

**Ludmiła Dziewięcka-Bokun**

*Uniwersytet Wrocławski*

***Stefana M. Grzybowskiego (1902–2003)  
rozważania o przedmiocie polityki społecznej***

„Po drugiej wojnie światowej przystąpiono niemal wszędzie do budowy nowych podstaw życia społecznego. (...) Społeczeństwo zwróciło swą uwagę w niespotykanym dotąd stopniu na zagadnienia socjalne” – napisał w 1948 roku<sup>1</sup> w przedmowie do *Wstępu do polityki społecznej* Stefan M. Grzybowski – autor jednej książki z dziedziny polityki społecznej, którą zaskarbił sobie łaskę dobrej o nim pamięci ponad pół wieku po jej opublikowaniu. Książka ta, wydana przez Krakowską Spółdzielnię Pracy i Użytkowników „Czytelnik”, była efektem wykładów polityki społecznej, jakie autor prowadził w roku akademickim 1946/1947 w Wyższej Szkole Nauk Społecznych w Krakowie, i które kontynuował w następnym roku także na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Stefan M. Grzybowski – cywilista i specjalista prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, zadanie wprowadzenia w naukę polityki społecznej traktował jako wyzwanie intelektualne – „...podać metodę patrzenia na zjawiska społeczne oraz podchodzenia do rozwiązywania zagadnień polityczno-społecznych”, oraz jako zobowiązanie twórcy procesu dydaktycznego – „...przedstawić częściowe tło polityczno-społeczne dla wykładów prawa

---

<sup>1</sup> W tym samym roku władze komunistyczne w Polsce uznały politykę społeczną za dziedzinę zbędną w ustroju socjalistycznym, który przez uspołecznienie środków produkcji zniósł podstawową sprzeczność kapitalizmu, tj. sprzeczność pomiędzy kapitałem a pracą. Konsekwentnie rozwiązano wszystkie uczelniane katedry polityki społecznej.

pracy” (Grzybowski 1948, s. 7–8)<sup>2</sup>. Jego własne przemyślenia są osadzone w historycznym, choć wówczas jeszcze przyczynkarskim dorobku europejskiej polityki społecznej i oparte, jak sam przyznał we „Wstępie” (s. 8), na ustaleniach Konstantego Krzeczковского i poglądach Eduarda Heimanna.

Spójny, prosty i konsekwentny wywód na temat przedmiotu polityki społecznej został podporządkowany poszukiwaniu ujęć i argumentów wzmacniających stanowisko, że istotę polityki społecznej określa cel i metoda. Zdaniem Grzybowskiego błędy pierwszych definicji agregatywnych, systematyzujących lub częściowych wynikały „z pomieszania dwu różnych rzeczy: istoty polityki społecznej jako nauki oraz oceny konkretnych sytuacji w określonym ustroju społeczno-ekonomicznym i uogólniania wynikających stąd wskazań i celów” (s. 24). Poprzez przegląd pierwszych prób definiowania i systematyzowania polityki społecznej jako dyscypliny Stefan Grzybowski dowiódł, że jako **nauka o sztuce postępowania świadomego, skierowanego na regulowanie spornych spraw społecznych, wynikających z istniejących różnic społecznych, polityka społeczna ma swój autonomiczny przedmiot**. W odróżnieniu od socjografii, której przedmiotem jest struktura społeczna, i socjologii, która bada zmiany dokonujące się żywiołowo, polityka społeczna zajmuje się zmianami zachodzącymi pod wpływem działalności celowej. Przyjął za Konstantym Krzeczowskim, że bada ona „...zmiany zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności (nauka teoretyczna) oraz szuka najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian (nauka praktyczna)” (s. 24). „Zmiany te zachodzą w pewnym terenie socjalnym” (s. 25) pod wpływem określonych czynników.

### *Utowarowanie pracy przyczyną rozwoju polityki społecznej*

Zdaniem Grzybowskiego „terenem socjalnym zrodzenia się polityki społecznej był ustrój kapitalistyczny” (s. 29), a czynnikami kształtującymi ją były kapitalizm, liberalizm i ruch społeczny. Elementami tkwiącymi w kapitalizmie i kształtującymi teren socjalny polityki społecznej są: zysk, konkurencja, władza pracodawcy oraz „zdegradowanie pracy do roli towaru, a umowy o pracę do umowy sprzedaży” (s. 30). Sformułowane przed ponad pół wiekiem twierdzenie o skutkach nieskrępowanego działania tych właśnie czynników pozytywnie zweryfikowało życie. Problemy społeczne poddane zostały „ocenie opartej na kalkulacji zysku, obliczonego na najkrótszą metę, dostosowaną do doraźnej sytuacji gospodarczej (...) oraz do przebiegu walki konkurencyjnej” (s. 30). Procesy globalizacji potwierdzają aktualność tej tezy także w XXI stuleciu.

