

WYDAWNICTWO POLSKIEGO TOWARZYSTWA
POLITYKI SPOŁECZNEJ Nr. 1

IGNACY KOSCHEMBAHR-LYSKOWSKI
PROFESOR UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

CELE I ZADANIA POLITYKI SPOŁECZNEJ



WARSZAWA — 1927
SKŁAD GŁÓWNY W KSIĘGARNI F. HOESICKA

PUBLICATIONS DE LA SOCIÉTÉ POLONAISE
DE POLITIQUE SOCIALE Nr. 1

IGNACY KOSCHEMBAHR-LYSKOWSKI
PROFESSEUR à l'UNIVERSITÉ de VARSOVIE

LA POLITIQUE SOCIALE son objet et son but

VARSOVIE — 1927
LIBRAIRIE F. HOESICK

Już w maju 1924 r. grono osób podjęło inicjatywę założenia Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej celem szerzenia zrozumienia dla doniosłości racjonalnej polityki społecznej oraz celem pobudzenia szerszych kół społeczeństwa do współpracy przy rozwiązywaniu licznych zagadnień, które przedstawia kwestja socjalna. Zdawano sobie sprawę z tego, że Polska w walce o utrzymanie swego bytu państwowego tylko wówczas zwyciężyć może, jeżeli potrafi silnie scementować wszystkie warstwy społeczeństwa i przez wewnętrzne uporządkowanie stosunków stworzyć organizm zdolny do samodzielnego życia, któryby potrafił oprzeć się wszelkim zakusom rozbicia sił społecznych i unicestwienia samodzielnego bytowania państwowego.

Założenie polskiego zrzeszenia o wspomnianym celu stało się tem więcej aktualnem, że dwie potężne organizacje międzynarodowe—Stowarzyszenie międzynarodowe dla walki z bezrobociem (Association internationale pour la lutte contre le chômage) z siedzibą w Genewie i Stowarzyszenie międzynarodowe dla ochrony ustawowej pracowników (Association internationale pour la protection légale des Travailleurs) z siedzibą w Bazylei, zapowiedziały międzynarodowy kongres polityki społecznej na dzień 2 października 1924 r. i dni następujących w Pradze czeskiej. Równocześnie wyłoniony z powyżej wspomnianych dwóch organizacji komitet przygotowawczy otrzymał polecenie, aby rozważył połączenie dwóch powyżej wspomnianych organizacyj i utworzenie Międzynarodowego Stowarzyszenia Postępu Socjalnego (Association internationale pour le progrès social). Wobec tego nie można było zwlekać z założeniem Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, albowiem Polska nie mogła

świecić nieobecnością przy założeniu międzynarodowego stowarzyszenia o tak doniosłych celach, lecz musiała być reprezentowana w niem jako sekcja polska. To też przystąpiono niezwłocznie do opracowania statutu stowarzyszenia, który zatwierdzony został dnia 31 sierpnia 1924 r., wybrano Zarząd tymczasowy i na zjazd w Pradze wyjechało kilku przedstawicieli naszego Towarzystwa.

Skoro zaś obecnie Towarzystwo nasze rozpoczyna swą działalność publicystyczną, należy zdać sobie sprawę z tego, jakie są cele i zadania polityki społecznej, która rozwiązać ma kwestję socjalną w sposób racjonalny.

Kwestja socjalna powstaje, jeżeli zyski z pracy ludzkiej, tak fizycznej jak intelektualnej, są podzielone nierównomiernie. Albowiem wszelkie bogactwo ludzkie powstaje z pracy, gdyż dopiero praca stwarza z bogactw natury bogactwo ludzkie. Tylko w stosunkach pierwotnych, wobec małego zaludnienia i wobec wielkiej ilości bogactw natury, potrzeby ludzkie zaspakajane być mogą bez pracy lub drogą pracy minimalnej.

