

Ten podział się utrwalił w Niemczech i do nowej nazwy zaczęto tam dorabiać nową naukę, ujmującą rzekomo naukowo politykę gospodarczą państwową, jako taką. W gruncie rzeczy każdy wykład „polityki ekonomicznej“ ograniczać się musi do problemów gospodarczych danej epoki i danego społeczeństwa, do którego należy autor, przedstawiając subiektywnie naświetlony i traktowany raczej z punktu widzenia ekonomicznego, niż prawnego, wykład prawa administracyjnego gospodarstwa, połączony z przypomnieniem i powtórzeniem odnośnych ogólnych twierdzeń ekonomiki. Jasne jest, że podobny wykład nie stanowi nauki ekonomicznej ani samodzielnej nauki i chyba zupełnie celu, o ile nie jest połączony z analizą konkretnych warunków danego gospodarstwa, a więc o ile nie jest traktowany jako część, i to podrzędna, mniej lub bardziej skonkretyzowanego wykładu ekonomiki szczegółowej. Niemieccy autorzy przedstawiają zazwyczaj w polityce ekonomicznej cele i środki, odnoszące się do ich gospodarstwa narodowego, traktując je jako system naukowy i wzbudzając przez to przekonanie, że posiadają one obiektywny i uniwersalny charakter i tem samym winny być powszechnie stosowane. Nie mało przez to przyczyniają się do propagandy niemieckiego punktu widzenia w sprawach gospodarczych, przysparzając chwały i uznania swej ojczyźnie. — Występujące czasem zdanie, np. Gide'a, że powyższy podział możnaby nawiązać do podziału L. Walrasa, nie jest słuszne. Ten ostatni odróżniał *économie politique pure*, *économie politique appliquée* i *économie sociale*. Pierwsza z nich odpowiada treści wyżej wzmiankowanej przez nas ekonomiki ogólnej jako „teoria bogactwa społecznego“. Dwie dalsze zaś ekonomicznie szczegółowej, obejmując druga — „teorię produkcji rolnej, przemysłowej i handlowej bogactwa“, a trzecia — „teorię rozdziału bogactwa przez własność i podatki“.

Edward Taylor.

Polityka społeczna.

Termin p. s. wywodzi się od Karola Fourniera, jest to nazwa spotykana przedewszystkiem w literaturze niemieckiej. Włosi, Amerykanie, Anglicy, Francuzi mają dużą niechęć do używania tego słowa,

zarzucając mu niejasność i nieokreśloność treści. Dla oznaczenia p. s. spotykamy tam różnorodne terminy, ściślej precyzujące treść przedmiotu: *Social work*, *Labor politics*, *législation industrielle*, *l'économie sociale* i t. d.

P. s. jako sztuka regulowania stosunków społecznych istniała odwiecznie. Wszędzie, gdzie występują społeczeństwa o budowie zróżniczkowanej, powstają między członkami tych organizacji społecznych różne spory, zatargi i wstrząsy, które prowadzą do pewnych celowych posunięć, zarówno ze strony całego społeczeństwa, jak i oddzielnych grup, zmierzające do uregulowania spraw spornych. Sztuka ta w społeczeństwach współczesnych usiłuje się przekształcić w naukę. Nauka p. s. nie ma dotąd cech powszechno-wartościowych. Przypominamy, jak odwieczne są spory o pojęcie polityki wogóle, jako nauki i jak trudno pojęcie polityki pogodzić z tem, co zwykliśmy nazywać nauką. Zgóry możnaby przesądzić los p. s. jako nauki teoretycznej — nigdy nie posiadała ona cech, któreby kwalifikowały ją jako dyscyplinę nomotetyczną. Nie umniejsza to jej roli. P. s. była, jest i będzie zawsze punktem ogniskowym zainteresowań naukami społecznymi w społeczeństwach zróżniczkowanych, kluczem do regulowania spornych spraw społecznych. I wciąż będzie powstawało zagadnienie, czy i jak możliwe jest zbudowanie polityki społecznej na podstawach naukowych?