Proces „degradowania” pracy do roli towaru przyczynił się do rozwoju polityki społecznej jako metody ochrony statusu siły roboczej jako towaru. Analiza ewolucji tego procesu w XX wieku znacząco przyczynia się do zrozumienia istoty nowoczesnej polityki społecznej. Główna przyczyna transformacji stosunków pomiędzy państwem, rynkiem i społeczeństwem, tkwiła w istocie gospodarki rynkowej, tj. w uzależnieniu robotnika

---

<sup>2</sup> Stefan M. Grzybowski, *Wstęp do polityki społecznej*, Krakowska Spółdzielnia Pracy i Użytkowników „Czytelnik”, Kraków 1948.

od rynku. Z jednej strony traktowanie pracy robotnika jako towaru stanowiło warunek rozwoju kapitalistycznej gospodarki rynkowej, z drugiej – status robotnika jako towaru<sup>3</sup> (Esping-Andersen 1990, s. 36–37), czyli praktycznie zdolność pracownika do sprzedania pracy stała się wyznacznikiem jego warunków życia lub przeżycia. Właśnie jako towary robotnicy są szczególnie podatni na ponoszenie wielorakich konsekwencji swego statusu na rynku, który sam nie wytwarza dla nich żadnych środków ani urządzeń ochronnych. Potrzeba tworzenia warunków przeżycia robotnika, którego zdolność zaistnienia na rynku doznała czasowego lub trwałego ograniczenia, uruchomiła działania wchodzące w zakres nowoczesnej polityki społecznej (Dziewięcka-Bokun 2000, s. 150–166). Jej siła sprawcza tkwiła w procesie stopniowego uniezależniania statusu robotnika od formy towarowej.

Towar jest główną formą, która zapewnia żywotność rynkowi i decyduje o jego kondycji. Uniwersalizacja tej formy postępowała wraz z rozwojem kapitalizmu. Podstawą racjonalności państwa kapitalistycznego jest tworzenie warunków wstępnych, w których prywatne podmioty gospodarcze będą działały efektywniej i skuteczniej (Barr 1993, s. 16), stosownie do kryteriów prywatnej wymiany i akumulacji. Aby zapobiec erozji formy towarowej, państwo przedsięwzięje liczne i wciąż nowe środki, które mają zwiększyć zdolność poszczególnych jednostek do wejścia w stosunki wymiany i zaistnienia jako towary. Zainteresowanie państwa zabezpieczeniem towarowej formy wartości jest zjawiskiem stosunkowo nowym, podobnie jak ochrona wymiany. Przy pomocy środków politycznych i administracyjnych państwo próbuje stabilizować i uniwersalizować formę towarową i proces wymiany.

Państwo w gospodarce rynkowej, aby wspomagać proces uniwersalizacji wartości i kreować ich towarową formę, bez której tracą one rację bytu w społeczeństwie kapitalistycznym, osłania stosunki wymiany między poszczególnymi aktorami ekonomicznymi, głównie przez uruchamianie i ochronę rynku wewnętrznego przed zagranicznymi konkurentami. Stąd ważnym choć stosunkowo nowym problemem różnych szczegółowych polityk państwa kapitalistycznego jest problem ochrony towarowej formy wartości i procesu wymiany. Pojawia się on w pytaniu o alternatywne strategie państwowe oddziałujące na strukturę tych dóbr, które nie potrafią przybrać lub utrzymać formy wartości.

„Klasyczna strategia” narodziła się w państwie liberalnym i charakteryzuje ją niepojęmowanie interwencji i oczekiwanie na zadziałanie samokorygującego się mechanizmu rynkowego, który sprawi, że wartości, które utraciły właściwość bycia towarem, powrócą na rynek. To założenie sugeruje, że im bardziej dolegliwe jest bezrobocie (dla pracy czy/i dla kapitału), tym szybciej właściciele tych wartości powrócą na rynek, ponieważ nie mają oni żadnej innej możliwości, jak tylko powrót do formy towaru. W rzeczywistości jednak istnieją alternatywne wyjścia, wśród których emigracja, przestępczość, polityczna rewolta stanowią zaledwie kilka historycznych przykładów. Niemniej to właśnie pod rządami liberałów zasada dobra publicznego przyjęta została jako uzasadnienie dla interwencji socjalnej państwa (Esping-Andersen 1990, s. 40–41).

---

<sup>3</sup> Przedkapitalistyczne systemy ekonomiczne znały formę towarową, jedynie praca jako towar była słabo rozwinięta.

Inną metodą państwa jest ochrona wartości za pomocą subwencji. Właścicielom pracy czy kapitału, którzy nie mogą uczestniczyć w procesie wymiany, państwo tworzy w sposób sztuczny warunki do przeżycia. Ich ekonomiczny byt jest chroniony, chociaż znajdują się poza towarową wymianą albo są asekurowani przed wypadnięciem z wymiany przez przyznanie im środków pochodzących z innych źródeł niż sprzedaż wartości.

