnych i społecznych.

We wszystkich tych zakresach działania powstają różne problemy dotyczące wzajemnych stosunków pomiędzy organami państwa, wypełniającymi funkcje centralnego planifikatora i dysponenta, a osobami korzystającymi z działalności organizowanej przez te organy, pozycji tych osób, ich współudziału w gromadzeniu funduszy i podejmowaniu niektórych decyzji, możliwości wpływania na nie i bezpośredniego kształtowania form współżycia przez samorządne organizacje.

Problemy te dotyczą różnych aspektów funkcjonowania polityki społecznej, mających z punktu widzenia prawidłowości jej

rozwoju bardzo istotne znaczenie. Spróbujmy wskazać na niektóre z nich, rezygnując z pełniejszego ich przedstawienia, które wkraczałoby poza ramy niniejszego artykułu.

Świadczenia pieniężne, rzeczowe i usługi udostępniane są ludności na różnej zasadzie: niekiedy mają charakter roszczeniowy, tzn. należą się po spełnieniu określonych warunków i mogą być dochodzone na drodze prawnej, niekiedy zaś są przyznawane stosownie do oceny potrzeb i przyjętych preferencji bez zagwarantowania prawnych roszczeń. Podział ten ma z punktu widzenia pewności uzyskania określonych świadczeń bardzo istotne znaczenie, nie ulega bowiem wątpliwości, że w pierwszym przypadku pozycja świadczeniobiorcy jest mocniejsza, a świadomość posiadania konkretnych uprawnień zaspakaja w pewnym stopniu jego potrzebę bezpieczeństwa już w fazie poprzedzającej ich realizację. Z tego względu wydaje się usprawiedliwione dążenie do rozszerzenia zakresu świadczeń udostępnianych na tej zasadzie.

Możliwości takiego rozszerzania mają jednak pewne granice. Przede wszystkim podział świadczeń na roszczeniowe i bezroszczeniowe wynika z rozróżnienia potrzeb typowych, powstających z reguły w określonych sytuacjach życiowych, oraz potrzeb szczególnych, wynikających z różnych okoliczności trudnych do przewidzenia. W pierwszym przypadku operujemy pewnymi schematami, które nie przystają idealnie do rzeczywistych potrzeb, ale określają z góry należne świadczenia, w drugim - dokonujemy indywidualizacji, która zbliża rozmiar świadczenia do szczególnego charakteru potrzeb, ale równocześnie wprowadza element uznania i oceny, który osłabia pewność ich zaspokojenia. Rozróżnienie to traci wprawdzie na ostrości w związku z tym, że z jednej strony podlegają uszczegółowieniu owe schematy /czego przejawem jest wprowadzanie nowych rodzajów świadczeń ubezpieczenia społecznego/, a z drugiej strony następuje pewna obiektywizacja warunków przyznawania indywidualnych

świadczeń /w ramach opieki społecznej/<sup>36</sup>, nie zacierają to jednak stwierdzonych wyżej odrębności związanych z samym charakterem obu zakresów działalności świadczeniowej.

Zróżnicowanie, o którym mowa, jest w pewnej mierze również pochodną samego rodzaju świadczeń, ponieważ uprawnienia do świadczeń pieniężnych łatwiej podlegają uściśleniu aniżeli do świadczeń rzeczowych i usług, które z istoty swej muszą podlegać indywidualizacji odpowiednio do potrzeb występujących w każdym przypadku /jak to widać chociażby na przykładzie środków składających się na rehabilitację inwalidów/.

Zasadniczą rolę odgrywa wreszcie realna możliwość udostępnienia określonych świadczeń w szerokiej skali. Jasną jest bowiem rzeczą, że ograniczoność odpowiednich dóbr i urządzeń uniemożliwia przyjęcie formuły powszechnego ich udostępnienia na zasadzie konkretnych uprawnień. Z tych względów prawo do pomocy leczniczej, udzielanej przez społeczne zakłady służby zdrowia, było u nas w ciągu dłuższego czasu rozszerzane stopniowo na coraz liczniejsze kategorie ludności i dopiero przed kilkoma laty, po rozciągnięciu go na ludność wiejską, nabrało cech bliskich powszechności<sup>37</sup>. Z tych samych względów "prawo do mieszkania" pozostaje nadal raczej w sferze postulatów i wytycznych działania aniżeli pełniejszych osiągnięć<sup>38</sup>. To samo dotyczy korzystania z niektórych urządzeń socjalnych, takich jak przedszkola czy wczasy pracownicze /natomiast kolonie dzieciące są już organizowane w skali zbliżającej się do pełnego zaspokojenia potrzeb/.