Żeby odpowiedzieć na tak postawione zapytanie, należałoby sięgnąć do próby najwcześniejszej klasyfikacji nauk społecznych, jaką dał Karol Menger w swej historycznej już dzisiaj pracy o metodzie nauk społecznych. Nauki społeczne dzieli on ze względu na metodę na trzy grupy: teoretyczne, historyczne i praktyczne. Pierwsze stawiają sobie za zadanie dochodzenie praw i ogólnej treści badanych przedmiotów (ekonomja, socjologia), drugie badają proces kształtowania się historycznego i mają do czynienia z indywidualnymi cechami i wyborem faktów — wartościowaniem (historja gospodarcza i społeczna, historja poglądów ekonomicznych czy społecznych), wreszcie trzecia grupa nauk bada zjawiska, dokonywane się pod wpływem świadomej działalności i dążeń ludzkich (polityka ekonomiczna i społeczna). Podział Mengera ustala stanowisko polityki społecznej, jako nauki

praktycznej, badającej zjawiska, które się dokonywują pod wpływem świadomej woli ludzkiej. Oczywiście granice p. s. są w powyższym określeniu zbyt ogólnikowo zakreślone i nie moglibyśmy jej wydzielić na tej podstawie np. od polityki ekonomicznej. Podział Mengera został dzisiaj zapomniany. Wprawdzie Windelband, Diltey, Durkheim, Rickert, opierając się o powyższy system, próbowali dzielić nauki na nomotetyczne i opisowe, czy też teoretyczne i historyczne, ale dział „nauk praktycznych“ został opuszczony. Stąd w dalszym ciągu dla nauk o typie „polityk“ w klasyfikacjach późniejszych wiedzy nie było miejsca. Stąd trudności w ustaleniu ich roli. P. s. będzie zawsze nauką, na której ciąży pochodzenie od sztuki, gdzie całkowita obiektywność nie jest możliwa.

Badając dotychczasowy rozwój p. s., można wykreślić jakby trzy sposoby określenia jej zakresu i treści. U najwcześniejszych autorów, występują próby ujęcia różnych braków i konfliktów w istniejącym ustroju (kwestyj społecznych) i sposobów ich usunięcia (Sismondi, Carlyle, utopiści i t. d.). Stadjum to do dziś się nie przeżyło i zwłaszcza autorowie francuscy i angielscy zagadnienia, którymi zajmuje się p. s., stale w tej formie omawiają teoretycznie i praktycznie: kwestja robotnicza, bezrobocie, kwestja agrarna, kobieca i t. p. — oto tematy ich prac. U powyższych autorów zwrócona jest głównie uwaga na rozwój różnych patologicznych zjawisk i wpływ zainteresowanych grup społecznych, niekiedy i państwa na regulowanie tych kwestyj, lub na niemożliwość ich uregulowania w ramach danego ustroju społecznego. Badania powyższe rozwijały się głównie na tle badań nad dysproporcjami, występującymi w pewnych ustrojach i były jakgdyby cząstkowymi badaniami tego ustroju. Najczęściej nie rościły one pretensji do miana nauki.

Drugie stadjum stanowiła przedwojenna literatura niemiecka, która wychodząc z poprzednio scharakteryzowanych założeń, pragnęła je uogólnić i próbowała budować z nich systematyczną całość wiedzy. Czy to A. Wagner, ujmujący p. s. jako „działalność państwa, zdążającą do usunięcia braków podziału dochodu społecznego środkami administracyjnymi i prawodawczymi“, czy Schmöller, chcący wyrównywać antagonizmy klasowe społeczeństw, czy

Bortkiewicz, uważający za p. s. „stanowisko państwa wobec przeciwności klasowych, przejawiające się w prawodawstwie i administracji“, czy wielu innych autorów, wszyscy oni chcieli budować p. s. jako samodzielna naukę o pewnych funkcjach państwa, wszyscy zwracali uwagę głównie na rolę państwa w procesie zmian społecznych i próbowali znaleźć ogólniejszą treść t. zw. kwestyj społecznych. Mówili o roli i wpływie różnych czynników, a właściwie państwa w rozwiązywaniu problemów społecznych. Niektórzy z autorów niemieckich wysuwali jeszcze jeden moment, mianowicie cel, ku jakiemu zdąża owa świadoma akcja państwa. Zwidineck-Südenhorst uważa za p. s.: „politykę zdążającą do trwałego zabezpieczenia celów społeczeństwa“, a z drugiej strony np. Sombart podkreśla, że każda p. s. ma na sobie piętno pewnych klas społecznych, które ją prowadzą i nie może być inną nawet w działalności państwa. Rozbieżności te musiały wytworzyć brak zaufania do naukowości nowej dyscypliny i brak precyzji w formułowaniu zadań nowej nauki.

