

Tadeusz Preciszewski

Polityka społeczna na nowym etapie rozwoju

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 21, 61-84

1987

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXI, 4

SECTIO H

1987

Zakład Planowania Społeczno-Gospodarczego i Przestrzennego
Wydziału Ekonomicznego UMCS

Tadeusz PRZECISZEWSKI

Polityka społeczna na nowym etapie rozwoju

Социальная политика на новом этапе

Social Policy at the New Stage of Development

UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE I WEWNĘTRZNE
ROZWOJU POLITYKI SPOŁECZNEJ

W zakresie uwarunkowań zewnętrznych zasadnicze znaczenie ma fakt utrzymywania się jeszcze zjawisk kryzysowych, których pełne przezwyciężenie składa się na podstawowe zadanie założeń rozwojowych kraju na lata 1986—1990. Z uwagi na konieczność przełamywania wielu barier wzrostu, zwłaszcza łączących się z ogromnym zadłużeniem zagranicznym oraz opóźnieniem naukowo-technicznym, z założeń tych wynika istotna szczupłość środków, jaka może być brana pod uwagę przy realizacji zadań polityki społecznej w najbliższym pięcioleciu.

Liczni ekonomiści, a nawet niektórzy politycy społeczni, widzą w tych zewnętrznych uwarunkowaniach ekonomicznych tylko czynniki hamujące dla rozbudowy, skądinąd wskazanej, świadczeń społecznych. Uważają oni, że w tej dziedzinie nie da się zrobić dużo więcej, poza przetrwaniem z istniejącym zakresem i poziomem tychże świadczeń do „lepszyc czasów”.

W sferze uwarunkowań wewnętrznych rozwoju polityki społecznej sytuacja też nie może być oceniana dużo lepiej. Chodzi tu o ogólne podstawy teoretyczne i metodyczne tejże dyscypliny składające się na jej swoistą część ogólną. W pewnym stopniu braki w tej dziedzinie wypływają z jej młodości, jako że nauka polityki społecznej powstała później niż np. analogiczna nauka polityki ekonomicznej; przyjmuje się,

że o ile za początek tej ostatniej można uznać rok 1854, związany z ukazaniem się pierwszej pracy na ten temat w Niemczech¹, to polityka społeczna rodziła się w sposób mniej spektakularny w tym samym kraju dopiero po 1872 roku (to jest po Zjeździe w Eisenach, na którym zostało powołane Towarzystwo Polityki Społecznej). W naszych konkretnych warunkach powojennych zaciążyła na tym też kilkuletnia przerwa jaka miała miejsce w latach 1950—1957, w funkcjonowaniu placówek naukowych z dziedziny polityki społecznej.

W tej sytuacji szczupłość środków, jakie będą mogły być przeznaczone na rozwój świadczeń społecznych w najbliższych latach, musi być dodatkowym bodźcem dla przyspieszenia rozwoju polityki społecznej w obydwu jej aspektach: teoretycznym i praktycznym.

Pracując od wielu lat nad rekonstrukcją tejże dyscypliny, pragnąłbym w obecnym opracowaniu zacząć od informacji o ukazaniu się dwu materiałów, przygotowanych przy moim aktywnym współudziale, które składają się na pewien wstępny etap realizacji powyższych postulatów. Pierwsze z tych materiałów stanowią wynik prac, podjętych w roku 1983 w ramach Rady Krajowej PRON, mianowicie w — działającym wewnątrz Komisji Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych — Zespole d/s Polityki Społecznej. Przybrały one formę *Tez w sprawie polityki społecznej*, przyjętych przez Komitet Wykonawczy Rady Krajowej w końcu 1984 roku. W 1985 *Tezy* powyższe zostały wydane w postaci osobnej broszury, zawierającej również szereg dokumentów towarzyszących (w sensie ich podstaw wyjściowych oraz kierunków realizacyjnych)². Poza nawiązaniem dalej do niektórych wątków tychże materiałów konieczne jest wskazanie od razu na wstępie na ich różnorodne funkcje. Poza próbą aktualizacji założeń polityki społecznej w nowych warunkach rozwojowych, ich drugim celem było dążenie do stworzenia przyczynka do sformułowania ogólnej platformy PRON, jako instytucji porozumienia narodowego. W związku z tym, zaprezentowana w *Tezach* koncepcja została ujęta bardzo szeroko. Podjęła ona także pewne dyskusyjne problemy o charakterze ogólnym oraz dotyczące gospodarki nieuspołecznionej.

W pierwszym przypadku chodziło o stopień uwzględnienia „niektórych postulatów, wysuwanych przez środowiska wyznaniowe; dotyczących

¹ Zob. K. H. Rau: *Volkswirtschaftspolitik*. Była to druga część kilkutomowego dzieła *Lehrbuch der politischen Ökonomie*, Bd. Winter, Heidelberg 1854. Tenże autor, profesor tzw. nauk państwowych na uniwersytetach w Erlangen i Heidelbergu, stał się tym samym twórcą zarówno nazwy „polityka ekonomiczna”, jak i pierwszego podręcznikowego zarysu jej przedmiotu.

² *Tezy w sprawie polityki społecznej* (na tle dokumentów towarzyszących) Rada Krajowa PRON, Warszawa, kwiecień 1985 r, s. 79 (maszynopis powielony).

głównie polityki ludnościowej, w ramach której najbardziej sporny problem odnosi się do zagadnienia przerywania ciąży. W drugim przypadku podjęty został temat rozwoju drobnej wytwórczości typu miejskiego, nie tylko w kontekście zaspokajania bieżących potrzeb ludności, lecz także jako czynnika wzrostu produkcji rolnej oraz indywidualnego budownictwa mieszkaniowego.

Na późniejszym etapie prac Rady Krajowej PRON ta szersza tematyka stała się przedmiotem bliższego zainteresowania innych Zespołów i Komisji Rady Krajowej, z Komisją d/s Rodziny oraz Dialogu i Porozumienia Narodowego na czele; pozwala to na skoncentrowanie się Zespołu d/s Polityki Społecznej na węższym zakresie wchodzącej w grę tematyki. Tak też zostanie to ujęte w dalszych rozważaniach.

Druga grupa materiałów, które wymagają zasygnalizowania w powyżej scharakteryzowanym kontekście, wyraża się w kolejnej broszurze, przygotowanej pod moją redakcją w ramach Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej³. Broszura ta stanowi aktualizację założeń szkoły naukowej czy też nurtu rozwojowego polityki społecznej, który można określić w sposób podmiotowy jako „wszechnicowy” (od nazwy środowiska jeszcze z okresu międzywojennego, w którym kierunek ten miał swój początek) lub w sposób przedmiotowy, jako społeczno-pedagogiczny, ponieważ do ukształtowania tego kierunku przyczynił się w znacznym stopniu dorobek polskiej pedagogiki społecznej. W terminologii międzynarodowej ten rodzaj polityki społecznej wiąże się z przywiązaniem w jej ramach zasadniczego znaczenia do pracy socjalnej, jako synonimu jej realizacji w bezpośrednich kontaktach z ludźmi potrzebującymi oraz specjalnej troski (w mikroskali społecznej, tj. w zakładzie pracy, środowisku zamieszkania i w rodzinie).

Przyjmując za punkt wyjścia powyższe dwie publikacje, zostaną w dalszych rozważaniach bliżej rozwinięte najbardziej ogólne problemy proponowanej koncepcji polityki społecznej: 1) jej punkt wyjścia tradycyjny — właśnie w postaci pracy socjalnej oraz nowoczesny — w formie kategorii jakości życia (i pracy), wymagający podbudowy od strony nowych mierników socjoekonomicznych; 2) część aktualnych problemów, dotyczących społecznych kosztów kryzysu, wymagających także rozszerzenia podstaw empirycznych systemu postulowanego na przyszłość. Z uwagi na obszerność następnego ważnego tematu, związków między

³ *Polityka społeczna i praca socjalna w miejscu pracy i w środowisku zamieszkania*. Materiały z konferencji naukowej z okazji 40-lecia PRL, odbytej w Warszawie w dniu 20.X.1984 r. Warszawa, czerwiec 1985 r., Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej, Zarząd Główny, s. 185 (masz. powiel.).

polityką społeczną a reformą gospodarczą, zostanie on tylko zasygnalizowany w końcowej partii obecnych rozważań, z odłożeniem jego bardziej kompleksowego ujęcia do osobnego opracowania.