Rozwój społeczny prowadzi do rozszerzania katalogu praw obywatelskich o charakterze socjalnym, których formułowanie jest wyrazem dążenia do upowszechnienia osiągnięć polityki społecznej. Upowszechnienie to nie we wszystkich zakresach może być jednak całkowite, a ponadto samo pojęcie "prawa" do określonych dóbr czy świadczeń nie zawsze utożsamia się z ich ściśle roszczeniowym charakterem /np. nie ma takiego charakteru

prawo do pomocy społecznej/<sup>39</sup>. Niektóre ważne świadczenia muszą być nadal udostępniane na zasadzie oceny potrzeb i określonych preferencji. Tym istotniejsze jest, aby dystrybucja tych świadczeń odbywała się pod społeczną kontrolą, na zasadach akceptowanych przez szerokie kręgi społeczeństwa.

Następny ważny problem dotyczący pozycji osób korzystających ze świadczeń polityki społecznej sprowadza się do ich udziału w kosztach związanych z tą działalnością. Kwestia ta ma dwa aspekty. Pierwszy dotyczy samej metody tworzenia funduszy przeznaczonych na te cele: czy mianowicie mają one pochodzić z ogólnych środków budżetowych państwa, czy też powinny być gromadzone, co najmniej w znacznej części, przez samych zainteresowanych. Problem ten wystąpił w ubezpieczeniach społecznych w związku z ogólniejszą dyskusją nad ich charakterem oraz nad rolą składek jako czynnika umacniającego podmiotowy charakter uprawnień do świadczeń<sup>40</sup>.

Praktyka nie przyniosła dotychczas w tej dziedzinie jednoznacznych rozwiązań, ponieważ świadczenia ubezpieczeniowe finansowane są z różnych źródeł, a opłacanie składek /w ubezpieczeniu pracowniczym wyłącznie przez zakłady pracy, a w ubezpieczeniu innych grup społecznych przez samych zainteresowanych/ nie oznacza tworzenia autonomicznych funduszy poza kontrolą państwa i systemem stwarzanych przez nie gwarancji.

W istniejącej sytuacji pozostaje więc nadal otwarty problem, czy udział zainteresowanych w pokrywaniu kosztów działalności świadczeniowej jest tylko kwestią techniki finansowej, czy też ma głębsze uzasadnienie z punktu widzenia umocnienia ich uprawnień i czy inne motywy /w szczególności wkład pracy/ nie mogłyby stanowić w tym względzie dostatecznego tytułu.

Drugi aspekt rozważanego przez nas problemu dotyczy opłat za otrzymywane świadczenia. Poglądy w tej sprawie oraz praktyczne rozwiązania kształtują się także niejednolicie. Z

Jednej strony całkowita bezpłatność określonych świadczeń jest równoznaczna z pełnym ich udostępnieniem wszystkim kręgom ludności bez względu na posiadane przez nią dochody. Dotyczy to zwłaszcza służby zdrowia, której powszechna dostępność bez opłat, na równi z oświatą, uważana jest za szczególnie ważną ze względów społecznych.

Z drugiej strony stosowanie pewnych opłat podnosi wartość otrzymywanych świadczeń w oczach zainteresowanych i skłania do korzystania z nich w sposób bardziej racjonalny oraz zapobiega nadużyciom i marnotrawstwu. Z tych motywów wprowadzona została częściowa odpłatność za leki, a także za korzystanie z niektórych świadczeń socjalnych. Niekiedy również duża wartość danego świadczenia oraz trudność udostępnienia go w szerszej skali stanowi motyw na rzecz uzależnienia go od poważniejszego udziału samych zainteresowanych w podnoszeniu związanych z nim kosztów /dotyczy to zwłaszcza mieszkalnictwa/<sup>41</sup>.