Trzecie stadjum p. s. widzimy w niektórych próbach powojennych rozszerzenia pojęcia p. s. w ten sposób, aby treść jej można było ująć generalnie, wskazując na wszystkie czynniki, które tu oddziałują i cele, które są wysuwane. Należało znów wrócić do zapomnianego Mengera. Próbę takiego sformułowania usiłowano uzasadnić w artykule: „Problemat polityki społecznej“ („Economista“, z. III, 1930). Treść p. s. określono tam, jak następuje: „bada ona zmiany zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych i szuka sposobów najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian“. W określeniu tem usiłowano wyodrębnić p. s. od obu macierzystych nauk nomotetycznych (ekonomji i socjologii), wydzielać jej jako przedmiot wyłącznie badanie zmian celowych struktury społecznej — zatem wszystkie zmiany, które się w tej strukturze dokonywują, zwłaszcza zmiany żywiołowo przebiegające, jako dające pole tylko dla uogólnień, zastrzeżono dla dwu wymienionych nauk teoretycznych. Badanie zmian struktury, które dokonywują się pod wpływem czynników działających celowo (państwo, gmina, klasy i warstwy społeczne, inne grupy i jed-

nostki) rozważano ze względu na stosowane metody (przymus i dobrowolność) i cele. Każdy z czynników wnosi do p. s. odrębną metodę i odmienne cele (interes własny, grupy, interes całości różnie pojmowane: odpowiedzialność za ustrój, porządek społeczny, interesy militarne, ludnościowe i t. d.). Badania w ten sposób prowadzone i odgraniczone od prób czysto teoretycznych rozważań miały swoje praktyczne nastawienie, żeby poznawać sposoby, jak zamierzenia i plany podmiotów działających mogą być urzeczywistnione. Różnica z naukami teoretycznymi polega na tym, że tam zadawaliśmy się poznaniem istniejącej rzeczywistości, w p. s., nauce o nastawieniu praktycznym, chcemy tworzyć nową rzeczywistość, stwarzając podstawy racjonalnej, zamierzonej działalności. W obronie nauk praktycznych, a szczególnie p. s. można powiedzieć, że są bliższe przedmiotów poznawanych niż nauki teoretyczne i że niesłusznym jest twierdzenie, że „stosują“ one tylko wyniki badań nauk teoretycznych, faktem jest, że nauki praktyczne dają nam fakty życia, w całym ich skomplikowaniu i że uogólnienia teoretyczne są zawsze przez nie samostannie przerabiane, że wreszcie uogólnienia nauk teoretycznych mają dla nich tylko charakter środków do osiągnięcia nowych celów. Treść podobnie ujmowanej p. s. obejmuje badanie struktury społecznej (socjografia) i zmian w jej uwarstwieniu, badanie motywów i metod działalności różnych czynników, które wpływają na przekształcenia społeczne (państwo, związki komunalne, organizacje publiczne międzynarodowe, zrzeszenia zainteresowanych i inne), wreszcie badanie konkretnych instytucji, związanych ze strukturą społeczną np. związanych z pracą najemną, strukturą agrarną i przemysłową społeczeństw dzisiejszych, opieką społeczną i t. p. Należy stwierdzić, że treść ta jest bardzo jeszcze rozmaicie ustalana. I dlatego można mówić o szerszym i węższym ujmowaniu p. s.

W praktyce, w wykładach akademickich, wszystkie kierunki istniejące w p. s. spotykają się ze sobą przy omawianiu konkretnych zagadnień życia społecznego.

W dobie istnienia kapitalizmu za zagadnienie najistotniejsze można uważać zagadnienie pracy najemnej. Dzisiejsza p. s. głównie niem się zajmuje.