MIEJSCE PRACY SOCJALNEJ W POLITYCE SPOŁECZNEJ

Chcąc wymienić główne szkoły, sposoby, podejścia lub też wiodące zadania polityki społecznej, można by sprowadzić je do czterech następujących (które podaje się według przybliżonej sekwencji historycznej ich formułowania i rozwoju):

1. Łagodzenie istniejących zróżnicowań dochodowych — poprzez re-dystrybucyjne świadczenia pieniężne, których punktem wyjścia była idea ubezpieczeń, zwłaszcza emerytalnych. Taka koncepcja przyświecała pierwszej szkole naukowej polityki społecznej, rozwijającej się po 1872 roku najpierw w krajach niemieckojęzycznych, a następnie w całej kontynentalnej Europie. Dziś tenże rodzaj polityki społecznej określa się terminem polityki społecznej typu selektywnego lub polityki socjalnej.

2. Zaspokojenie pewnych ważnych potrzeb społecznych, niezależnie od własnych możliwości ekonomicznych poszczególnych rodzin. Za początek tego typu działań można uznać proces wprowadzania obowiązku szkolnego w zakresie szkoły podstawowej, a następnie rozwój lecznictwa publicznego, finansowanego ze środków ubezpieczeń społecznych. W literaturze angielskiej ten typ polityki społecznej określa się polityką społeczną typu uniwersalnego, w innych krajach — polityką społeczną we właściwym tego słowa znaczeniu (to jest odnoszącą się w zasadzie do całego społeczeństwa, w odróżnieniu od wąskiej polityki socjalnej mającej na celu ochronę grup ludności specjalnej troski). Historycznie ten typ polityki społecznej wiąże się w literaturze często z jego angielskim rodowodem; wyraził się on w zaawansowanej postaci, łączącej się z podjęciem publicznego samorządowego budownictwa mieszkaniowego w Wlk. Brytanii, dokonany po I wojnie światowej przez tamtejszy rząd labourzystowski. Kompleksowy wyraz ujęcie to znalazło w formie I planu 5-letniego w Związku Radzieckim na lata 1928—32, a po II Wojnie — w postaci wyodrębnienia się podsystemu planowania społecznego. To ostatnie nastąpiło w połowie lat sześćdziesiątych w wielu krajach, a jego podstawy teoretyczne zostały ugruntowane na I Międzynarodowej Konferencji nt. planowania społecznego w Atenach w roku 1964⁴.

⁴ *Social Problems Through Social Planning. The Role of Social Work. Proceedings of the XII-th International Conference of Social Work, Athens, 13—18 Sept. 1964. New York 1965.*

3. O ile poprzednie sposoby podejścia — i jednocześnie etapy rozwojowe — polityki społecznej kładły nacisk na świadczenia pieniężne i w naturze (rzeczowe), to punktem wyjścia trzeciego kierunku było bliższe zainteresowanie się samymi potrzebującymi w mikroskali społecznej. Najstarsza tradycja tego rodzaju łączyła się niewątpliwie z pracą charytatywną o przeważającym charakterze wyznaniowym. Najwcześniejsza nowoczesna i oparta na rosnącej w liczbę świeckich działalności tego typu rozwinęła się w Stanach Zjednoczonych właśnie pod nazwą pracy socjalnej. Jej istotną cechą było dość wczesne wyjście poza oddolny i żywiołowy ruch w tym zakresie w postaci przystąpienia do systematycznej akcji kształcenia i organizowania się działaczy społecznych i pracowników etatowych, dla których ustaliło się ogólne określenie pracowników socjalnych. W Stanach Zjednoczonych pierwsza Letnia Szkoła tego typu utworzona została w Nowym Jorku w roku 1898, przekształcając się stopniowo w stałą Szkołę (Wydział) Pracy Socjalnej Uniwersyteu Columbia (o pełnych prawach akademickich).

Należy zaznaczyć, że w Polsce międzywojennej idea ta została podjęta bardzo wczesnie, bo już w roku 1924 w postaci Studium Pracy Społeczno-Oświatowej powołanego przez prof. H. Radlińską wybitnego pedagoga społecznego; nastąpiło to w niepaństwowej wyższej uczelni — Wolnej Wszechnicy Polskiej.

Stopniowo też za główny wyróżnik pracy socjalnej przyjęto bezpośrednio zajmowanie się, przez odpowiednio przygotowaną kadrę specjalistów (dobrowolnych i etatowych), osobami, rodzinami i środowiskami — nie tylko słabszymi ekonomicznie, lecz także niedostosowanymi społecznie.

Od roku 1928 ruch pracy socjalnej wchodzi na teren międzynarodowy: początkowo w postaci Międzynarodowej Konferencji Pracy Socjalnej (ICSW), a następnie Międzynarodowego Stowarzyszenia Szkół Pracy Socjalnej (IASSW); jednym z ważniejszych spotkań tego ostatniego był 18 Kongres w Porto Rico w roku 1976 na temat roli szkół pracy socjalnej.

4. Czwartym kierunkiem zainteresowań polityki społecznej jest tematyka przeobrażeń struktur społecznych (w sensie relacji ilościowych i dochodowych między różnymi klasami, warstwami i grupami społeczno-zawodowymi w makro-skali społecznej). Najdalej w tym kierunku idą oczywiście socjalistyczne nurty polityki społecznej, aczkolwiek pełne prawa obywatelskie uzyskała ta dyscyplina w krajach socjalistycznych nie od razu (w PRL dopiero w 1957 roku, a w ZSRR jeszcze później). W związku z powstawaniem w krajach kapitalistycznych rozwiniętych planowania społecznego na znaczeniu zyskuje też stopniowo, począwszy

od połowy lat sześćdziesiątych jego odmiana długookresowa w formie planowania zmian społecznych (Social Change). Jego przedmiotem są przeobrażenia struktur społecznych, aczkolwiek bez wychodzenia poza granice ustroju kapitalistycznego.

Jeśli za bezdyskusyjną uznamy potrzebę analizowania i prognozowania przeobrażeń struktur społecznych, jako istotny element socjalistycznej polityki społecznej, to z pozostałych trzech jej nurtów i kierunków zainteresowań przyjmuje się za najbardziej istotny w prezentowanej tu jej szkole „wszechnicowej” lub społeczno-pedagogicznej nurt trzeci, związany z rosnącą rolą i znaczeniem pracy socjalnej. Wiąże się to być może w sposób najbardziej wyraźny z charakterem kadry realizatorów polityki społecznej na co dzień, w bezpośrednich kontaktach z ludźmi, nazywanymi pracownikami socjalnymi⁵.

Aktualnym wyrazem praktycznym omawianego nurtu polityki społecznej jest postulat podniesienia poziomu przygotowania fachowego pracowników socjalnych, łączący się ze zwiększeniem możliwości kształcenia i doskonalenia zawodowego. Postulat ten znalazł rozwinięte potraktowanie w obydwu cytowanych wyżej publikacjach. W warunkach aktualnej szczupłości środków jest to kierunek działania polityki społecznej relatywnie mniej kosztowny niż wiele innych. Poza tym odnosi się on nie tylko do personelu etatowego, lecz ma na celu mobilizację energii społecznej działaczy, zwłaszcza w środowisku miejsca zamieszkania (związanego z funkcjonowaniem samorządu osiedlowego). Hasłem wywoławczym stała się tu idea odbudowy międzywojennej Wolnej Wszechnicy w postaci wszakże typu specjalistycznego, nazywanej w kręgu działaczy Towarzystwa W.W.P. Wyższą Szkołą Pracy Socjalnej. W broszurze R.K. PRON poświęcony jej został ostatni dokument, posiadający nieco bardziej ograniczony i realistyczny charakter, mianowicie Założenia programowe i organizacyjne Wydziału Pracy Socjalnej (proponowanego do powołania w jednej z wyższych uczelni).

Drugi aktualny postulat praktyczny związany z rozwojem pracy socjalnej, łączy się z koncepcją rozbudowy tejże pracy w środowisku zamieszkania. Posiada on dwa wymiary: a) wymiar długookresowy, w postaci koncentracji w tym przekroju szeregu służb społecznych, niezbędnych dla zahamowania procesu rozprzestrzeniania się zjawisk patologii społecznej, jak też b) aktualny, wynikający z konieczności zachowania równowagi między rozwojem funkcji socjalnych zakładu pracy oraz ra-

⁵ Tenże trzeci nurt polityki społecznej został przedstawiony szerzej w pierwszym opracowaniu, zawartym w cyt. broszurze TWWP: I. Lepalczyk, T. Przeciszewski: *Ogólne problemy pracy socjalnej w pedagogice społecznej i w polityce społecznej* (s. 16—45) oraz w „Słowie Końcowym” T. Przeciszewskiego (s. 170—185).

dy narodowej i samorządu mieszkańców, jako ważny element reformy gospodarczej.