W świetle tych racji należy uznać stosowanie opłat w pewnych zakresach za uzasadnione. Istotnego znaczenia nabiera jednak ustalanie ich skali i gradacji w taki sposób, aby odpłatność nie pozbawiała świadczeń ich socjalnego charakteru i nie stanowiła przeszkody w korzystaniu z nich przez osoby, dla których są one przeznaczone, oraz aby była zróżnicowana w zależności od ich sytuacji materialnej.

Istotny aspekt tej sprawy wiąże się z następną kwestią wymagającą rozważenia. Dotyczy ona zakresu swobodnego wyboru pozostawianego osobom, którym udostępniane są określone świadczenia. Sprawa ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia humanistycznych treści polityki społecznej oraz wzbogacenia form życia społecznego. Skoro bowiem stawiamy sobie jako cel „wszechstronny rozwój każdego człowieka” /art. 4 Konstytucji/, to jasną jest rzeczą, że droga ku temu prowadzi poprzez podsuwanie mu szerszych możliwości, a nie marzucanie zuniformizowanych, schematycznych rozwiązań. Zasadnicze znaczenie ma z tego punktu

tu widzenia powszechnie akceptowana zasada „wolności pracy” i swobodnego wyboru zawodu, ale także wybór form wypoczynku, form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, korzystania z pomocy leczniczej /wolny wybór lekarza/, momentu zaprzestania pracy i przejścia na emeryturę i in.

Ograniczoność środków może przyczyniać się do zacieśnienia skali takich wyborów stwarzając sytuacje, w których ważniejsze staje się udostępnienie podstawowych form zaspokajania potrzeb, aniżeli różnicowanie i wzbogacanie tych form stosowanie do indywidualnych preferencji. Sam problem nie traci jednak przez to ważności, a z biegiem czasu, wraz z rozwojem polityki społecznej, będzie nabierał coraz większego znaczenia.

Pewien aspekt tego problemu wiąże się przy tym, jak to już zasygnalizowano, z poprzednio rozważaną kwestią: udziału zainteresowanych w podnoszeniu kosztów otrzymywanych świadczeń. Obciążenie bowiem pewnymi opłatami /i ewentualne zróżnicowanie ich skali/ może wiązać się ze stwarzaniem alternatyw zaspokajania określonych potrzeb w odmiennej formie lub w innym zakresie od ogólnie przyjętego. Dopuszczanie takich zróżnicowań, uwzględniających indywidualne różnice w stopniu odczuwania określonych potrzeb i związane z tym preferencje, nie powinno budzić zastrzeżeń wówczas, gdy podstawowy zakres zaspokajania danych potrzeb jest powszechnie zagwarantowany<sup>42</sup>.

Rozważania te należy rozszerzyć na dalszą płaszczyznę. Udostępnianie bowiem określonych świadczeń działa nie tylko w ten sposób, że zaspokaja istniejące potrzeby, lecz również wykształca potrzeby nowe lub co najmniej rozpowszechnia ich odczuwanie. Znaczenie tego wychowawczego oddziaływania polityki społecznej łatwo sobie uprzytomnić choćby na przykładzie wpływu, jaki wywarło udostępnienie pomocy leczniczej środowiskom, które były jej poprzednio pozbawione, czy też na przykładzie upowszechnienia akoji wczasów, która ukształtowała nowe wzory organizowania wypoczynku. Podobny wpływ wywiera współczesność

na skalę odczuwania potrzeb i kształtowanie się ich charakteru polityka mieszkaniowa. Wychowawcze, a nie tylko organizacyjne i gospodarcze znaczenie ma również postęp w dziedzinie umowocześniania warunków pracy.