To też rozwiązaniem kwestji socjalnej będzie ustroj społeczny, który zapewni równomierny podział zysków powstających z pracy ludzkiej. W takim ustroju nie tylko jednostka będzie mogła rozwinąć wszystkie swe siły indywidualne, ale także zbiorowość osiągnąć zdoła najwyższy szczebel rozwoju kulturalnego. Trafnie mówi jeden z przywódców socjalizmu angielskiego, b. premier angielski, I. Ramsay MacDonald w swem znakomitem dziele p. t. „Socjalizm a społeczeństwo” *): „Wydaje mi się, że zadaniem XX wieku będzie znaleźć sposób takiego zespolenia różnych funkcji społecznych, aby zbiorowość cieszyć się mogła silnem zdrowiem, z którego korzystać będzie równomiernie każdy z jej różnych organów”.

Twierdzono często, że daremne są usiłowania rozwiązania kwestji socjalnej. Była ona aktualna, a nierozwiązana już w starożytnej Babilonii, gdzie w wiekopomnem ustawodawstwie króla Chammurapiego z początku trzeciego tysiąc-

*) Le Socialisme et la Société, Paris, Flammarion 1922, str. 26/27.

lecia przed Chrystusem spotykamy nawet cenniki wynagrodzenia za wykonywanie poszczególnych prac; była ona aktualna, a nierozwiązana w starożytnej Grecji, mimo usilnych zabiegów czynionych w Atenach za czasów Peryklesa w połowie V wieku przed Chrystusem; była ona aktualna, a nierozwiązana w starożytnym Rzymie, gdzie reforma rolna przez kilka wieków nie schodziła prawie z porządku dziennego zabiegów polityki wewnętrznej państwa, aż w czwartym wieku po Chrystusie stworzono ustrój o pozornym charakterze socjalistycznym*), który jednakże przedstawiał raczej zdławienie kwestji socjalnej niż jej rozwiązanie, albowiem unicestwił swobodę indywidualną i przez to uniemożliwił dalszy rozwój, a w ostatecznym wyniku przygotował tylko upadek państwa, które w piątym wieku runęło pod naporem świeżych plemion, we wschodniej zaś części prowadziło jeszcze zmechanizowany żywot, aż w wieku XV także ta część państwa zginęła pod najazdem plemion azjatyckich.

Niema dotychczas sprawiedliwości, jakiej domagał się wielki prawnik rzymski Celsus, z początku II wieku po Chrystusie, w swej głośniejszej definicji: prawem jest sztuka urzeczywistnienia sprawiedliwości (*ius est ars boni et aequi*). Niema rozwiązania kwestji socjalnej! Zdawałoby się, że jest tylko siła, która raz tej, raz innej warstwie daje panowanie. To też romantykami i utopistami nazywają tych, którzy dążą do rozwiązania kwestji socjalnej.

A jednakowoż taki pogląd nie jest trafny. Nie można powiedzieć, że dzieje ludzkości toczą się po linii kołowej i że zakończenie ewolucji wraca do jej początków, a tylko zmienia się materia ewolucji. Nie po linii kołowej, lecz po linii spiralnej postępują dzieje ludzkości. W nieustannem wirowaniu rozwoju zakończenie ewolucji wraca niezupełnie do jej początków, lecz do wyższego punktu szczybla kulturalnego. Jest zatem postęp. Można ubolewać nad tem, że postęp odbywa się nie tak prędko, jakbyśmy sobie tego życzyli, lecz tylko powoli, bardzo powoli. Ale na wytłómaczenie tego zjawiska należy sobie uprzytomnić, że o kultu-

*) Zob. Declareuil, „Rome et l'organisation du droit, Paris, 1924, str. 352 n.

rze świadczy nie tylko wysoki rozkwit literatury i sztuk pięknych w najwyższych warstwach społeczeństwa, lecz przesiąknięcie dorobków kulturalnych do wszystkich warstw narodu. A to stawać się może tylko powoli, jak orzeźwiająca kropla wody powoli przesiąka przez grubą warstwę ziemi.