Zasygnalizowany tylko w *Tezach*, postulat ten znalazł szerszą podbudowę w broszurze TWWP, w postaci opracowania zespołu autorskiego na ten temat⁶.

JAKOŚĆ ŻYCIA (I PRACY) JAKO DRUGA ZASADNICZA PODSTAWA PREZENTOWANEGO NURTU POLITYKI SPOŁECZNEJ

Szukając właściwego rodowodu współczesnego pojęcia jakości życia, niewątpliwie należałoby go dostrzec w socjalistycznej koncepcji stosunków międzyludzkich i ewolucji tych stosunków od społeczeństwa burżuazyjnego do socjalistycznego. W krajach socjalistycznych używa się aktualnie szerszej kategorii w tym zakresie, ujmowanej jako sposób życia. Obejmuje ona nie tylko jakość życia (jako synonim poziomu i jakości konsumpcji), lecz także jakość pracy, związanej ze stosunkami w produkcji społecznej.

Przy tym niewątpliwie socjalistycznym charakterze pierwotnego rodowodu kategorii jakości życia, rozumianej w powyższy szeroki sposób, próby bliższej definicji jej szczegółowej zawartości oraz statystycznej identyfikacji nastąpiły najpierw w rozwiniętych krajach kapitalistycznych. Wynikało to z wyższego poziomu ogólnego rozwoju gospodarczego tych krajów, wyrażającego się także w wyższym poziomie konsumpcji. Sytuacja ta stworzyła konieczność wyjścia poza kategorię dobrobytu materialnego, określanego coraz powszechniej poziomem życia. Ten ostatni zależy od wysokości dochodów indywidualnych oraz rozmiarów świadczeń socjalnych, czyli mówiąc ogólniej, od czynników materialnych, związanych z posiadaniem („to have” w przyjętej później terminologii międzynarodowej). Zaczęto więc szukać kolejnych czynników pozamaterialnych, od których zależy całokształt dobrobytu jednostek i rodzin (gospodarstw domowych). Początkowo czynniki te ujmowano w formułę wartości osobowych, czyli tego, czym się jest samym, jakie ma się zainteresowania, aspiracje i pozamaterialne motywy działania. Nazwano to w tejże terminologii elementem „to be” (być, być kimś), wzbogacając go następnie o bezpośredni element stosunków międzyludzkich, akceptacji społecznej; nazwa dla tego trzeciego elementu, pośredniego między „mieć” i „być”, została dobrana w sposób może nie nazbyt szczęśliwy, w postaci czynnika „to love” (kochać, czy też raczej akceptować innych, jak też być przez nich akceptowanym). Przy takim logicznym rozwoju kategorii jakości życia, jej praktyczne etapy historycznego

⁶ *Wybrane problemy osiedlowej polityki społecznej i planowania społecznego* (wyniki badań i propozycje rozwiązań systemowych). Zespół autorski: A. Dzięwulak, S. Dzięciołowska, E. Kosel, L. Ślósarski, s. 78—107.

ukształtowania przedstawiane są w literaturze przedmiotu w sposób jak niżej.

Pierwszeństwo w użyciu tego terminu przypisuje się amerykańskiemu ekonomście J. K. Galbraithowi, w pracy *The Affluent Society* (*Spółczesność obfitości*, Boston 1958 r.), który określił go jako „wyższy wymiar życia”. W praktyce politycznej miał go użyć po raz pierwszy prezydent J. F. Kennedy w czasie swej kampanii elektoralfnej w roku 1963.

W rozwiniętej formie socjologiczno-statystycznej zajęli się tą kategorią socjologiczną, jako jedni z pierwszych, naukowcy fińscy na początku lat siedemdziesiątych. Najbardziej inspirującą rolę odegrał tu prof. Erik Allardt z Uniwersytetu w Helsinkach, który w roku 1972 opublikował wspólnie z H. Uusitalo artykuł *Wymiary dobrobytu w porównawczym studium społeczeństw skandynawskich*⁷. W swoich pracach wyróżnia on cztery podstawowe pojęcia: a) dobrobytu i szczęścia, tj. elementów obiektywnych i subiektywnych, b) poziomu życia i jakości życia, tj. elementów materialnych (i bezosobowych) oraz ludzkich, społeczno-środowiskowych. Układ tych pojęć przedstawia schemat 1.

Schemat 1. Elementy składowe pojęć dobrobytu, szczęścia, poziomu i jakości życia

Diagram 1. Constitutional elements of the notions of well-being, happiness, the level and the quality of life

Dobrobyt (potrzeby)	Szczęście (pragnienia)
Potrzeby, których zaspokojenie jest definiowane przez Poziom posiadanie lub doskonalenie życia środków materialnych i bezosobowych	Subiektywna percepcja i ocena tego, jak jednostka czuje się, jeśli chodzi o materiałne warunki życiowe
Potrzeby, których zaspokojenie jest definiowane przez Jakość życia stosunki międzyludzkie , lub przez to, jak jednostka odnosi się do innych ludzi i społeczeństwa	Subiektywna ocena i percepcja, w jakim stopniu jednostka jest zadowolona ze stosunków międzyludzkich i społecznych

Źródło: E. Allardt: *Dimensions of Welfare in a Comparative Scandinavian Study*.
University of Helsinki 1975, nr 9, s. 4.

⁷ *Dimensions of Welfare in a Comparative Study of the Scandinavian Societies*. „Scandinavian Political Studies” 1972, Nr 7. W 1977 r. została wydana w Polsce jedna z następnych prac. E. Allardta: *Public Policy and Dimensions of Welfare*. W pracy zbiorowej: *Comparative Public Policies*. Polish Academy of Sciences. Committee on Political Sciences Ed. by J. Wiatr and R. Rose. Wrocław—Warszawa 1977, s. 95—111.

W drugim etapie E. Allardt uściślił treść pierwszej kolumny, odpowiadającej kategorii dobrobytu; w tym bardziej szczegółowym podziale, kategorii poziomu życia przypisuje składnik posiadania, konsumpcji (to have), a kategorii jakości życia — dwa następne: a) stany uczuciowe (to love), wpływające ze stosunków międzyludzkich w mikrogrupach (rodzina, środowisko lokalne) oraz w nieformalnych grupach przyjacielskich; b) poczucie istnienia — a raczej bycia kimś (to be) wynikające z prestiżu osobistego i innych walorów osobistych.

Wykaz szczegółowych komponentów tych trzech podstawowych składników przedstawia zestawienie:

- | | |
|--|---|
| <p>I. Posiadanie (to have)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) dochód 2) mieszkanie 3) zatrudnienie 4) zdrowie 5) wykształcenie | <p>II. A. Uczucie (to love)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) więzi rodzinne 2) stosunki przyjacielskie 3) więzi społeczne <p>B. Istnienie (to be)</p> <ol style="list-style-type: none"> 4) prestiż osobisty 5) niemożność zastąpienia 6) środki polityczne,
aktywność polityczna 7) robienie interesujących rzeczy |
|--|---|

Przy analizowaniu układu składników szeroko pojętego pojęcia dobrobytu, rozpatrywanych nie od strony społeczeństwa jako całości (scharakteryzowanego wyżej), lecz z punktu widzenia jednostki ludzkiej, dostrzega się występowanie niewątpliwych podobieństw z klasyfikacjami opracowanymi wcześniej przez socjologów i psychologów, zwłaszcza znanego amerykańskiego psychologa A. H. Masłowa⁸. Grupa potrzeb składających się na szeroko pojęte posiadanie łączy się z zaspokojeniem elementarnych potrzeb fizjologicznych i bezpieczeństwa. Grupa II A, traktowana jako pierwszy, bardziej podstawowy etap jakości życia, dotycząca uczuć, odpowiada u Masłowa potrzebom przynależności, miłości oraz szacunku innych. Grupa II B, reprezentująca wyższy etap jakości życia, związany z istnieniem, byciem „kimś”, stanowiłaby odpowiednik nadrzędnej potrzeby samorealizacji. Nie jest to więc u Allardta nowa wyjściowa klasyfikacja potrzeb, lecz jej związenie z podziałem dobrobytu na dwie części: materialną, w sensie bezosobowym, reprezentowaną przez poziom życia oraz pozamaterialną, łączącą się z szeroko pojętymi stosunkami międzyludzkimi i osobowymi, składającymi się na jakość życia.

⁸ A. H. Masłow: *Teoria hierarchii potrzeb*. [w] *Problemy osobowości i motywacji w psychologii amerykańskiej*. Pod red. J. Reykowskiego. Wyd. PWN. Warszawa 1964, s. 135—164.