We wszystkich niemal działaniach w zakresie polityki /również dotyczących zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i in./ tkwi pewien element świadomego lub nieświadomego kształtowania nie tylko warunków życia i pracy, lecz także postaw ludzkich, wzorów zaspokajania podstawowych potrzeb oraz kultury życia w różnych dziedzinach. Każde z tych działań stanowi tym samym pewną formę "pozytywnego naklonienia"<sup>43</sup> do wzorów życia umożliwiających pełniejszy rozwój człowieka i wzbogacających treść życia.

Szczególne cecha polityki społecznej polega przy tym na tym, że działa ona równocześnie na środowisko materialne w zakresie warunków bytu i pracy oraz na świadomość ludzką<sup>44</sup>, i to nie tyle za pomocą systemów symboli, co poprzez realne zmiany i osiągnięcia w pierwszej z tych dziedzin. Działanie takie wydaje się najbardziej celowe, ponieważ nie tak skutecznie nie wpływa na kształtowanie nowych potrzeb i wzorów życia oraz nie pobudza silnych dążeń do ich urzeczywistnienia, jak stwarzanie realnych możliwości i pociągających przykładów w tym kierunku.

Okoliczność ta nie jest dostatecznie brana pod uwagę w dyskusjach na temat pożądaných wzorów życia i modeli zaspokajania potrzeb w ustroju socjalistycznym. Wydaje się bowiem, że niektóre zakresy ujemnych zjawisk, oceniane jako zwyrodnienie kształtowanie się potrzeb "poza kontrolą ustroju"<sup>45</sup> wynikają w istocie z braku dostatecznego zharmonizowania działań we wskazanych wyżej dwóch dziedzinach.

Zamykając ten wątek rozważań musimy jeszcze powrócić do sprawy swobody wyborów przysługujących potencjalnemu świadcomiobiorcy, ponieważ w aspekcie tak szerokiego oddziaływania polityki społecznej zarysowuje się ze szczególną ostrością pro-

blem roli centralnego planifikatora i dysponenta w zestawieniu z pozycją człowieka, którego już nie tylko warunki bytu i pracy, ale także świadomość, postawy, dążenia i wzory życia mają podlegać określonej modelowaniu. Jak daleko może sięgać takie kształtowanie od góry, aby pozostawić jednak pewną sferę dla spontanicznych form działania i inicjatyw i aby człowiek nie stanowił wyłącznie przedmiotu polityki społecznej i biernego tworzywa formowanego według określonych założeń? Od prawidłowego rozstrzygnięcia tej zasadniczej kwestii zależy humanistyczna treść polityki społecznej oraz jej konstruktywny wkład do budowy społeczeństwa przyszłości.

Środki prowadzące ku temu celowi wymagałyby osobnego rozważenia. Zasadnicze znaczenie ma jednak z tego punktu widzenia rozpowszechnianie form demokracji czynnej w różnych dziedzinach życia<sup>46</sup> oraz umacnianie pozycji samorządnych organizacji w miejscu pracy i w miejscu zamieszkania jako podmiotów polityki społecznej współdziałających z państwem i kształtujących w szerokim zakresie jej treść.

#### IV

Trudno byłoby zamknąć niniejsze rozważania nie poświęcając kilku uwag pozycji polityki społecznej jako nauki. Podejmując ten temat wkraczamy również na teren kontrowersyjnych poglądów, może jeszcze bardziej aniżeli na gruncie zagadnień dotyczących polityki społecznej jako określonej dziedziny celowego działania. Samo bowiem istnienie odrębnej dyscypliny naukowej nie ma dotychczas powszechnej akceptacji. Nie brak poglądów uznających, że problematyka polityki społecznej w płaszczyźnie badań naukowych stanowi raczej dziedzinę objętą przez inne nauki, takie jak ekonomia, socjologia, prawoznawstwo, które nie ograniczają się wszak do teoretycznych analiz, lecz wkraczają również na teren społecznych badań stosowanych.