Co zaś do zarzutów romantyzmu stawianych usiłowaniom rozwiązania kwestji socjalnej, to wystarczy przypomnieć, że gdy na początku XVII wieku wielki utopista angielski Thomas Morus w swem dziele „Utopia” wskazywał na możliwość polepszenia wielu stosunków społecznych, został również uznany za romantyka. Dzisiaj zaś liczne pomysły jego są faktem dokonanym, że wspomnę tylko o higienie publicznej.

Starano się też zgłębić zagadnienie kwestji socjalnej, badając jej podkład psychologiczny i usiłując ująć sprężyny działania ludzkiego. Niezmiernie bogaty materiał daje pod tym względem V. Pareto w swem pomnikowym dziele p. t. „*Traité de sociologie générale*”). Autor, pojmując społeczeństwo jako system drobnoustrojów, stara się zbadać czynniki, które rozstrzygają o równowadze gospodarczej i społecznej, wykazuje wzajemną zależność drobnoustrojów w przestrzeni i w czasie oraz wyniki działalności logiczno-doświadczałnej i działalności nielogiczno-doświadczałnej.

Metoda psychologiczna niewątpliwie ułatwia nam zrozumienie zjawisk gospodarczych i społecznych. Ale metoda ta nie wystarcza dla orientacji w wielu zagadnieniach życia gospodarczego i społecznego. Należy badać nie tylko psychologię zjawisk, lecz także linię rzeczywistego rozwoju tak, jak się nam ona przedstawia w faktycznej ewolucji stosunków gospodarczych i społecznych.

Takie badanie linii faktycznej ewolucji wykazuje nam, że ewolucja gospodarcza i społeczna opiera się na trzech podstawach zasadniczych, a mianowicie: na własności jednostkowej, na wolności umów i na spadkobraniu.

Własność jednostkowa wyłoniła się jako wyższy szczebel kultury z własności zbiorowej, którą spotykamy

*) Wyd. w Paryżu w 2 tomach 1917--1919 r.

u. wszystkich narodów na pierwotnych szczeblach rozwoju. Powodem przejścia z ustroju własności zbiorowej do ustroju własności jednostkowej jest wzrost ludności i wynikająca stąd potrzeba powiększania wydajności ziemi, ponieważ doświadczenie licznych wieków wykazało, że jednostka intensywniej pracuje dla siebie niż dla zbiorowości. Nadto własność jednostkowa stanowi dzisiaj podstawę stosunków kredytowych, bez których inwestycje w celu podniesienia wydajności gospodarstwa byłyby niemożliwe. Dzisiaj nie chodzi o socjalizację własności, ile raczej o socjalizację gospodarstwa na własności. Jednostce jest własność zapewniona, ale jednostka ma na swej własności gospodarować społecznie, t. zn. tak, by zyski z własności były równomiernie dzielone, a z gospodarstwa na własności nie doznawały krzywdy ani inne jednostki ani zbiorowość.

Zasada wolności umowy nie oznacza bynajmniej, że o treści umowy i o wynikających z niej obowiązkach rozstrzyga wyłącznie wola stron, lecz oznacza tylko, że jednostka nie może być zmuszana do zawarcia umowy. O treści i skutkach prawnych umowy stanowi prawo jako wyraz woli zbiorowej. Uchylenie zasady o wolności umowy prędzej czy później musiałoby spowodować niewolę jednostki.