Drugim krokiem naprzód jest przejście od ocen ogólnych do konkretnych liczbowych oszacowań poszczególnych składników, dokonane na przykładzie Danii, Norwegii, Szwecji i Finlandii.

W ten sposób badania nad jakością życia dokonały następującego ważnego kroku w rozwoju tego nurtu, czy też kierunku zainteresowań polityki społecznej, który nie uważa za możliwe zamknięcie jej w ramach potrzeb oraz uwarunkowań wyłącznie materialnych (łączyących się z dochodami indywidualnymi gospodarstw domowych oraz świadczeniami socjalnymi pieniężnymi i w naturze, tj. rzeczowymi). O ile nurt rozwojowy, wyrażający się w pracy socjalnej, koncentrował się przy tym na stronie negatywnej zagadnienia (łączyjącej się z pomocą dla jednostek i środowisk, znajdujących się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej oraz nieprzystosowanych społecznie), to przyjęcie za podstawę kategorii jakości życia ujmuje problem od strony pozytywnej. Chodzi tu o zwiększenie zadowolenia z życia całego społeczeństwa — poprzez uwzględnienie czynników pozamaterialnych w kształtowaniu jego łącznego dobrobytu.

**PROPOZYCJA OPRACOWANIA SYNTETYCZNEJ TABLICY SKŁADNIKÓW
DOBROBYTU SPOŁECZNEGO JAKO PODSTAWY NUMERYCZNEJ
ROZWINIĘTEJ KONCEPCJI PLANOWANIA SPOŁECZNEGO**

Jak już sygnalizowano, punktem wyjścia powstania planowania społecznego była potrzeba sterowania rozwojem sfery usług społecznych jako podstawy zaspokajania ważnych potrzeb ludności: nie tylko z dziedziny oświaty, zdrowia, kultury, turystyki i wypoczynku, lecz także gospodarki mieszkaniowej i komunalnej. Stopniowo ulegał rozszerzeniu zakres zainteresowań tegoż planowania, znajdując ważny wyraz w poszukiwaniu nowych mierników rozwoju, nazywanych coraz powszechniej miernikami (i wskaźnikami) socjoekonomicznymi.

O ile scharakteryzowana wyżej kategoria jakości życia stanowiła swoiste ukoronowanie poszukiwań w zakresie rodzaju zaspokajanych potrzeb, to najbardziej podstawowe cechy nowego podejścia w dziedzinie oceny możliwości ekonomicznych tego zaspokajania wystąpiły już znacznie wcześniej.

Najogólniej rzecz ujmując, tradycyjny system mierników i wskaźników, dominujących jeszcze wszędzie w praktyce statystycznej i planistycznej, wywodzi się z założeń nauk ekonomicznych — i to nawet w wyrażnie wąskim znaczeniu tego terminu. Znalazł on wyraz: a) w wysokości dochodu (produktu) narodowego na 1 mieszkańca (już nawet łącznie z usługami niematerialnymi) — jako mierniku wzrostu i pozio-

mu ogólnego rozwoju, b) w rozmiarach jego części konsumowanej (na 1 mieszkańca) — jako mierniku poziomu życia, będącego odpowiednikiem stopnia rozwoju społecznego (przynajmniej w znaczeniu ilościowym). Mierniki te były i są przedmiotem szerokiej krytyki, w której coraz większą rolę odgrywa punkt widzenia socjologii i innych nauk społecznych.

Za pierwszy etap zgłoszenia wyraźnych alternatywnych propozycji uważa się w literaturze światowej dwie prace, które ukazały się w tym samym, 1966 roku:

1) J. Drewnowskiego i W. Scotta — na temat wskaźnika poziomu życia⁹, stanowiącego ulepszoną wersję miernika ekonomicznego; jest on znany w Polsce szeroko pod nazwą tzw. metody genewskiej (pochodzącej od siedziby Instytutu Rozwoju Społecznego ONZ).

2) praca zbiorowa pod redakcją R. A. Bauera na temat wskaźników społecznych¹⁰, idących już w kierunku wyrażnie socjologicznym.

Drugi i najważniejszy etap zgłaszania nowych propozycji nastąpił w pięć lat później, tj. na początku dekady lat siedemdziesiątych tj. niemalże w tym samym czasie, co rozwój badań nad jakością życia. Formalnie rzecz traktując, wiąże się on z sugestiami, przedstawionymi przez dwóch autorów amerykańskich, W. Nordhaus i J. Tobina na konferencji z 1971 roku, dotyczącej sposobów mierzenia osiągnięć gospodarczych i społecznych¹¹. Równoległe zajął się tym tematem odpowiedni Komitet Badawczy, powołany w Japonii pod przewodnictwem prof. M. Shinohara, a w roku 1975 ogłosił drukiem francuską wersję tego miernika P. Kende, używając nazwy, jaką posługują się niektórzy autorzy w Polsce, mianowicie konsumpcji realnej¹². Autorzy amerykańscy wysunęli tu nazwę MEW (Measure of Economic Welfare — Miernika dobrobytu ekonomicznego), Japończycy zaś NNW (Net National Welfare — Czystego dobrobytu narodowego). Osobiście proponuję dla niego nazwę SMD — Syntetycznego Miernika Dobrobytu, gdyż określenie „ekonomiczny” dotyczy tylko jego formy wartościowej, nie zaś treści (która jest już w daleko idącym stopniu społeczno-socjologiczna).

Ze względu na to, że problemem tym zajmują się w rozwinięty spo-

⁹ *The Level of Living Index*. United Nations Research Institute for Social Development. Rep. nr 4, Geneva 1966.

¹⁰ *Social Indicators*. Mass., Inst. of Technology. Cambridge 1966.

¹¹ Wyniki tej konferencji zostały opublikowane w ogromnym tomie serii prac amerykańskiego Narodowego Biura Badań Ekonomicznych: *The Measurement of Economic and Social Performance*. red. Milton Moss. NBER. N. York 1973.

¹² Zob. *Vers une évaluation de la consommation réelle des ménages*. „Consummation”, 1975, Nr 2, s. 7—44.

sób w dwu cytowanych artykułach z roku 1983, przedstawię tylko bardzo zwięzłe uwagi na ten temat, koncentrując się na odpowiedzi na pytanie, w jakim znaczeniu i stopniu miernik SMD odchodzi od dotychczasowej konwencji mierników wąskoekonomicznych¹³.

W formie wprowadzenia do tej egzemplifikacji należy dodać, że poszczególne elementy krytyki dawnych mierników ekonomicznych mają już swoją długą historię; zasługą wymienionych autorów nie było wymyślenie czegoś absolutnie nowego, lecz idea zebrania wielu dotychczasowych elementów krytyki w jedną całość, wycenianą według możliwie jednolitych kryteriów pozwalających na sumowanie odnośnych jego części składowych.

Pierwszy element krytyki rachunku konsumpcji wiąże się z odrzuceniem miernika wydatków pieniężnych na rzecz przyjęcia koncepcji wzmiankowanej konsumpcji realnej. Za ojca tego kierunku poszukiwań może być uznany J. M. Keynes, który w swej znanej pracy z roku 1936 zapoczątkował badania nad ogólną funkcją oszczędzania, której odwrotnością jest ogólna funkcja konsumpcji¹⁴. W związku z tym, za konsumpcję realną proponuje się przyjąć pełne wydatki na dobra nietrwałe (jak np. żywność) i półtrwałe (jak np. odzież) oraz tylko ekwiwalent rocznego zużycia dóbr trwałego użytku. Oznacza to w praktyce wyeliminowanie z wydatków pieniężnych ludności na spożycie przyrostu wartości zasobu dóbr trwałej konsumpcji (czyli popularnie mówiąc, majątku konsumpcyjnego). Nie jest to tylko prosty zabieg obliczeniowy, gdyż wysokość rzeczywistego poziomu życia ludności bardzo różni się od rozmiarów jej wydatków pieniężnych w okresach nierównomiernego rozwoju: a) jest ona niższa od tych wydatków w fazach szybkiego wzrostu gospodarczego, b) wyższa w fazie kryzysu, co łagodzi jego wymowę w średnich okresach (tj. około 5 lat.) Kryzys w poziomie konsumpcji realnej następuje z opóźnieniem, w stosunku do kryzysu w dochodach, równym okresowi amortyzacji dóbr trwałych.

Już nie z przejściowym, lecz z definitywnym obniżeniem konsumpcji realnej wiąże się drugi element krytyki dotychczasowego sposobu mierzenia poziomu życia — w postaci nieuwzględniania pogorszenia stanu środowiska naturalnego.