Nie podejmując rozważania różnych aspektów tego sporu, który od strony instytucjonalnej został rozstrzygnięty przez

powołanie licznych placówek naukowo-dydaktycznych na wyższych uczelniach specjalizujących się w zakresie polityki społecznej, trzeba w każdym razie uznać, że dyscyplinę tę łączą ze wskazanymi wyżej naukami bardzo ściśle związki, a nawet, że jest ona zazwyczaj uprawiana na gruncie należącej do nich problematyki i wykształconych przez nie pojęć. Dotyczy to przy tym nie tylko badań stosowanych, lecz także refleksji teoretycznej, która opiera się w mniejszym lub większym stopniu na dorobku ekonomii, socjologii bądź prawoznawstwa. Każdy z tych kierunków ma w nauce polskiej odległe tradycje i wybitnych założycieli, którzy stworzyli naukowe podstawy teorii polityki społecznej na gruncie reprezentowanych przez siebie nauk: ekonomicznych /Fr.Skarbek/, socjologicznych /L.Krzywicki/ i prawnych /L.Petrażycki/. Do ich przemyśleń i twórczych osiągnięć nawiązywali późniejsi wybitni badacze i nawiązują do nich w mniejszym lub większym stopniu współcześni przedstawiciele polityki społecznej<sup>47</sup>. Samo usytuowanie ośrodków naukowych tej dyscypliny sprawia przy tym, że przewagę uzyskuje w nich myśl badawcza nawiązująca do jednej z wymienionych wyżej nauk podstawowych i w związku z tym w doktrynie polityki społecznej uprawianej w różnych ośrodkach zaznacza się mocniej podbudowa ekonomiczna bądź socjologiczna lub prawnicza. Każda z tych nauk daje jednak podstawy do rozwijania teorii polityki społecznej, która staje się często dla przedstawicieli tych nauk dziedziną "drugiej specjalizacji", uprawianej zresztą zazwyczaj z dużym zaangażowaniem ze względu na doniosłość i żywotność należącej do niej problematyki.

Polityka społeczna ma również poważny dług w stosunku do innych nauk: organizacji - ze względu na szeroki zakres jej uogólnień, wykraczających w różne dziedziny działania społecznego<sup>48</sup>, psychologii, do której nawiązuje zwłaszcza w zakresie teorii potrzeb, i wreszcie pedagogiki społecznej, z którą łączą ją nie tylko niektóre zbliżone metody oddziaływania, zwa-

sza dotyczące organizowania środowiska i aktywizowania tkwiących w nim sił, lecz także znaczne pokrewieństwo celów wynikające stąd, że wszelkie działanie społeczne ma aspekt wychowawczy<sup>49</sup>.

#### Przypisy:

<sup>1</sup>Niniejszy tekst stanowi przedruk artykułu - Wacław Szubert: Teoretyczne problemy polityki społecznej. "Polityka społeczna" 1980, nr 1, s. 1-8.

<sup>2</sup>Por. H.P. Widmaler: Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Reinbek bei Hamburg 1976, s. 13. Ten sam autor zwraca uwagę na niedostateczny rozwój teorii w dziedzinie polityki społecznej /s.14 i n./.

<sup>3</sup>Por. posłowie J.E. Wołkova do rosyjskiego przekładu "Polityki społecznej" pod red. A. Rajkiewicza /Warszawa 1976/, "Socjalnaja politika" Moskwa 1977, s. 381 i n. i cytowane tam artykuły: "Socjalnaja politika KPSS" /"Kommunist" 1976, nr 5/ oraz "Celi i zadania socjalnej polityki KPSS w rozwoju socjalistycznego społeczeństwa" /"Naučnýj komunizm" 1976, nr 5/ Por. także G.S. Sarkisjan /red./: "Dochody trudjaščichsja i socjalnye problemy urovia žizni naselenia SSSR. Moskwa 1973, s. 8 i n. W węgierskim piśmiennictwie por. L. Nagy, artykuł nt. "Pojęcie polityki socjalnej" opublikowany w "Allam es Igazgatás", 1974, nr 1, s. 33-48.

<sup>4</sup>Por. E.M. Hilgard: Wprowadzenie do psychologii. Warszawa 1967, s. 193 i n.

<sup>5</sup>J. Szczepański: Rozważania o konsumpcji i polityce społecznej, Warszawa 1978, s. 9.