### ***Polityka społeczna – między ochroną gospodarki a generowaniem sprzeczności strukturalnych w procesie wymiany towarowej***

Współczesne państwo działające w gospodarce kapitalistycznej, podejmując aktywność socjalną, chroni rynek. Jego interwencja w sferze gospodarczej nie wynika z charakteru państwa, ale z otoczenia, w którym ono działa. Rynek jako podstawowy regulator stosunków wymiany w kapitalizmie „produkuje” stany i sytuacje, których nie potrafi regulować, a które kumulując się, stanowią zagrożenie i dla samego rynku, i dla jego politycznego otoczenia. W tym sensie państwo jako system organizacyjny odpowiedzialny za utrzymanie stanu względnej równowagi funkcjonalnej w całym układzie społeczno-gospodarczo-politycznym zostaje obarczone zadaniem tworzenia warunków dla owej równowagi.

W przypadku gospodarki polityka państwa zmierza do przebudowy, utrzymania i ujednoczenia stosunków wymiany rynkowej, co staje się możliwe dzięki regulacjom prawnym i bodźcom finansowym, które mają na celu kontrolowanie skutków niszczącej konkurencji i podporządkowanie konkurentów zasadom, które umożliwiają gospodarczą żywotność ich rynkowym partnerom. Z reguły regulacje te obejmują prawa i środki chroniące „słabszą” stronę stosunku wymiany lub podtrzymujące jej aktywność za pomocą różnych bodźców. Podobną rolę odgrywa rozwijanie infrastruktury publicznej, która ma pomóc pewnym kategoriom obu grup właścicieli – pracy i kapitału – wejść w stosunki wymiany. Instrumenty finansowe obejmują finansowanie i współfinansowanie programów, których głównym celem jest zmuszanie partnerów do uzgodnienia w sposób uporządkowany akceptowalnych warunków wymiany, tak aby jej wynik był przewidywalny dla obu stron. Takie sankcjonowane przez państwo programy wzajemnego dostosowywania się organizacji, stowarzyszeń i zbiorowych aktorów funkcjonują w dziedzinie płac, mieszkalnictwie, edukacji i ochronie środowiska naturalnego. Z kolei transfery pieniężne, czyli subwencje dochodowe, najczęściej w postaci zryczałtowanej, zmieniając dochody ludności, oddziałują bodźcowo na rynek. Tym samym państwo wspomaga proces akumulacji, który tworzy materialne podstawy jego funkcjonowania.

**Próby stabilizacji i uniwersalizacji formy towarowej oraz procesu wymiany za pomocą środków politycznych i administracyjnych wywoływały wiele specyficznych strukturalnych sprzeczności w społeczeństwie kapitalistycznym, które z kolei stawały się źródłem konfliktów społecznych.** Sprzeczność pierwsza wynika z faktu, iż funkcjonowanie formy towarowej oparte jest na dwóch wzajemnie powiązanych normach, do których pojedynczy aktorzy muszą się dostosować. Po pierwsze, muszą być zdolni do korzystania z otwartych dla nich możliwości, czyli bezustannie zabiegać o polepszenie ich względnej pozycji w procesie wymiany. Po drugie, muszą być zdolni do akceptowania jakiegokolwiek materialnego

rezultatu, wynikającego ze stosunków wymiany, szczególnie zaś wyniku niepomyślnego. Rezultaty te bowiem, wynikają z naturalnego biegu zdarzeń albo z cech jednostki. Sprzeczność obserwowana w opiekuńczym państwie kapitalistycznym polega na tym, że stosunki wymiany są w coraz mniejszym stopniu zależne od naturalnego biegu zdarzeń, a coraz częściej kreowane i utrzymywane przy użyciu politycznych i administracyjnych strategii państwa. Aktualna wartość wymienna jakiegokolwiek jednostki pracy czy kapitału na rynku jest zdeterminowana w równym stopniu przez środki polityczne, co przez zarządzanie przez jednostkę jej własnością i zasobami. Te indywidualne zasoby można postrzegać jako zależne od politycznych środków. Rozpatrywanie, czy jednostki sprzedają swoją pracę i ile za nią otrzymują, staje się coraz powszechniej zadaniem polityki państwa w takich dziedzinach jak edukacja, przygotowanie zawodowe, ochrona zdrowia czy rozwój regionalny. Podobnie sukces właścicieli kapitału na rynku zależy w mniejszym stopniu od takich wskaźników jak gotowość podejmowania ryzyka, pomysłowość, inicjatywa czy umiejętność przewidywania zmian popytu, a bardziej od polityki państwa w takich dziedzinach jak podatki, taryfy, badania i rozwój infrastruktury.