Z kolei na zwiększenie wysokości konsumpcji realnej oddziałuje włączenie do miernika oszacowań w dwu dziedzinach pozarynkowych:

¹³ Zob. T. Pręciszewski: a) *Główne kierunki prac z dziedziny nowych mierników i wskaźników socjoekonomicznych*. „Polska 2000”, Biul. PAN, 1983, nr 1, s. 27—50; b) *W sprawie niektórych problemów metodycznych budowy systemu obserwacji przemian społecznych*; *ibid.*, s. 67—81.

¹⁴ Zob. T. Pręciszewski: *Wydatki i preferencje mieszkaniowe ludności na tle polityki gospodarczej państwa*. „Arkady”, Warszawa 1963, s. 63 i n.

a) ekwiwalentu tzw. samoobsługi gospodarstw domowych zarówno w sferze produkcji materialnej, jak usług niematerialnych, b) ewentualnie także ekonomicznej wyceny czasu wolnego.

Oszacowania liczbowe nowego miernika SMD, dokonane w Stanach Zjednoczonych i Japonii wykazały, że w sumie jest on wyższy od miernika tradycyjnego. Oznacza to, że elementy jego korekty w górę (doliczenia) przeważają nad elementami jego korekty w dół (tj. odliczeniami). Sala tej nadwyżki zależy od metody wyceny pozarynkowych komponentów tego miernika, łączącej się z przyjmowaniem wysokości płac, według poziomu których są one wyceniane. Jeśli, jak w Stanach Zjednoczonych, wycena ta następuje według przeciętnej płacy w kraju, nadwyżka ta jest bardzo znaczna. Natomiast gdy, jak w Japonii, wycenia się te komponenty według płacy bliższej jej poziomowi minimalnego, nadwyżka ta jest stosunkowo niewielka.

Do powyższych cech (jeśli pominąć nadmierne szczegóły) sprowadza się dość już uzgodniona w literaturze przedmiotu metoda liczenia nowego miernika, jako odpowiednika poziomu życia, identyfikowanego przez część autorów z konsumpcją realną. Poziom życia ogranicza się do komponentów, które można nabyć za pieniądze (to have, czyli związanych z posiadaniem wartości materialnych).

Mniej jeszcze uzgodniona, ale tym bardziej interesująca, jest sprawa włączenia do miernika elementów właściwej jakości (czyli sposobu) życia, zależnych od czynników w zasadzie pozaekonomicznych, takich jak stosunki międzyludzkie (to love) oraz samorozwój jednostek ludzkich (to be). Jest to zagadnienie głównie już drugiego wymiaru schematu obliczeniowego SMD, związanego z kierunkami przeznaczenia wytworzonej konsumpcji realnej (wytworzonej w dziedzinach jej powstawania, omówionych wyżej: produkcji materialnej, usługach niematerialnych, samoobsłudze gospodarstw domowych i czasie wolnym). Na tym właśnie etapie konieczne jest wyjście poza pojęcie dobrobytu ekonomicznego i konkretyzującej go kategorii konsumpcji realnej, stanowiącej odpowiednik obiektywnego i materialnego poziomu życia — na rzecz posługiwania się kategorią dobrobytu społecznego; ta ostatnia musi uwzględnić również subiektywne i pozamaterialne komponenty właściwej jakości, czy też sposobu życia.

Przed przystąpieniem do tego tematu, należy bliżej określić, jakie elementy przeznaczenia SMD odnoszą się do szczybla poziomu życia, a jakie wchodzą już do szerszej kategorii jakości życia, stanowiącej kolejną część składową dobrobytu społecznego.

Dla zaproponowania klasyfikacji w tej dziedzinie konieczne było dokonanie przez autora niniejszej pracy próby syntezy dwu kryteriów, stosowanych: a) w tradycyjnej teorii wzrostu gospodarczego i socjologii,

wyróżniającej takie elementy (i jednocześnie fazy) ogólnego rozwoju, jak: wzrost, rozwój i postęp, dotyczących makro-skali społecznej; b) w nowoczesnych badaniach z dziedziny jakości życia, prowadzonych głównie przez socjologów i teoretyków kultury, wyróżniających poszczególne komponenty poziomu i jakości życia w mikroskali społecznej.

W konsekwencji uzyskano dość jednoznaczne wyróżnienie trzech elementów (faz) poziomu życia i już bardziej dyskusyjne następnych trzech — jakości życia.

A. W zakresie elementów (faz) rozwojowych poziomu życia proponuję następujące rozróżnienia: 1) społecznych aspektów wzrostu gospodarczego I. w postaci osiągniętego poziomu konsumpcji indywidualnej (ze szczegółowymi oczywiście jej dalszymi podziałami); 2) społecznych aspektów wzrostu gospodarczego. II. w formie stopnia realizacji prawa do pracy (pełnego zatrudnienia) i uzyskania właściwych warunków pracy; 3) osiągniętego poziomu konsumpcji społecznej, wiążącej się poziomem rozwoju usług niematerialnych (których efekty składają się na cechy jakościowe zasobów ludzkich, decydujące między innymi o wydajności pracy).

B. W dziedzinie elementów (faz) rozwojowych jakości życia zgłaszam sugestię uwzględnienia jako IV z kolei składnika kategorii postępu społecznego. Za mierniki szczegółowe przyjmuje się tu w literaturze stopień realizacji równości społecznej oraz mobilności społecznej czyli szanse na awans społeczny.

Sposób mierzenia elementów poziomu życia polega w zasadzie na sumowaniu wysokości wydatków lub nakładów, ponoszonych na zaspokojenie odnośnych potrzeb (w zasadzie, gdyż np. realizacja prawa do pracy jest sprawą już bardziej skomplikowaną). Natomiast trudno wymierne komponenty jakości życia (np. stopień nierównomierności rozkładu dochodów lub mobilności społecznej) posiadałyby charakter współczynników przeliczeniowych (oscylujących wokół jedności). Poprawa sytuacji wyrażałaby się we współczynnikach np. 1,1 czy 1,2, które stanowiłyby podstawę do korekty osiągniętego poziomu życia w górę, natomiast pogorszenie — we współczynnikach 0,9 lub 0,8, które służyłyby do korekty tegoż poziomu w dół.

Nie mogąc zbyt rozwijać tego tematu, zaznaczam tylko, że V faza rozwojowa wyrażałaby się w kategorii integracji społecznej, natomiast VI — w samorozwoju (samorealizacji) — wycenianych w analogiczny sposób współczynnikowy. Podkreślam, że w odnośnej literaturze przedmiotu następuje już szerokie oszacowywanie wielkości liczbowej poszczególnych konkretnych komponentów jakości życia, a główny problem wiąże się z właściwym uogólnieniem i syntezą tego ogromnego

materiału liczbowego; próba tego typu podjęta została właśnie w sygnalizowanych wyżej moich dwu artykułach z tej dziedziny, stanowiących oczywiście nie jakieś przełomowe odkrycie, a tylko jeden z wielu kroków na drodze zbudowania podstaw obliczeniowych dla nowoczesnej koncepcji poziomu i jakości życia. Prace z tej dziedziny powinny stanowić jeden z głównych nurtów rozwojowych nauki polityki społecznej — jeśli nie ma być ona tylko socjalnym uzupełnieniem dominującego, wąskoekonomicznego punktu widzenia.

W celu przybliżenia obrazu syntetycznej tablicy składników dobrobytu społecznego, jako podstawy numerycznej rozwiniętej koncepcji planowania społecznego, załącza się niżej dwa schematy, przedstawiające jej dwa wymiary: a) dziedziny wytwarzania wynikające z koncepcji SMD — Syntetycznego Miernika Dobrobytu, jako rozwinięcia pojęcia konsumpcji realnej (schemat 2); b) komponenty poziomu oraz jakości życia (i pracy) zgrupowanych według kolejnych składników (faz) ogólnego rozwoju społecznego (schemat 3).