<sup>6</sup>K. Krzeczowski: Uwagi nad drogami opieki społecznej. W: Polityka społeczna. Wybór pism. Łódź 1947, s. 107 i n. Wc

współczesnej literaturze zachodniemieckiej - L. Preller: Sozialpolitik. Theoretische Ortung. Tübingen 1962, s. 249 i n.

<sup>6</sup>Praca zbiorowa "Polityka społeczna" pod red. A. Rajkiewicza /Warszawa 1976/, stanowiąca podręcznik do studiowania tej dyscypliny, zawiera rozdziały poświęcone polityce ludnościowej /autor M. Latuch/ i polityce kształcenia /autor J. Kluzyński/.

<sup>7</sup>J. Szczępański: Rozważania ..., op. cit., s. 25.

<sup>8</sup>Ibidem, s. 21-22.

<sup>9</sup>Ibidem, s. 25.

<sup>10</sup>K. Secomski: Polityka społeczno-ekonomiczna. Zarys teorii. Warszawa 1977.

<sup>11</sup>M. Okólski: Polityka demograficzna. Warszawa 1974, s. 53 i n.

<sup>12</sup>Por. E. Rosset: Zasady perspektywicznej polityki ludnościowej. W: Prognozy rozwoju demograficznego Polski "Polska 2000" 1971, 3, s. 227-228. Szeroki zakres tych problemów obejmują również prace zbiorowe: Polityka ludnościowa. Współczesne problemy. Warszawa 1973 oraz Demografia społeczna. Warszawa 1974.

<sup>13</sup>D. Graniowska: Zabezpieczenie społeczne jako element polityki ludnościowej. W: Polityka ludnościowa. Współczesne problemy, s. 164 i n.

<sup>14</sup>J. Szczępański: Rozważania ..., op. cit., s. 25.

<sup>15</sup>M. Borycka-Aretowa: O społecznym działaniu prawa, Warszawa 1967, s. 43.

<sup>16</sup>K. Secomski: Wzrost gospodarczy a rozwój społeczny. "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1968, nr 1,2 oraz W. Szubert: Polityka społeczna w systemie gospodarki planowej. "Studia Prawno-Ekonomiczne" 1968, nr 1. W zbliżonym sensie wypowiada się L. Preller: Sozialpolitik ..., op. cit., s. 83 i n.

<sup>17</sup>K. Secomski: Polityka społeczno-ekonomiczna ..., op. cit., s. 44.

<sup>18</sup>Ibidem, s. 43.

<sup>19</sup>Ibidem, s. 43.

<sup>20</sup>Ibidem, s. 43.

<sup>21</sup>Ibidem, s. 43.

<sup>22</sup>Ministerstwo obietnic i nadziei. "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1972, nr 7, s. 1-3; także W. Kawalec: Zamierzenia i zadania Ministerstwa Pracy, Płac i Spraw Socjalnych. "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1972, nr 8, s. 3-10.

<sup>23</sup>Por. P. Townsend: Sociology and Social Policy. 1975, s. 12.

<sup>24</sup>K. Krzeczowski: Problematyka polityki społecznej. W: Polityka społeczna. Wybór pism. Łódź 1947, s. 20.

<sup>25</sup>St. Rychliński: Wybór pism /ze wstępem P. Wójcika/. Warszawa 1976, s. XLVIII i n. oraz s. 252.

<sup>26</sup>Por. Polityka społeczna. Materiały do studiów. Warszawa, SGPiS, 1965, s. 30 i n. Jednym z głównych kierunków badań podjętych przez IGS były badania nad przeobrażeniami struktur społecznych w Polsce oraz nad przemianami społecznymi w rejonach uprzemysłowionych.

<sup>27</sup>"Sie wandelt die bestehende Gesellschaftsstruktur ohne sie völlig zu verwandeln" /L. Preller: Sozialpolitik ..., op. cit., s. 141.

<sup>28</sup>Por. A. Bień: Zaspokojenie emerytalne rolników indywidualnych w PRL. Warszawa 1979, s. 140 i n.