W nowoczesnych społeczeństwach głównymi czynnikami różniczkującymi są zawód i stan posiadania. One to tworzą podstawę do klasowego zróżniczkowania struktury społecznej. Podział nierówny własności jest główną podstawą walk o władzę, o siłę gospodarczą i udział w dochodzie społecznym jednostek i klas. Więzią łączącą dwie zasadnicze warstwy społeczne dzisiejsze, klasę posiadającą narzędzia produkcji i klasę nieposiadającą, jest p r a c a n a j e m n a. Stąd niekiedy nazwa dla określenia kapitalizmu — najemnictwo. Praca najemna różni się tem od pracy wolnej i niewolnej, że ma charakter pracy zależnej, aczkolwiek opartej pozornie o pojęcie równowagi prawnej. Praca najemna nie jest pracą samodzielną, aczkolwiek wykonywana jest przez jednostki, które mogą pracę swą w swobodnych, prywatno-prawnych aktach umów o pracę, oddawać za wynagrodzeniem obcemu przedsiębiorcy. Sprzedaż siły roboczej obcemu przedsiębiorcy uzależnia zawsze pracownika najemnego i dlatego możemy mówić, że praca najemna jest pracą zależną.

Umowy o pracę zawierane są na rynku pracy. Rynkiem pracy nazywamy zetknięcie się podaży pracy z popytem na nią. Konkretnie możemy dzisiaj mówić o rynku pracy zorganizowanym przez ciała publiczne (państwo, gmina) i o pośrednictwie pracy, to jest różnych urządzeniach, które mają na celu zbliżenie i ułatwienie zawierania umów o pracę. Dzisiejsza organizacja rynku pracy dąży do najbardziej skrupulatnego przeprowadzenia tych postulatów, w tym celu często wprowadza przymus zgłaszania wolnych miejsc w odpowiednich biurach, zajmuje się możliwie obiektywnym regulowaniem spraw rynkowych, a nadewszystko stara się o zwiększenie zatrudnienia przez specjalną politykę: badań cech indywidualnych osób szukających pracy (badania psychotechniczne) w celu ustalenia możliwości zatrudnienia danych osób, dokształcenia ich i przygotowania do zawodu oraz poradnictwa zawodowego lub doborów zawodowych czyli konkretnego kierowania sił roboczych do właściwych im działów prac, do zawodów chłonnych, rozwijających się. W społeczeństwach rozwijających się, które przekształcają strukturę agrarną na przemysłowo-handlową, nowych rozwijających się zawodów zjawia się na rynku coraz więcej. Poradnictwo zawo-

dowe złączone z odpowiednim kształceniem kandydatów ma więc szerokie zastosowanie.

Pełne zatrudnienie sił roboczych znajdujących się na rynku nigdy nie jest możliwe. Stąd różne próby ukształtowania jak najkorzystniejszego rynku. Wyrazem zewnętrznym niekorzystnego stanu rynku są różne formy bezrobocia (sezonowe, konjunkturalne, strukturalne). Różne są formy celowego usuwania bezrobocia i jego skutków, które państwo współczesne stosuje (ubezpieczenie od braku pracy, zasiłki, roboty publiczne, skracanie czasu pracy, reagryzacja, emigracja i t. d.).

Obrona przed skutkami braku pracy prowadzona jest nie tylko w interesie pracy, lecz przede wszystkim w interesie porządku społecznego, bezpieczeństwa i obrony interesów państwa współczesnego. Im akcja ta prowadzona jest bardziej planowo i systematycznie, tem daje skuteczniejsze rezultaty: odbija się na całości produkcji, staje się środkiem pomocniczym do przetrwania i osłabienia kryzysów i zastoju („nakreślenie konjunktury“).

Na rynku pracy zawierane są umowy pracy, które pomimo, że są aktami prywatnoprawnymi, nabrały szczególnego znaczenia wśród wszystkich form zobowiązań. Umowy te są punktem centralnym walk i zatargów społecznych, są decydującego znaczenia dla pracowników najemnych, klasy w społeczeństwie kapitalistycznym coraz liczniejszej. Nic dziwnego, że państwo od czasu powstania umów o pracę coraz więcej poświęca im uwagi i stara się ograniczyć ujemne skutki, wynikające z nierówności gospodarczej stron umawiających się. Państwo przeszło tu wielką ewolucję — od państwa liberalnego, patrzącego obojętnie na rozgrywki życia społecznego, do państwa, w którym interwencjonizm uznany został za konieczny postulat wyrównywania społecznych nierówności. Państwo w interesie publicznym staje po stronie kontrahenta słabszego i przez wprowadzenie szeregu norm prawa publicznego ogranicza dawną swobodę umów.