Schemat 2. Treść wierszy syntetycznej tablicy. Dziedziny wytwarzania dobrobytu społecznego (mieszczące się w ramach SMD — Syntetycznego Miernika Dobrobytu — ang. MEW)

Scheme 2. The content of the lines of the synthetic table. The domains of producing the social welfare (within the SMD — Synthetic Measure of Welfare — Eng. MEW)

1. **A. Produkt materialny bieżący**
2. 1. Produkcja materialna dóbr
3. 2. Wytwarzanie usług materialnych
4. 3. Odliczenie produktów pośrednich i kosztów wymuszonych w gospodarce narodowej (związanych głównie z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego)
5. 4. Produkt materialny bieżący netto
6. **B. Przyrost wartości majątku konsumpcyjnego**
7. 5. Publicznego
8. 6. Indywidualnego (gosp. domowych)
9. **C. Świadczenie usług niematerialnych**
10. **D. Samoobsługa gospodarstw domowych**
11. 7. W zakresie produkcji dóbr
12. 8. W dziedzinie świadczenia usług materialnych
13. 9. W dziedzinie świadczenia usług niematerialnych gospodarczych
14. 10. W dziedzinie świadczenia usług niematerialnych pozagospodarczych
15. 11. Odliczenie kosztów wymuszonych gospodarstw domowych
16. 12. Samoobsługa gospodarstw domowych netto
17. **Razem sfera społeczna gospodarki C+D**
18. **E. Czas wolny**
19. 13. Przeznaczony na życie rodzinne, odpoczynek i rekreację
20. 14. Poświęcony na rozwój osobowy własny
21. **F. Fundusz Świadczeń Społecznych (na rzecz G. D.)**

22. 15. W zakresie konsumpcji społecznej rzeczowej
 23. 16. W postaci świadczeń społecznych pieniężnych
 24. **Ogółem SMD** (konsumpcja bież. oraz przyrost majątku konsumpcyjnego)

Schemat 3. Treść kolumn syntetycznej tablicy. Komponenty (rodzaje potrzeb) poziomu oraz jakości życia (i pracy) zgrupowane wg kolejnych składników (faz) ogólnego rozwoju społecznego

Scheme 3. The content of the columns of the synthetic table. The components (types of the needs) of the level and quality of life (and work) grouped according to the subsequent elements (phases) of the general economic development

1. **I. Konsumpcja indywidualna**
2. 1. Wyżywienie
3. 2. Pozostałe dobra nietrwałe
4. 3. Renta mieszkaniowa
5. 4. Renty uzyskiwane z pozostałych dóbr użytku trwałego
6. 5. Usługi materialne
7. 6. Usługi niematerialne
8. **II. Zatrudnienie i warunki pracy**
9. 7. Zatrudnienie (realizacja prawa do pracy)
10. 8. Warunki pracy
11. **III. Konsumpcja społeczna**
12. 9. Zdrowie
13. 10. Wykształcenie
14. 11. Upowszechnienie kultury
15. 12. Wypoczynek
16. 13. Stan środowiska naturalnego
17. 14. Zabezpieczenie społeczne
18. **IV. Elementy postępu społecznego**
19. 15. Egalitaryzm (stopień równomierności rozkładu)
20. 16. Stopień mobilności społecznej
21. **V. Elementy integracji społecznej**
22. 17. Więzi rodzinne i życie seksualne
23. 18. Stosunki przyjacielskie
24. 19. Stopień udziału w decyzjach publicznych
25. **VI. Elementy samorozwoju (samorealizacji)**
26. 20. Praca twórcza i interesująca
27. 21. Zaangażowanie społeczno-moralne

Ogólna idea tej tablicy, jako tablicy dwuwymiarowej, wywodzi się z pomysłu dwu naukowców węgierskich, którzy przygotowali odpowiedni raport dla UNESCO w roku 1976¹⁵. O ile jednak w pracy ich brak było przyjęcia wyraźnych kryteriów budowy poszczególnych wierszy i kolumn, we własnej wersji kryteria te uściśliłem i uporządkowałem, wy-

¹⁵ E. Hankiss, R. Manchin: *Quality of Life Models* (Hungarian Experience in QOL Research, UNESCO, Paris 1976 r. s. 84, wyd. II zob.: *Indicators of Environmental Quality and Quality of Life*. "Reports and Papers in Social Sciences". Nr 38. UNESCO, Paris 1978, s. 57—88.

korzystując między innymi doświadczenia budowy tablicy przepływów międzygałęziowych; dlatego dziedziny wytwarzania umieściłem ostatecznie — odwrotnie niż Węgrzy — w wierszach tablicy, a kierunki przeznaczenia, wykorzystania dobrobytu społecznego — w kolumnach tablicy.

Uzupełniająco należy zaznaczyć, że podobne próby opracowywania syntetycznych tablic — przy coraz bardziej rozbudowanym uwzględnieniu komponentów jakości życia, odpowiadającym zaspokajaniu różnorodnych potrzeb psychospołecznych — podejmowane są we współczesnym świecie coraz częściej. Szczytowym punktem prac tego typu było zorganizowanie, w ramach IX Światowego Kongresu Socjologicznego w Uppsali (Szwecja) w roku 1978 sympozjum naukowego, poświęconego studiom porównawczym z dziedziny jakości życia. Stanowiło ono pierwsze międzynarodowe spotkanie o tak szerokim zakresie, w którym uczestniczyli również uczeni z krajów socjalistycznych. Referaty, przygotowane na to sympozjum, uzupełnione o dwie prace autorów z ZSRR i Bułgarii, zostały wydane w formie zaktualizowanej w tomie odpowiednich materiałów pokonferencyjnych w roku 1980¹⁶.

Znaczenie tego sympozjum i prezentującej jego wyniki publikacji z roku 1980 można porównać z rolą tomu z 1965 przedstawiającego wyniki Konferencji w Atenach w 1964 roku. O ile przed piętnastoma laty ukształtowała się pierwsza wyjściowa koncepcja planowania społecznego oraz zwrócono uwagę na jego tzw. afiliację ekonomiczną (tj. związki z planowaniem gospodarczym w sferze niematerialnych usług społecznych), to w Uppsali można mówić o zbudowaniu podstaw dla w pełni dojrzałej formy planowania społecznego; nastąpiło to w postaci rozwiniętego uwzględnienia potrzeb psychospołecznych, łączących się z kategorią jakości życia. Towarzyszyła temu rozbudowa syntetycznych modeli (tablic) — składników dobrobytu społecznego lub też ogólnego rozwoju — stanowiących podstawę numeryczną nie tylko dla samego planowania społecznego, lecz także dla całości syntetycznego (zintegrowanego) planowania społeczno-gospodarczego.

Drugi element postępu w tej dziedzinie łączy się ze wzrostem roli uczonych z krajów socjalistycznych w pogłębianiu koncepcji jakości (sposobu) życia, jako podstawy nowego podejścia do planowania oraz prognozowania rozwoju i postępu społecznego. O ile na konferencji w Atenach ich rola była niewielka, to wydany w roku 1980 tom pokonferencyjny z Uppsali prezentuje już wyniki badań węgierskich, radzieckich i bułgarskich, a jednym z dwu redaktorów całego tomu jest węgierski profesor A. Szalai z Budapesztu.

¹⁶ *The Quality of Life Comparative Studies*. Rd. A. Szalai and F. M. Andrews. Sage Studies in International Sociology 20, Beverly Hills 1980, California.

ANALIZA PRZEMIAN SPOŁECZNYCH W OKRESIE KRYZYSU —
JAKO PUNKT WYJŚCIA DALSZEJ MODERNIZACJI PRZEDMIOTU
POLITYKI SPOŁECZNEJ

Jak zasygnalizowano, za czwarty nurt, czy też kierunek zainteresowań polityki społecznej, uznaje się już od dawna badanie przeobrażeń struktury społecznej. Teza ta jednak była formułowana w całości literatury, ze szczególnym uwzględnieniem podręczników z dziedziny polityki społecznej, w sposób raczej werbalny i hasłowy, bez jej dostatecznego rozwinięcia liczbowego.

Włączenie tej tematyki do przedmiotu polityki społecznej następuje dopiero ostatnio — w wyniku dwu procesów: 1) Procesu o charakterze długofalowym i uniwersalnym we współczesnym świecie, łączącym się z rozwojem subdyscypliny planowania społecznego, w ramach którego wyodrębnia się coraz częściej sygnalizowaną wyżej jego formę długookresową — w postaci tzw. planowania zmian społecznych. 2) Procesu aktualnego i specyficznie polskiego, związanego z koniecznością oceny społecznych kosztów kryzysu — w formie udziału w tych kosztach poszczególnych klas, warstw i grup społeczno-zawodowych.

Ten ostatni temat został podjęty we wstępnej części wymienionych *Tez w sprawie polityki społecznej*, jako niezbędne rozpoznanie sytuacji społecznej w punkcie wyjścia (tj. w okresie kryzysu i początków wychodzenia z niego).