Instytucja spadkobrania ma początki spirytualistyczne i powstała z poglądu, że dusza dziecka jest dalszym ciągiem duszy ojca. Mieści w sobie ta instytucja głębszą myśl, że generacja następna ma kontynuować pracę kulturalną generacji poprzedniej i zapewniać w ten sposób ciągłość rozwoju. Ujemne strony spadkobrania, a mianowicie fakt nabywania własności bez pracy osobistej, uchyla podatek spadkowy, t. zn. oddanie części nabytego bez pracy majątku na cele zbiorowości. Podatek ten nie powinien jednakże być zbyt wygórowany i nie odbierać jednostce zamiłowania do powiększania swych zasobów; w przeciwnym razie zbawienne skutki spadkobrania byłyby unicestwione. Pozatem instytucja spadkobrania jest konsekwencją własności jednostkowej, gdyż zapewnia jednostce rozporządzanie swą własnością nawet na wypadek śmierci, zwłaszcza w celu zagwarantowania dzieciom środków utrzymania po stracie rodzica oraz w celu ułatwienia im kontynuowania pracy zmarłego.

W ramach trzech wyszczególnionych podstaw zasadniczych odbywa się dzisiaj u narodów cywilizowanych dalsza ewolucja stosunków gospodarczych i społecznych. Ramy tych przestrzega całe nowoczesne ustawodawstwo społeczne o ubezpieczeniach i ochronie pracowników.

Jeżeli mówi się często, że ustawodawstwo społeczne stanowi nadmiernie wielki ciężar dla wytwórczości i skutkiem tego uniemożliwia lub zbyt utrudnia konkurencję w obrocie międzynarodowym, to podkreślić należy, że przyczyną tego zjawiska nie jest ustawodawstwo społeczne jako takie, lecz wadliwa organizacja opieki społecznej. Jeżeli okazują się ujemne skutki, np. ciężarów ubezpieczeniowych, to z tego jeszcze nie wynika, że sama instytucja ciężarów ubezpieczeniowych jest zła, ile raczej, że jest ona źle zorganizowana. Nie należy zatem od razu zniechęcać się do samej instytucji (jak mówi przysłowie niemieckie: „das Kind mit dem Bade ausschütten”), lecz przystąpić do należytej jej organizacji. Nie w samej instytucji leży trudność rozwiązania, ile raczej w jej racjonalnym działaniu. To też wszystkie zabiegi skierować należy nie przeciwko ciężarom ubezpieczeniowym, lecz ku temu, aby je należyście ukształtować.

To też nowoczesne ustawodawstwo społeczne słusznie czyni, biorąc sobie za punkty wyjścia zjawiska konkretne, nie zaś doktrynerskie koncepcje. Jeżeli pracownik spada z rusztowania i rodzina traci żywiciela, to nie wolno pocieszać rodziny mirażem szczęśliwości przyszłego ustroju społecznego, lecz należy znaleźć dla niej środki natychmiastowej pomocy. Pomoc taką daje ubezpieczenie od wypadków w tej postaci, w jakiej jest ono dzisiaj powszechnie stosowane. Jednakże sama ustawa nie wystarcza, należy też dbać o to, by instytucja ubezpieczenia należyście funkcjonowała w wszystkich szczegółach, co często przedstawia oddzielne i trudne zagadnienie. Niewątpliwie korzystać przytem należy z doświadczeń, jakie poczyniono w innych krajach. Ale mylnie sądziłibyśmy, że wystarczy wypisanie szeregu artykułów z ustawodawstw zagranicznych. Każda ustawa opierać się musi na życiowych warunkach krajowych, podobnie jak ustawodawstwa zagraniczne opierają się na stosunkach tamtejszych. Należy przeto badać stosunki u obcych, stwierdzić dodatnie i ujemne strony ustawy u nich

obowiązującej, a uwzględnivszy różnice w stosunkach zagranicznych i naszych, znaleźć wytyczne i tym wytycznym nadać formy odpowiednie dla zaspokojenia potrzeb krajowych. Mechaniczne naśladownictwo instytucyj zagranicznych zwykle stwarza tylko kosztowną administrację, a potrzebom krajowym nie czyni zadość.