Druga sprzeczność dotyczy organizacyjnych struktur władzy wykreowanych przez reformatorskie strategie państwowe. W warunkach rozwiniętego kapitalizmu te działy gospodarki, które nie są bezpośrednio kontrolowane przez rynek, wykazują tendencję do pochłaniania coraz większej części siły roboczej i produktu społecznego. Najlepszym przykładem jest administracja publiczna i wykreowane przez nią instytucje, takie jak szkoły, transport publiczny, poczty, szpitale, zakłady usługowe itp., zwane także administracją świadcząca. Wytłumaczeniem ich rosnącego znaczenia jest m.in. właśnie to, że tendencja państwa do utrzymania i uniwersalizacji formy towarowej wymaga rozwoju organizacji, których sposób i rezultaty działania nie przybierają formy towarowej. Przykładem są szkoły, które nie sprzedają swoich produktów na rynku. One pomagają utrzymać i polepszyć warunki sprzedaży tych „towarów” (tj. uczniów), które są odbiorcami ich produktów, takich jak wiedza, umiejętności. Nic dziwnego, że problem sposobu produkowania i podziału dóbr publicznych, który mógłby zastąpić mechanizm wymiany rynkowej, jest wciąż nierozwiązany i stanowi przedmiot największych kontrowersji.

Trzecia sprzeczność ulokowana jest na poziomie ekonomicznym; rezultatem działania państwa, mającym na celu utrzymanie i poszerzenie stosunków wymiany, może być zagrożenie dla rozwijania i utrwalania owych stosunków. Dzieje się tak, dlatego że instrumenty polityki państwa – regulujące rozwój infrastruktury i wzajemne dostosowanie kapitału i pracy – pozbawiają w różnym stopniu właścicieli kapitału wartości: albo poprzez pozbawienie ich części kapitału, tj. przez podatki, albo w formie władzy siły roboczej, albo poprzez możliwość użycia obu dla zapewnienia jak najwyższych korzyści. Jak twierdzi C. Offe, „efektywność polityki państwa jest bezpośrednio związana z obciążeniem klasy właścicieli kapitału”, bo choć „reformistyczne polityki państwa kapitalistycznego niewątpliwie służą zbiorowym interesom klasy kapitalistycznej, to spotykają się one bardzo często z silnym oporem i polityczną opozycją tej klasy” (Esping-Andersen 1990, s. 126).

Konflikty społeczne i walki polityczne wyłaniają się automatycznie z tej systemowej sprzeczności między polityką państwa i interesami kapitału. Walki polityczne prowadzone

są przez siły polityczne, które są zdolne i gotowe posłużyć się władzą państwa, w tym jego różnymi politykami, przeciw władzy i niszczącemu oporowi samej klasy kapitalistycznej. **Strategia utrzymywania formy towarowej zakłada wzrost państwowych form produkcji, które są uwolnione od formy towarowej. Ta właśnie sprzeczność w sensie strukturalnym stanowi potencjalne źródło konfliktów i destabilizacji rozwoju, a przeciwdziałanie tym zagrożeniom wymaga świadomego politycznego działania skierowanego na „najsłabsze ogniwa” świata stosunków wymiany.** Konflikty w szkołach, na uniwersytetach, w organizacjach militarnych, w więzieniach, w szpitalach, sądach, w zakładach gospodarki lokalowej (Esping-Andersen 1990, s. 128 i nast.) służą przykładami. Poszukując odpowiedzi na pytanie, dlaczego właśnie w tych obszarach konflikty wybuchały najczęściej, należałoby wziąć pod uwagę fakt, że struktury administracyjne reprezentują najbardziej zaawansowane postaci erozji formy towarowej w systemie kapitalistycznych stosunków wymiany.

### ***Eksperyment socjalistyczny wobec konfliktu pracy i kapitału***

Skonstatowanej przez Grzybowskiego sprzeczności interesów kapitału i pracy nie rozwiązał kapitalizm, choć wykształcił sposoby względnie skutecznego neutralizowania generowanych przez tę sprzeczność konfliktów społecznych. Początkowa „niechęć do projektów wysuwanych przez świat pracy” i wypływająca zeń irracjonalna „niechęć kapitału do nauki o pracy” (s. 31) w drugiej połowie XX wieku poddana została transformacji, której doktrynalnym wyrazem stały się koncepcje państwa opiekuńczego, dobrobytu czy państwa bezpieczeństwa socjalnego.

Eksperyment socjalistyczny przyniósł jedynie pozór rozwiązania sprzeczności interesów kapitału i pracy. Założenie, iż uspołecznienie środków produkcji usuwa główne źródło tej sprzeczności, a tym samym możliwość wystąpienia powodowanych nimi konfliktów społecznych, było dogmatem tak dalece niepodawanym w wątpliwość, że „konsekwentnie” uznano za bezprzedmiotowe uprawianie dyscypliny naukowej zwanej polityką społeczną. Polityka społeczna, długo nieobecna (w Polsce przez prawie ćwierć wieku, a w innych krajach socjalistycznych znacznie dłużej), nawet po powrocie „do łask” nie zajęła należnego jej miejsca w polityce wewnętrznej państwa. Znacznie częściej pełniła raczej funkcję korektora skutków decyzji politycznych i gospodarczych (i taka jej postać utrwaliła się w socjalizmie), niż narzędzia przekształcania stosunków społecznych, tworzenia warunków do urzeczywistnienia przez społeczeństwo jego aspiracji i interesów, badania rzeczywistego i oczekiwanego stopnia ich zaspokajania, sterowania procesem upowszechniania się potrzeb pożądanых z punktu widzenia uznanych społecznie wartości, modelu stosunków społecznych, ideałów osobowości i eliminowania ich przeciwieństw, co miało stanowić jej istotę w socjalizmie.