Biorąc za punkt wyjścia sytuację w końcu roku 1984 (tj. w ostatnim roku, odnośnie do którego dysponujemy pełnymi danymi Rocznika Statystycznego GUS 1985) można uściślić znaną tezę, że podstawowe wskaźniki ekonomiczne w tymże roku były jeszcze znacznie niższe niż w punkcie szczytowym naszego rozwoju osiągniętym w roku 1978. W przeliczeniu na 1 mieszkańca produkcja społeczna, reprezentowana przez dochód narodowy wytworzony, była niższa o ok. 19⁰/₀, natomiast dochód narodowy podzielony, czyli możliwy do przeznaczenia na cele krajowe, niższy aż o 24⁰/₀. Aczkolwiek już powyższe wskaźniki globalne mają swoją własną wymowę, w sensie ograniczenia możliwości zwiększenia świadczeń polityki społecznej i całości konsumpcji, to pogłębione rozeznanie sytuacji daje dopiero możliwość śledzenia różnorodnych zmian strukturalnych. Są one szczególnie silne i znamienne w okresach nagłych zmian tempa wzrostu, a zwłaszcza jego spadku, z jakim mieliśmy do czynienia w latach 1979—1982. Zmiana głównych elementów podziału dochodu narodowego wiąże się ze strukturą gospodarczą kraju, składając się na swoiste koszty ekonomiczne kryzysu. Polegały one, ogólnie biorąc, na ratowaniu osiągniętego poziomu życia ludności — kosztem tym bardziej radykalnego ograniczenia możliwości rozwojowych gospodarki narodowej. Utrzymanie w roku 1984 spożycia ogółem na 1 mieszkańca —

w rozmiarach tylko o 6,8⁰/o niższych niż w 1978 — wymagało obniżenia poziomu akumulacji o blisko 59⁰/o. Z kolei w strukturze spożycia starano się zachować na poziomie możliwie jak najmniej uszczuplonym wysokości tzw. konsumpcji społecznej, stanowiącej podstawę świadczeń socjalnych i usług społecznych, co uczyniło niezbędnym nieco silniejsze zmniejszenie konsumpcji indywidualnej (która spadła o 9,6⁰/o).

Dochodzimy do najbardziej istotnego elementu zmian strukturalnych o właściwym charakterze społecznym, składających się na swoiste koszty społeczne kryzysu. Biorąc pod uwagę podział na trzy podstawowe klasy i warstwy społeczne, jakimi są robotnicy (nazywani przez GUS pracownikami zatrudnionymi na stanowiskach robotniczych), pracownicy umysłowi (zatrudnieni na stanowiskach nierobotniczych) oraz rolnicy indywidualni, powstaje pytanie, kosztem których grup społecznych udało się innym wyjść ręką bardziej obronną z załamania kryzysowego?

Miernikiem pozycji społecznej poszczególnych grup będą tu ich dochody indywidualne (tj. bez świadczeń społecznych). Temat ten podejmowany jest w naszej publicystyce dość szeroko, ale przy ujmowaniu go w sposób często bardzo subiektywny, w połączeniu z sądami wartościującymi z punktu widzenia poczucia indywidualnej sprawiedliwości społecznej. Z dyskusji tej wynika, niestety, niezbyt wiele dla wyrowadzenia jakichś racjonalnych kierunków polityki społecznej i dochodowej (ze szczególnym uwzględnieniem płac) na przyszłość. Dlatego w pracach Zespołu d/s Polityki Społecznej RK PRON dążono do stworzenia jak gdyby półoficjalnego dokumentu w tej dziedzinie, opartego zarówno na danych statystyki GUS, jak i na wynikach różnych badań ankietowych i sondaży.

W wyniku ich wszechstronnej analizy zarysowuje się obraz następujący:

1. W okresie przed kryzysem piramida dochodów indywidualnych w PRL przedstawiała się w pewnym stopniu podobnie jak w innych krajach; w „środku” drabiny społecznej znajdowali się robotnicy, których wynagrodzenia były przewyższane przez dochody pracowników umysłowych, podczas gdy na dole tejże drabiny uplasowały się dochody rolników indywidualnych. Odpowiednie różnice względne były niezbyt wielkie (ulegając po roku 1945 daleko idącemu tzw. spłaszczeniu w porównaniu z okresem międzywojennym, kiedy to pozycja pracowników umysłowych odznaczała się uprzywilejowaniem, a drobnych rolników tak niskim poziomem, iż graniczyła z dyskryminacją).

2. Począwszy od 1979 różnice powyższe zaczęły się radykalnie zmieniać; już w 1980 roku średnie wynagrodzenia robotników prawie zrównały się z wynagrodzeniami pracowników umysłowych, a w latach na-

stępnym wysunęły się ponad te ostatnie. W 1981 dochody rolników znalazły się ponad przeciętnymi wynagrodzeniami rodzin pracowniczych łącznie, z tym, że tu odwrotnie — różnica ta w latach następnych ulegała stopniowej redukcji (a poza tym musi być rozpatrywana na tle zasadniczo niższych świadczeń socjalnych dla rolnictwa indywidualnego, w porównaniu z pracownikami gospodarki uspołecznionej). Za najbardziej więc istotną cechę zmian struktury społecznej w okresie kryzysu uznać można zjawisko znalezienia się średnich wynagrodzeń pracowników umysłowych poniżej poziomu wynagrodzeń pracowników na stanowiskach robotniczych.

Szczegółowy obraz statystyczny tego zjawiska nie jest zbyt przejrzysty i jednoznaczny, gdyż zależy od sfery i działu gospodarki narodowej, w których zatrudnione są obydwie porównywane grupy pracownicze (które to subtelności statystyczne prowadzą do licznych nieporozumień w publicystyce na ten temat):

1. Średnio w całej gospodarce uspołecznionej płace robotników znalazły się najbardziej ponad przeciętną dla tej gospodarki w 1983 (w wys. 1,1⁰/o), podczas gdy pracowników umysłowych najbardziej poniżej przeciętnej (ze względu na mniejszą ich liczebność o 2,1⁰/o). W ostatnim analizowanym roku 1984 różnice te zmniejszyły się, przy w dalszym ciągu nieznacznie wyższych jednak płacach robotników. Wstępne dane komunikatu GUS za 1985 (z 4 lutego 1986) wskazują na mniej więcej stabilizację tej relacji a poziomie 1984.

2. Jest rzeczą bardzo interesującą, że płace robotników utrzymały się do roku 1983 w ramach tradycyjnego układu (tj. poniżej średniej) w dwu ważnych działach sfery produkcji materialnej: w przemyśle i budownictwie (a ponadto w handlu wewnętrznym, jako reprezentancie usług materialnych).

3. Płace robotników przewyższyły w roku 1983 płace pracowników umysłowych w dwu pozostałych działach sfery materialnej, tj. rolnictwie uspołecznionym i transporcie (wracając w roku 1984 do tradycyjnego układu w rolnictwie).

4. Podstawowym mechanizmem, powodującym spadek średniej płacy pracowników umysłowych poniżej płac robotników, było stałe pogarszanie się względnej relacji płac ogółu pracowników sfery usług niematerialnych (wśród których zdecydowanie przeważają pracownicy umysłowi) — w stosunku do sfery produkcji materialnej. Relacja ta, będąca już niezbyt korzystną w wyjściowym roku 1978 (w wysokości niecałych 84⁰/o), obniżyła się w 1983 o blisko 9 punktów (tj. do nieco ponad 75⁰/o). Dane GUS za rok 1984 wskazują na poprawę tych niekorzystnych proporcji (bez przywrócenia jednak jeszcze relacji z wyjściowego 1978 roku), a wstępne informacje za 1985 rok na jej stabilizację na poziomie roku

1984 (z wyjątkiem pewnej dalszej poprawy w dziale Nauka i Rozwój Techniki).

Powyższy obraz statystyczny zmian strukturalnych w przekroju społeczno-socjalnym przedstawia oczywiście tylko zjawiska przeciętne i najbardziej ogólne, bez wchodzenia w rozmaite szczegóły (na które nie ma tutaj miejsca). W analizach naszych powstrzymujemy się też od jakichkolwiek uproszczonych ocen, ograniczając się do wskazania na ogrom problemów polityki społecznej w najbliższych latach, związanych ze złagodzeniem i stopniową likwidacją powstałych dysproporcji. Będzie je ona jednak musiała podjąć w całej rozciągłości, gdyż tak ogólne hasło założeń planu 5-letniego w zakresie poziomu spożycia, jak odbudowa w 1990 jego globalnego stanu z roku 1980 tu nie wystarcza. Podobnie jak musi być realizowane słuszne zadanie planu w zakresie odbudowy możliwości rozwojowych gospodarki w dziedzinie bazy materialnej (tj. wysokości nakładów inwestycyjnych), niezbędna jest realizacja zadania odbudowy społecznych sił wytwórczych w postaci przywrócenia w płacach tzw. premii z tytułu wykształcenia. Premia ta stanowi niezbędny warunek zarówno utrzymania bodźców do awansu społecznego młodzieży robotniczej i chłopskiej, jak też prawidłowego wykorzystania rosnących środków materialnych (przeznaczonych na przewyższenie procesu dekapitalizacji majątku trwałego i następnie jego zasadniczą modernizację).