Umowy pracy powstały jako instytucja społeczna na początku dzisiejszego ustroju. Odpowiadała ona ówczesnym indywidualnym formom produkcji i wymiany. Powstanie wielkich przedsiębiorstw, a zwłaszcza wielkich fabryk stworzyło nowe formy pra-

cy zbiorowej. Umowy o pracę normować musiały jednolicie warunki pracy i płacy tysięcy i dziesiątków tysięcy pracowników. W warunkach tych działać zaczęły z dużą siłą bodźce zbiorowego życia, jakimi są organizacje zainteresowanych (związki zawodowe), które przeciwstawiły siłę swej zbiorowości sile przedsiębiorców. Jako rezultat wszelkich stąd wynikłych zmagani i walk były umowy zbiorowe pracy. Umowy zbiorowe mogły być różnego rodzaju — jedno z nich miały charakter umów grupowych, które były zobowiązaniami na podobieństwo umów indywidualnych. Umowy te nie miały jednak większego znaczenia. Rozszerzyły się natomiast umowy zbiorowe, będące „porozumieniem pomiędzy pracodawcami i pracownikami w sprawie warunków pracy i płacy, które mają być w przyszłości normami dla umów indywidualnych o pracę“ (L o t m a r). Umowy te, normatywne, zwane u nas obecnie układami zbiorowymi pracy, zdobyły wielkie uznanie w regulowaniu stosunków pracy we wszystkich dziedzinach wytwórczości.

Układy zbiorowe mają charakter publiczno-prawny i ich znaczenie prawne polega na działaniu uzupełniającem i normatywnem w stosunku do umów indywidualnych. Umowy indywidualne, odbiegające treścią od układów zbiorowych na niekorzyść pracownika, muszą być zastąpione przez wprowadzenie norm stworzonych przez układy zbiorowe oraz w razie potrzeby państwo może rozszerzyć zakres ich działania na cały zawód czy daną dziedzinę pracy, która mieści się w granicach danego układu zbiorowego.

Istnienie umów o pracę powołało do życia nową instytucję społeczną — sądownictwo pracy. Spory, które muszą ulegać sądownictwu pracy są to bądź spory o wykonywanie obowiązków nałożonych przez umowy, bądź spory o ustalenie w drodze porozumień nowych warunków, nowych umów. W pierwszej kategorii zatargów możliwe jest odwoływanie się o wymiar sprawiedliwości, w drugiej decyduje nieskrepowana wola stron i odwoływanie się do przymusu mało skutkuje (metody pojednawcze i rozjemcze). Sądownictwo pracy przybrało różne kształty i stało się dziś ważną formą regulowania pokojowego zatargów wynikłych z umów o pracę w miarę doskonalenia się techniki zawierania umów oraz w miarę jak wzrastało prawodawstwo ochronne pracy.

Ochrona pracy ma wiele znaczeń. Możemy ją ująć jako ogół norm publiczno-prawnych regulujących stosunki najmu. Idzie tu o utrzymanie i rozwój sił fizycznych i duchowych pracowników najemnych, o najdłuższe zabezpieczenie im samodzielnej gospodarczej egzystencji, wreszcie o zabezpieczenie praw obywatelskich i moralnych jednostki zależnej.

Prawodawstwo ochronne nie może być traktowane jako posunięcie państwa wyłączone na rzecz robotników, jest to bowiem również ochrona przemysłu przed konkurencją nielojalną, jest to złagodzenie walk społecznych, oraz zabezpieczenie zdobyczy uzyskanych przez rozwój społeczny; tkwi tu również żywotny interes państwa, zwłaszcza ludnościowy i militarny.

Prawodawstwo ochronne ma jakgdyby dwie tendencje rozwoju: pierwsza to tendencja rozszerzania zakresu (dzieci, młodociani, kobiety, ogół pracowników) i zasięgu (górnictwo, przemysł, handel, transport, rzemiosła, chałupnictwo, rolnictwo, służba domowa, pracownicy umysłowi), oraz druga tendencja to przesuwanie się ochrony z odosobnienia państwowego czy narodowego do ochrony międzynarodowej. W zakresie ochrony pracy decydujące jest znaczenie Anglii i recepcja urządzeń angielskich przez inne państwa. Kapitalizm stwarza powszechne podobieństwo stosunków, a rynek międzynarodowy zmusza do wyrównywania szans.