Państwo w socjalizmie, w roli posiadacza środków produkcji poprzez swoje struktury przyjęło na siebie rolę gwaranta prawidłowego funkcjonowania całego systemu społecznego i zdominowało proces jego diagnozowania. Wysoka ideologiczna ranga celów społecznego rozwoju w trakcie budowy nowego ustroju stopniowo ustępowała pola problemom gospodarczym. Od początku we wszystkich krajach realnego socjalizmu rozwiązywanie wybranych kwestii socjalnych podporządkowane było strategii rozwoju gospodarczego,

zaś decyzje szczegółowe podejmowano pod wpływem doraźnej presji gospodarczej i społecznej, bowiem większość nakładów na cele socjalne traktowano przez długie lata jako obciążenia hamujące wzrost gospodarki. W realizowanej strategii rozwoju gospodarczego zakładano, że im większe środki przeznaczy się na inwestycje przemysłowe, tym szybciej zbudowane zostaną podstawy gospodarki kraju, tym szybciej będzie można rozwiązywać problemy szeroko rozumianego dobrobytu społecznego. Spośród spraw socjalnych rozwiązywano głównie te, które pozostawały w bezpośrednim związku z procesem uprzemysłowienia, były miernikiem nastrojów społecznych i nie pociągały za sobą zbyt wysokich nakładów.

### ***Polityka społeczna jako metoda realizacji celów socjalno-politycznych***

W ujęciu Stefana M. Grzybowskiego polityka społeczna jako zespół działań „zarówno państwa, społeczeństwa, grup społecznych, jak i samych jednostek” (s. 13) jest metodą, której reguły pozwalają „w najbardziej racjonalny sposób urzeczywistniać pewne socjalno-polityczne cele, wynikające z rozwoju dziejowego lub dowolnie w myśli założone i wiążące się z wyznawanym światopoglądem” (s. 13). Twierdzenie to nosi piętno czasu tworzenia podstaw socjalizmu. Racjonalność nie jest immanentną cechą polityki społecznej; stanowi co najwyżej normatywne założenie jej skuteczności.

Wskazanie na potrzebę respektowania celów „rozwoju dziejowego” można by uznać za wskazówkę metodyczną działania na rzecz postępu społecznego. Jednakże sformułowanie jako alternatywnych celów „dowolnie w myśli założonych i wiążących się z wyznawanym światopoglądem” przeczy takiemu domniemaniu. Cele dowolnie przyjęte mogą być, świadomie lub nieświadomie, sprzeczne z celami rozwoju społecznego z wielu powodów. Wskazanie na ich związek z wyznawanym światopoglądem wywiedzione zostało przez Grzybowskiego z tezy o determinującej istotę polityki społecznej roli ruchu socjalnego, który definiuje on jako „świadomą dążność społeczeństwa lub jego części zmierzającą do przebudowy struktury społecznej” (s. 36). O ile zdaniem Grzybowskiego „kapitalizm i liberalizm (...) działają żywiołowo, a nie planowo” (tamże), to ruch socjalny jest źródłem dążności świadomej, celowej. „Punktem wyjścia ruchów socjalnych w ustroju kapitalistycznym jest (...) sprzeciw przeciwko tezie zrównującej pracę z towarem, a umowę o pracę z umową sprzedaży” (tamże). Założeniem podstawowym jest twierdzenie, że „cały ruch socjalny jest zgodny co do oceny ustroju kapitalistycznego” (s. 37), a różnice dotyczą poglądów na temat wyboru metody i środków przebudowy społecznej.

Grzybowski pozostawał wierny ówczesnej tendencji postrzegania polityki społecznej jako metody obrony interesów pracowniczych, będącej w opozycji wobec kapitału i pracodawcy. Teza o sprawczej mocy obserwowanej w społeczeństwie kapitalistycznym dycho-  
tomii – kapitał kontra praca – obowiązywała w nauce o polityce społecznej w I połowie XX wieku. „[D]rogi pracodawcy i polityki społecznej nie idą w tym samym kierunku. (...) pracodawcy zajmują inne stanowisko co do zysków, płynących z racjonalizacji pracy, niż to, jakie wypływa z koncepcji polityczno-społecznych” (s. 98). Ruch socjalny jest „reakcją przeciw kapitalizmowi i liberalizmowi gospodarczemu” (s. 38).