<sup>29</sup>Na gruncie takiego ujęcia celu polityki społecznej zaznacza się szczególnie silnie jej związek z problematyką socjologiczną. Por. P. Townsend: op. cit., s. 1 i n. Por. także R. Girod: Politique Sociale et Sociologie. "Revue Française des Affaires Sociales" 1972, nr 3, s. 65.

- <sup>30</sup> W. Szubert: Polityka społeczna w systemie ..., op. cit., s. 18.
- <sup>31</sup> W. Szubert: Zaspokajanie potrzeb jako zadanie polityki społecznej. "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1972, nr 8, s. 18-23, a także D.V. MC Granahan: Planification sociale et securite sociale, Institut international d'etudes sociales. "Bulletin" 1970, nr 7, s. 57.
- <sup>32</sup> J. Danecki: Postęp społeczny a polityka społeczna, "Biuletyn TWMP" 1972, nr 5, s. 23 i n.
- <sup>33</sup> J. Danecki zwraca na to samo uwagę; Ibidem, s. 28.
- <sup>34</sup> J. Lange; Ekonomia polityczna. T. 1. Warszawa 1961, s. 163.
- <sup>35</sup> M. Winiewski: Fundusze spożycia społecznego. W: A. Rajkiewicz /red./: Polityka społeczna. Warszawa 1976, s. 120; M. Winiewski wyodrębnia ponadto kategorię ulg i dopłat stwierdzając jednak równocześnie, że jest to forma pośrednia między bezpłatnym rozdawnictwem dóbr a świadczeniami pieniężnymi. Do sprawy tej nawijemy później mówiąc o odpłatności świadczeń.
- <sup>36</sup> J. Piotrowski: Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody. Warszawa 1966, s. 299.
- <sup>37</sup> Por. J. Piotrowski: Od ubezpieczenia chorobowego do powszechnej służby zdrowia. Łódź 1948.
- <sup>38</sup> Por. A. Andrzejewski: Zarys polityki mieszkaniowej. Warszawa 1969, s. 325-326.
- <sup>39</sup> Nie wydaje się w związku jednorodna koncepcja "praw socjalnych" wyrażonych w części ogólnej kodeksu socjalnego RFN. Por. Das neue Sozialgesetzbuch /praca zbiorowa/. Frankfurt a/m 1972.
- <sup>40</sup> W dyskusji tej wypowiedzieli się w szczególności: Cz. Jackowski, E. Modliński i autor niniejszego referatu. Publikacje zostały podane w podręczniku. W. Szubert: Zarys prawa pracy. Warszawa 1976, s. 326.

- <sup>41</sup> Por. A. Andrzejewski: Zarys polityki mieszkaniowej, jw. s. 129 i n. oraz s. 316 i n. a także tegoż autora: Społeczne aspekty polityki mieszkaniowej W: A. Rajkiewicz /red./ op.cit., s. 270 i n.
- <sup>42</sup> Blatego kontrowersyjny charakter mają uwagi Cz. Surowika w sprawie spółdzielczości lekarskiej /Cz. Surowik: Warunki realizacji prawa do ochrony zdrowia w Polsce. Gdańsk 1976, s. 169-170 i 188/.
- <sup>43</sup> F. Znaniecki: Social actions, New York 1936, s. 94 i n.
- <sup>44</sup> St. Ossowski: O osobliwościach nauk społecznych. Warszawa 1962, s. 303 i n.
- <sup>45</sup> J. Szczepański: Rozważania ..., op. cit., s. 14.
- <sup>46</sup> Słusznie kładzie na to nacisk J. Danecki: Postęp społeczny a ..., op. cit., s. 27.
- <sup>47</sup> Szerzej w tej sprawie W. Szubert: Polityka społeczna jako nauka. "Biuletyn TWMP" 1972, nr 5, s. 7 i n.
- <sup>48</sup> J. Zieleniewski: Organizacja zespołów ludzkich. Warszawa 1964, s. 15.
- <sup>49</sup> A. Kamiński: Pedagogiczne aspekty polityki społecznej, IPiSS, "Studia i Materiały" /w druku/.