Towarzystwo Polityki Społecznej, pragnąc przyczynić się do rozwiązania poszczególnych zadań konkretnych w imię sprawiedliwości społecznej i gospodarczej, staje wobec konieczności poczynienia rozległych badań nad kwestją socjalną w krajach zagranicznych i u nas. Obfitego materiału o stosunkach obcych dostarcza nam Międzynarodowe Biuro Pracy (Bureau International du Travail) w Genewie, którego główny organ (Revue Internationale du Travail) rozechodzi się po całym świecie. Ale i u nas znajdziemy gdzieś wzory godne naśladowania i rozpowszechniania: to, co w niejednym miejscu powstało z iniejiatywy prywatnej i okazało się zbawionnem, może być godne ujęcia w przepisy ustawy obowiązującej kraj cały. W ten sposób ewolucja kwestji socjalnej znalazłaby silny grunt w stosunkach krajowych, żłobiąc sobie sama koryto w glebie rodzimej.

Zapewnienie pracownikowi dachu nad głową lub pomocy w razie choroby posiada znaczenie realne i więcej przyczynia się do rozwiązania kwestji socjalnej niż doktrynerskie koncepcje. Koncepcja ogólna o nowym ustroju społecznym i gospodarczym może dopiero powstać, kiedy przygotowany będzie dla niej grunt przez rozwiązanie licznych zagadnień konkretnych, które na pozór wydają się drobnymi, a jednakże stanowią będą solidne fundamenty w całokształcie nowego ustroju społecznego i gospodarczego. Tylko taki sposób postępowania uchroni nas przed rozczerowaniem, które zwykle następuje, gdy buduje się na lotnym piasku, zaczynając od dachu, nie od podstaw. Wrogowie nasi zarzucają nam, że często robimy drugi krok, zanim jeszcze postawiliśmy pierwszy. Tymczasem praca nad stworzeniem nowego ustroju społecznego i gospodarczego jest niewątpliwie mozolna i wymaga licznych zabiegów wielostronnych.

Kwestja socjalna miała bowiem zawsze i ma jeszcze dzisiaj dwóch potężnych wrogów, którzy dotąd byli prze-

szkodą dla jej rozwiązania, a są nimi: demagogja i dyletantyzm.

Demagogja nie tyle dba o rozwiązanie kwestji socjalnej, ile o wyzyskanie niezadowolenia ze stosunków obecnych. Zabiegi demagogów przynoszą raczej korzyść osobistą inicjatorom i ich poplecnikom, ale mało przyczyniają się do rozwiązania kwestji socjalnej. Niestety jest to nieuniknioną konsekwencją ułomności ludzkich, że w życiu politycznym każda partja ma swych demagogów. To też jest jednym z najważniejszych zadań partji, która pragnie zaważyć na dalszą metę o losach narodu i kraju, aby pilnowała organizacji i dyscypliny partyjnej i możliwie najwięcej oczyszczała swe szeregi od demagogów. Powiedziano, że człowiek samemu sobie jest największym wrogiem; to samo powiedzieć można o partji. Jak człowiek powinien przede wszystkim pracować nad sobą, tak też tylko ta partja będzie miała powodzenie trwałe, która usilnie pracować będzie nad sobą i swymi członkami.

Dyletantyzm zaś buduje koncepcje ogólne, zapominając, że każda koncepcja ogólna musi być emanacją konkretnych zjawisk życiowych. Nie formułki kierują życiem, lecz odwrotnie życie tworzy formułki i kieruje niemi. Życie nie daje się ukształtować mechanicznie na dłuższą metę, a ustawa, która pragnie rozwiązać doniosłe zagadnienie mechanicznym sposobem, pozostanie ustawą papierową, nie rozwiąże zagadnienia, lecz wywoła jeszcze większe zaburzenia w życiu społecznym i gospodarczym.