Jeśli polityka społeczna zajmuje się szukaniem sposobów „najbardziej celowego” przeprowadzenia zmian w strukturze społecznej (s. 24), to powstaje kwestia oceny samego celu oraz metody czy tylko środka osiągnięcia celu. Grzybowski nie rozstrzyga kwestii oceny celu, choć stwierdza, że „polityka społeczna opiera się o wartościowanie w szczególnie wysokim stopniu” (s. 25). Kontynuując tę myśl, z perspektywy ponad pół wieku można powiedzieć, iż działania podmiotów państwowych są ze swej natury polityczne, a to znaczy, że w różnym stopniu wyrażają interesy różnych grup społecznych, *ergo* są związane z odmiennymi systemami wartości.

Proces zaspokajania potrzeb społecznych jest szczególnie silnie zdeterminowany aksjologicznie i podlega stałej, dowiedzionej przez historię, ewolucji. Edukacja, zdrowie, praca, bezpieczeństwo socjalne, kultura narodowa zostały uznane za dobra publiczne stosunkowo niedawno, początkowo nawet wbrew intencjom polityków. Przełomem stały się gwarancje państwowe w postaci sankcji prawnej, a także bezpośrednie zaangażowanie rządów w proces zaspokajania roszczeń socjalnych wybranych grup społecznych. Polityka społeczna nie tylko przyczyniła się do humanizowania społeczeństwa przemysłowego, ale i zmieniła strukturę tego społeczeństwa przez przyznanie robotnikom początkowo statusu równoprawnych członków społeczności obywateli, a potem pełnego statusu obywatelskiego (Marshall 1970, s. 98). Przez ponad wiek zdołała zapewnić duży postęp w gwarantowaniu ekonomicznego i psychologicznego bezpieczeństwa najmniej uprzywilejowanym, stając się podstawowym elementem ugody społecznej i porządku społecznego w nowoczesnych społeczeństwach zarówno pluralistycznych, jak i totalitarnych.

### ***Metodyka działania politycznego częścią polityki społecznej***

Godne polecenia i głębszego namysłu są rozważania Grzybowskiego na temat metodyki działania polityczno-społecznego, którą określa jako „naukę o technice postępowania, zmierzającego do wyboru określonych środków, mających prowadzić do rozwiązania poszczególnego zagadnienia polityczno-społecznego” (s. 71). W tym sensie jest ona „wyodrębnioną ze szczególnego punktu widzenia częścią polityki społecznej jako nauki praktycznej”, którą Grzybowski dzieli na dwie zasadnicze części: naukę o wielości środków, która „bada istnienie różnych środków, prowadzących do rozwiązania pewnego zagadnienia socjalnego, w oderwaniu od działania czynników postronnych”, oraz naukę „o wyborze środków działania, badającą technikę postępowania, zmierzającego bezpośrednio do wyboru pewnych środków działania” (s. 71 i 72). Nauka o ocenie wszystkich środków działania oraz nauka o następującym później wyborze jest najistotniejszą częścią metodyki działania. „Ocena środków działania obejmuje ocenę każdego poszczególnego środka samego dla siebie oraz wszystkich środków łącznie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich czynników postronnych. Wynikiem tego zestawienia jest decyzja o wyborze środków działania i ich natężeniu” (s. 75). Metodyka działania – ten niezwykle ważny wymiar polityki społecznej jako nauki praktycznej jest stosunkowo słabo opracowanym obszarem polityki społecznej. Rozważania Grzybowskiego zawarte w rozdziale V czekają na kontynuatorów.



Najczęściej „środkiem działania podmiotu interwencyjnego jest ustanowienie normy”, co sprawia, że „cała działalność polityczno-społeczna wyczerpuje się w tym ustanowieniu normy prawnej” (s. 94). Od czasu napisania tych słów życie dostarczało coraz więcej dowodów, że podstawową metodą regulowania stosunków społecznych, wyrównywania stanu napięć społecznych, zaspokajania potrzeb społecznych jest prawo. Stopniowo, wraz z rozwojem gospodarki wolnorynkowej i demokracji, różne aspekty życia grup i jednostek wpisywane były w postaci norm prawnych w program działań regulowanych i gwarantowanych przez państwo.

W drugiej połowie XX wieku, w rozwiniętych ekonomicznie państwach demokratycznych zobowiązania państwa przybrały formę praw socjalnych i weszły do kanonu praw człowieka. Jako ich integralna część są prawami naturalnymi, uniwersalnymi i nienaruszalnymi. Prawa socjalne tworzą materialne podstawy formalnego statusu obywatela. Państwu został przypisany obowiązek ich respektowania i gwarantowania. Konsekwentnie, państwa są zobowiązane do zapewnienia obywatelom nie tylko warunków do przeżycia, ale i zapewnienia życia wartościowego, godnego oraz ponoszą odpowiedzialność za działania zmierzające do realizacji tego zobowiązania. Zapewnienie pewnego poziomu materialnego bezpieczeństwa obywatelom ma umożliwić im korzystanie z prawa do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. Zasada poszanowania praw człowieka stanowi ideologiczną podstawę systemu prawa, najwyższą zasadę demokratycznego porządku państwowego i prawnego w nowoczesnym wysoko zorganizowanym społeczeństwie.