Z punktu widzenia przedmiotu zainteresowań polityki społecznej należy dołożyć starań, aby analizy przemian społecznych, podjęte z konieczności w wyniku bolesnych procesów kryzysowych, stały się w przyszłości stałym kierunkiem jej badań i formułowania postulatów na przyszłość — zgodnie z założeniami rozwijającej się coraz bardziej subdyscypliny planowania zmian społecznych.

*

* * *

Dotychczasowa koncepcja polityki społecznej, rozwijana w Polsce Ludowej przez przeważającą liczbę jej przedstawicieli, teoretyków i praktyków, jest ściśle związana z zawartością jej aktualnego, syntetycznego miernika, ujmowanego w postaci tzw. FSS — Funduszu Świadczeń Społecznych na rzecz ludności. W ramach tego funduszu występują dwie grupy świadczeń: pieniężne oraz w naturze (czyli rzeczowe), polegające na odnośnych usługach społecznych (od oświaty poczynając, a na dopłatach do czynszów mieszkaniowych oraz usług komunalnych kończąc).

W odróżnieniu od tradycyjnego podejścia (uzupełnionego raczej tylko o bardzo ogólnikowe zasygnalizowanie tematyki przeobrażeń struktur społecznych), proponowana powyżej koncepcja polityki społecznej kon-

centruje się na jej swoistym trzecim nurcie (tj. poza świadczeniami pieniężnymi i usługami społecznymi). Punktem wyjścia tego nurtu był rozwój pracy socjalnej, polegającej na bezpośrednim zajęciu się osobami i środowiskami nie tylko słabymi ekonomicznie, lecz także niedostosowanymi społecznie. Wymagało to, poza środkami pieniężnymi i innymi materialnymi, podjęcia również ambitnego programu kształcenia wysoko kwalifikowanych specjalistów z tej dziedziny, zarówno etatowych, jak działaczy społecznych, nazywanych coraz powszechniej, wszędzie w świecie, pracownikami socjalnymi.

Powyższy, negatywny punkt wyjścia poza potrzeby finansowe i rzeczowe, znalazł w ostatnich kilkunastu latach ważne uzupełnienie w postaci rozwoju planowania społecznego, badań nad kategorią jakości, sposobu, życia oraz, opartych na uwzględnieniu innych elementów pozamaterialnych i pozarynkowych, poszukiwań w dziedzinie nowych mierników socjoekonomicznych.

Zaproponowany w tekście schemat syntetycznej tablicy składników dobrobytu społecznego, stanowi rozwinięcie wysiłku wielu socjologów i statystyków społecznych z różnych krajów, przy kontynuacji zwłaszcza dorobku uczonych węgierskich z tej dziedziny. Reprezentuje on próbę możliwie pełnego uchwycenia nie tylko składników jakościowych i pozamaterialnych, lecz także całościowego, zbliżonego do systemowego, ujęcia przedmiotu polityki społecznej i, stanowiącego jej nowoczesną podbudowę, planowania społecznego.

Z kolei dążenie do określenia społecznych kosztów kryzysu (oraz początków wychodzenia z niego) składa się na wynik prac zespołowych, polegających w dużym stopniu na uogólnieniu dorobku krajowego z zakresu aktualnych badań nad przeobrażeniami społecznymi w tym okresie.

Uznając ostatnie dwa tematy — syntetycznej tablicy oraz przeobrażeń społecznych w czasie kryzysu — za najważniejsze wyniki obecnego opracowania, autor zaprasza wszystkich zainteresowanych do dyskusji nad zarysowanymi problemami.

We własnym zakresie pracuję obecnie nad dalszym ciągiem proponowanej modernizacji przedmiotu polityki społecznej — w postaci związków między tą ostatnią a reformą gospodarczą.

Na zakończenie pragnę przypomnieć, że przedstawione rozwiązania nie są wynikiem wyłącznie własnych badań i analiz, lecz stanowią także rezultat prac zespołowych, podejmowanych w Towarzystwie Wolnej Wszechnicy Polskiej oraz Zespole d/s Polityki Społecznej R. K. PRN. O ile podejście, reprezentowane w punkcie wyjścia, nazwałem „wszechnicowym” lub „społeczno-pedagogicznym”, to jego rozwiniętą postać można określić jako merytorycznie związaną najbardziej z kategorią ja-

kości (sposobu) życia, a instrumentalnie — z rozwojem badań nad nowymi miernikami oraz, wykorzystującym ich dorobek w praktyce, podsystemem planowania społecznego.

РЕЗЮМЕ

Исходным пунктом в настоящей работе является убеждение, что скудность средств, предназначенных на социальные цели (с чем мы имеем дело в текущей пятилетке 1986—1990 гг.), должна стать дополнительным мобилизирующим фактором развития и углубления предпосылок имеющей значение дисциплины как теоретического, так и практического характера.

Автор выделяет 4 главные научные школы, направления или иначе фазы развития социальной политики: 1) социальная политика, направленная на смягчение существующих дифференциаций в доходах населения путем расширения перераспределения денежных средств; 2) общественная политика в настоящем значении этого слова, т. е. в принципе относящаяся ко всему обществу; задача этой политики — удовлетворение некоторых важных потребностей (например, в области просвещения или здравоохранения) независимо от экономических возможностей отдельных семей; 3) социальная деятельность, целью которой является более пристальное внимание к потребностям самих нуждающихся, особенно общественно-неприспособленных; эта задача решается при помощи методов общественной педагогики, реализованных специализированными штатными работниками и деятелями, в настоящее время называемыми „социальными работниками“; 4) политика в области преобразования общественных структур, важнейшими выразителями которой являются исследования и прогнозы в этой области, которые развиваются в социалистических странах.

Сначала автор концентрирует свое внимание на третьем направлении, начало которого связывается с социальной деятельностью, а затем переходит к рассмотрению категорий качества жизни (и работы) как выражений социальной политики, обращающей всё большее внимание на удовлетворение нематериальных потребностей человека психосоциологического характера (связанных с типом человеческих отношений и уровнем саморазвития человеческой личности).

Важное место в тексте статьи занимает предложение по разработке синтетической таблицы элементов общественного благосостояния. Цель составления этой таблицы — конкретизация нумерических основ смелой социальной политики и социального планирования. Концепция таблицы связана с разработкой синтеза научных трудов как в области новых социально-экономических показателей, связанных с отраслями создания благосостояния, так и исследований над содержанием категории уровня и качества жизни, посвященных очередным фазам назначения и использования этого благосостояния.

В заключительной части работы дается характеристика четвертого направления в социальной политике, связанного с анализом общественных изменений, которая дается на примере изменений, происходящих в Польше в период кризиса (и начала выхода из него).

SUMMARY

The starting point of the paper is the conviction that meagreness of the means for social policy with which we have to deal in the present five-year period (1986—1990), should be an additional mobilizing agent for the development

and deepening of assumptions of the discipline involved, both in theoretical and practical sense.

The author distinguishes four main schools or currents of interests or, to put it in another way, developmental phases of social policy: 1) Welfare policy oriented at softening the existing income differentiation, through the extension of redistributational financial services. 2) Social policy in the proper meaning of this word, that is referring in its principles to the whole society; its task is to satisfy certain vital needs (eg. from the sphere of education and health protection) — independent of the economic capabilities of particular families. 3) Social work which is to consider carefully those who are in need, especially people who are socially maladjusted; this task is realized thanks to the use of the methods of social pedagogy by a specialized staff of full time workers and activists, now called social workers. 4) Policy in the sphere of changes of social structures whose most ambitious representatives are investigations and prognoses from this field which are developed in socialist countries.

Concentrating on the third current the beginning of which are connected with social work, what comes next is a closer look at the category of the quality of life (and work) as an advanced expression of social policy, to an increasing extent taking into consideration the satisfaction of people's non-material needs of psychological character (connected with relations between people and the level of self-development of individuals).

The aim of concretizing the numerical bases of so ambitiously viewed social policy and social planning is the proposition to work out a synthetic table of the elements of social welfare. A conception of such a table is connected with working out a synthesis of the total of investigations, both in the sphere of new socio-economic measures connected with the domains of producing welfare, and investigations on the content of the category of the level and quality of life which deal with subsequent phases of the assignment and utilization of this

In the final part of considerations a closer characterization of the fourth current of the interests of social policy is carried out, and this current concerns an analysis of social changes undertaken on the example of changes taking place in Poland in the period of the crisis (and the beginnings of coming out from this crisis).