W wykładzie prawa ochronnego nie wprowadzono dotąd racjonalnego podziału rzeczowego (ochrona czasu pracy, zdrowia, płac i t. d.), ani osobowego (dzieci, młodzież, kobiety i t. d.), lecz do dziś stosuje się podział, mający uzasadnienie jedynie historyczne na: ochronę pracy dzieci, młodzieży, kobiet, ochronę czasu pracy, ochronę płac, ochronę zdrowia i życia pracowników.

Ostatni dział p. s. stanowią ubezpieczenia społeczne. Jeżeli ochrona pracy ma bronić pracownika najemnego przed ryzykiem pracy, przed ujemnymi skutkami procesu pracy, to zakres ubezpieczeń jest jeszcze szerszy — chronią one pracującego w całym życiu zawodowym przed wszelkiego rodzaju wypadkami losowymi. Najpospolitszymi wypadkami losowymi są: choroba, brak pracy, wypadki przy pracy, inwalidztwo, starość, śmierć, zabezpieczenie wdowieństwa i sieroctwa. Ubezpieczenia społeczne są to or-

ganizacje, tworzone przez państwo przymusowo wśród zainteresowanych, oparte o wzajemność, dające poszkodowanym przez losowe wypadki odpowiednie odszkodowanie. Charakterystyczne cechy tych instytucyj: organizacja przymusowa członków, gwarantująca odszkodowanie, wkładki członków bezpośrednio lub pośrednio, oparte o wyliczenie ryzyk i rachunek prawdopodobieństwa i rozłożenie ciężaru na daną zbiorowość, oraz nabycie prawnej podstawy do odszkodowania przez zainteresowanych. Ubezpieczenia społeczne nie usuwają przyczyn groźących członkowi (losowych wypadków), ale ich skutki. Należy jednak stwierdzić, że w drodze akcji celowej p. s. usiłuje przy pomocy różnych środków profilaktycznych zapobiegać wypadkom losowym zarówno w dziedzinie ochrony pracy jak i ubezpieczeń. Idea ubezpieczeń społecznych sięga XVII stulecia, rozwój największy przypada w ciągu ostatniego pięćdziesięciolecia. Wśród najważniejszych idei rozwoju ubezpieczeń należy wymienić ideę scalenia, ideę jedności ubezpieczeń, polegającą na tem, że pragnie różne istniejące dziś formy zespolić w jedną całość i na miejsce różnych ryzyk losowych wprowadzić jedyne ryzyko — brak zarobku. Na tej drodze ubezpieczenia społeczne prawdopodobnie w przyszłości połączą się z opieką społeczną, stwarzając zabezpieczenie społeczne wszystkich obywateli.

Wszystkie te zagadnienia wynikły z dążenia do celowego regulowania stosunków społecznych, stosunków, wynikających z roli pracy najemnej w społeczeństwach zróżniczkowanych. Zagadnienia te wprawdzie nie wyczerpują całości zmian zachodzących w strukturze społecznej dzisiejszej, ale stanowią najważniejszą ich część. W miarę narastania w życiu nowych problemów są one wciągane do zespołu istniejących, niektóre znów na dłużej lub krócej giną i przepadają.

Literatura: *Daszyńska-Golińska Z.:* Teoretyczne podstawy polityki społecznej w XIX stuleciu. Warszawa 1906. — *Tęże:* Polityka społeczna. Warszawa 1934. — *Krzeczkowski K.:* Problemat polityki społecznej. „*Ekonomista*” 1930. — *Tęże:* O stanowisko nauk praktycznych. Warszawa 1936. — *Menger K.:* Untersuchungen über Methode der Sozialwissenschaften. Leipzig 1883. — *Rudzińska R.:* Bibliografia pracy społecznej. 1900—1928. Warszawa 1929. — *Rygliński R.:* Przebiorzenia społeczne w Stanach Zjednoczonych na ile urbanizacji. Warszawa 1937. — *Tęże:* Polityka społeczna (zbiór artykułów). „*Wiedza i życie*”. 1938 i 1939.

Konstanty Krzeczkowski.