Państwo, przyznając prawa socjalne swoim obywatelom, z jednej strony gwarantuje swoim autorytetem ich wykonalność, z drugiej – ustanawia dla innych podmiotów obowiązki realizowania zawartych w normach prawnych powinności. Prawa jednych rodzą obowiązki innych, a to oznacza konieczność budowania struktury biurokratyczno-administracyjnej państwa i zmianę statusu jednostki na rynku. Właśnie te – obywatelskie prawa socjalne – najpełniej charakteryzują nowoczesną politykę społeczną. Na trwale w program działań państwa wpisane zostało zobowiązanie zabezpieczenia minimalnych świadczeń na rzecz obywateli znajdujących się w trudnych, określonych prawem sytuacjach życiowych. To zobowiązanie państwa stworzyło nową relację, w której uprawnienia jednych rodzą obowiązki innych, dając asumpt do rozrostu administracji państwowej i rozwoju sektora tzw. administracji świadczącej.

### ***Polityka społeczna wobec wyzwań legitymizacji systemu politycznego***

W ujęciu S.M. Grzybowskiego podmioty polityki społecznej to jednostki, grupy społeczne, związki jednostek i grup oraz państwo podejmujące celowe działania z zamiarem wywołania określonej zmiany. Konstatacja, że to świadome i celowe postępowanie wobec przejawiających się różnic społecznych jest uwarunkowane ideologicznie, zrodziła wątpliwość, „czy może istnieć polityka społeczna jako teoria naukowa, jako nauka teoretyczna, poświęcona politycznemu myśleniu o społeczeństwie, ujętemu w ściśle naukowy system” (s. 13).

Zdolność struktur państwa do diagnozowania sprzeczności społecznych, do zarządzania konfliktami społecznymi oraz wymuszona procesami rozwojowymi obiektywna koniecz-

ność przejęcia przezeń części odpowiedzialności za poziom bezpieczeństwa i postępu społecznego wykreowały współczesne państwo do rangi głównego podmiotu polityki społecznej, a przez to zdeterminowały jej istotę. Państwo udziela przede wszystkim politycznej gwarancji respektowania swego zobowiązania, co znaczy, że jest zainteresowane w ostatecznym wyniku całego procesu. Ten ostateczny wynik to stan względnej równowagi całego systemu społeczno-ekonomiczno-politycznego, który podlega częstym zakłóceniom z dwóch zasadniczych przyczyn. Przyczyna pierwsza, to konflikty społeczne, powstające w procesie zaspokajania potrzeb. Przyczyna druga, to postępująca wraz z rozwojem demokracji potrzeba legitymizowania systemu politycznego.

Sprzeczności społeczne są obiektywnie siłą motoryczną rozwoju społecznego. Ale tworzą też one pożywkę dla różnorodnych interesów społecznych, których zabiegi o realizację dają asumpt do konfliktów społecznych. Różne usytuowanie grup społecznych o odmiennych interesach wobec ośrodków realizacji tych interesów tworzy napięcia społeczne, których kumulacja może prowadzić do konfliktów społecznych. Także funkcjonowanie systemu społecznego w narastającej współzależności z systemami ekonomicznym i politycznym sprawia, że pojawiają się sprzeczności obszaru pogranicza między systemami, których skutki w nowoczesnych społeczeństwach przenoszone są coraz częściej do polityki. Procesy demokratyzacji umożliwiły przenoszenie oczekiwań na ich rozwiązywanie do polityki i do państwa jako głównego jej podmiotu, co obiektywnie kreuje przynajmniej niektóre podmioty systemu politycznego do roli podmiotów polityki społecznej.

Zagadnienie czasu pracy Stefan M. Grzybowski uznał za jeden z najważniejszych i najstarszych problemów polityki społecznej (s. 90). Wielowymiarowość fenomenu czasu pracy polega na współzależności aspektów fizjologicznych, psychologicznych, gospodarczych oraz polityczno-społecznych (s. 94). Ta współzależność jest źródłem sprzeczności interesów stron stosunku pracy, które rodzą konieczność ich uwzględniania przy regulowaniu stosunku pracy. Fakt, że zmiany technologii powodują zmniejszenie pracy koniecznej dla reprodukcji warunków życia i postępu społecznego, stawia świat w sytuacji nowej wielkiej transformacji. Praca pozostaje nadal wartością podstawową, ale proporcje pomiędzy ilością pracy koniecznej dla reprodukcji społecznej a ilością czasu wolnego zdają się rewolucjonizować cały system społeczny, grożąc rozpadem świata płatnej pracy. Czego będzie bronił wiek XXI – prawa do pracy płatnej czy tylko prawa do pracy – pozostaje kwestią otwartą.

### *Zakończenie*

Analiza politycznego wymiaru polityki społecznej doczekała się rozwinięcia w moich pracach. Tym esejem o poglądach Stefana M. Grzybowskiego na temat przedmiotu polityki społecznej pragnę choć w części spłacić mój intelektualny dług wobec wszystkich twórców polityki społecznej, których rozważania wzbogaciły mnie i których odwaga w myśleniu o polityce społecznej była inspiracją do poszukiwania na własny rękę odpowiedzi na pytanie o istotę polityki społecznej. Pół wieku po opublikowaniu przez Grzybowskiego pracy sformułowany przeze mnie pogląd, iż **polityka społeczna stała się w XX wieku metodą**

**regulowania konfliktów społecznych generowanych przez procesy rozwoju społecznego oraz kształtowania stosunków społecznych, stosownie do wymogów funkcjonalnych systemu politycznego i ekonomicznego (Dziewięcka-Bokun 2000) – ma swoje korzenie także w tamtych rozważaniach.** Działania z zakresu polityki społecznej przez ostatnie sto lat znacząco powiększyły obszar bezpieczeństwa socjalnego, które stanowi warunek *sine qua non* funkcjonowania demokracji. Współczesna postać demokracji wymaga także sprawnie działającego rynku. Na obszarze niedomagań jego funkcjonowania pojawiła się polityka społeczna, sprawiając, że możliwe stało się pokojowe współistnienie demokracji i rynku. Współcześnie wśród jej najważniejszych funkcji wyróżnić można: redystrybucję i alokację środków zgodnie z aktualnymi wymogami racjonalności politycznej i ekonomicznej, kompensację niektórych negatywnych skutków funkcjonowania gospodarki i polityki, rozwiązywanie konfliktów społecznych, gwarantowanie politycznej kontroli poprzez integrację większości, osiąganą w procesie redystrybucji dóbr publicznych i gwarantowania zaspokajania wybranych podstawowych potrzeb społecznych, promowanie określonej racjonalności społecznej w zarządzaniu sprawami kraju.

Istota polityki społecznej zawarta jest w podmiotowej zdolności do zarządzania konfliktami społecznymi. Tę zdolność w systemie organizacji nowoczesnego społeczeństwa posiadało państwo. Jednak im więcej państwo interweniuje, by zarządzać czy kontrolować, tym bardziej rosną oczekiwania społeczne i tym więcej przybywa rozczarowań. Z drugiej strony, te rosnące oczekiwania w połączeniu z narastającą społeczną frustracją wymagają częstszej i pełniejszej interwencji państwa. Demokratyczne procedury karmią te procesy. W zależności od przyjętego paradygmatu można przyjąć, za neoliberalami, że rozwój potrzeb społecznych wymusza postępującą polityzację życia społecznego, nieodłącznie związaną z rozwojem państwowej interwencji w sferę socjalną, albo za neomarksistami, że narzucenie prywatnego sposobu zaspokajania potrzeb prowadzi do nasilenia procesu polityzacji, który ostatecznie utrwała dominację metody politycznej także w rozwiązywaniu spraw socjalnych, łącznie z procesem zaspokajania potrzeb. Wspólne dla obu paradygmatów jest założenie, że zaspokajanie potrzeb społecznych staje się procesem skomplikowanym i wymaga włączenia podmiotów politycznych w celu zwiększenia efektywności funkcjonowania systemu jako całości. Polityka społeczna staje się metodą umożliwiającą wzajemną adaptację systemu społecznego i jego otoczenia, ich wzajemne relacje stają się bowiem coraz bardziej skomplikowane (Donati 1987, s. 24–29). Problem bowiem w tym, że wolny rynek nie jest gwarantem ani demokracji, ani sprawiedliwości.

### ***Bibliografia***

- Barr, N. (1993), *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Dziewięcka-Bokun, L. (2000, wyd. II), *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

- Donati, P. (1987), *Traditional Political Theories and New Social Options: Replies to the Crisis of the Welfare State*, (w:) A. Evers, H. Novotny, H. Wintersberger (red.), *The Changing Face of Welfare*, Gower Publishing Company Limited.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Grzybowski, S.M. (1948), *Wstęp do polityki społecznej*, Krakowska Spółdzielnia Pracy i Użytkowników „Czytelnik”, Kraków.
- Marshall, T.H. (1970), *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson University Library, London.

*Stefan M. Grzybowski's (1902–2003) thoughts on the subject of social policy*

The article presents Stefan M. Grzybowski's view on social policy. He considers this discipline as a study on thoughtful, social issue-oriented proceedings (the social issues result from the social inequalities) as well as a method of accomplishing social and political goals. Grzybowski claims that social policy is “knowledge about the proceedings, that lead to the choice of means which are appropriate to solve social and political problems.” The author of the article perceives these ideas as inspiration and a starting point to develop the main thesis of Stefan M. Grzybowski.