Jednakże rozwiązywanie poszczególnych konkretnych zagadnień kwestji socjalnej nie wyklucza, byśmy nie mieli patrzeć w dalszą przyszłość. Jest to nawet rzeczą niezbędną, ponieważ tylko tym sposobem rozwiązywanie poszczególnych zagadnień konkretnych może dokonywać się według pewnej linii wytycznej, na której końcu okaże się w dalszej przyszłości koncepcja ogólna. Zaś dla nakreślenia linii wytycznej trzeba śledzić ewolucję obecnych stosunków konkretnych i szukać w nich instytucyj, które wykazują siłę ewolucyjną, zdolną do wyźłobienia koryta w przyszłych stosunkach społecznych i gospodarczych.

Taką siłą ewolucyjną wydają mi się Związki Zawodowe pracowników wszelkiego rodzaju, a zatem pracobior-

ców i pracodawców, gdyż także ostatnich zaliczyć należy do pracowników. Już w ankiecie ogłoszonej w *Czasopiśmie prawniczem i ekonomicznem* w roku 1920*), szereg wybitnych autorów wyraził pogląd, że w obecnej ewolucji stosunków społecznych i gospodarczych zauważyć można pewną dążność powrotu do ustroju stanowego. Pisałem już o tem w innym miejscu**), nie chcę się więc tutaj powtarzać. Jeżeli zaś związki zawodowe znajdą swe scentralizowanie w Najwyższej Izbie Gospodarczej, przewidzianej w art. 68 naszej Konstytucji, to jednak pamiętać należy, że nie stworzy to jeszcze nowego ustroju społecznego i gospodarczego. Zagadnienie tej wielkiej doniosłości tak łatwo nie może być rozwiązane. Francja wytworzyła w najnowszym czasie koncepcję nieco odmienną. Tamtejsza Rada Gospodarcza Narodowa (Conseil National Economique) liczy w swym składzie 45 członków, przedstawicieli trzech kół interesowanych, mianowicie: konsumentów, pracowników i kapitału. Podobna Rada niewątpliwie dostarczy cennego materiału do rozwiązywania zagadnień kwestji socjalnej. Czy zaś wskaże drogę do przyszłego nowego ustroju społecznego i gospodarczego, dopiero przyszłość wykazać może. W każdym razie zagadnienie ogromnego znaczenia musi być wszechstronnie rozpatrzone przed przystąpieniem do jego urzeczywistnienia. Zbytni pośpiech nie przyspiesza ewolucji, lecz powiększa chaos, skutkiem którego nieraz zaczynać trzeba od początku, zmarnowawszy szereg lat na eksperymenty nieprzygotowane należycie. Jaskrawy przykład, do czego prowadzi zbyt pośpiech, przedstawia nasz sąsiad od wschodu, który sądził, że jednym zamachem stworzy nowy ustrój społeczny i gospodarczy. Tymczasem wynikiem tych nieroztropnych zabiegów nie jest nowy ustrój, lecz chaos, pogrążający kraj w ruinę gospodarczą, a pod względem społecznym nie przedstawiający realnego trwałego postępu.

Związki Zawodowe, wysuwając się na pierwsze miejsce w budowie przyszłego całokształtu stosunków społecznych

*) Tom XVIII, Nr 5—8.

**) W sprawie kodyfikacji naszego prawa cywilnego. *Themis Polska* 1924/25, str. 102 i n.

i gospodarczych, biorą na siebie wielką odpowiedzialność i wielkie obowiązki i jeżeli spełnić pragną nadzieje w nich pokładane, przygotować się muszą jaknajrychlej do tych szerokich zadań. Albowiem nie chodzi tu tylko o uzyskanie najkorzystniejszych warunków wynagrodzenia, lecz także o spełnianie doniosłych funkcji społecznych i gospodarczych.

Wogóle polityka społeczna wymaga ogromu pracy i przygotowania pod względem teoretycznym i praktycznym. Przygotowanie teoretyczne jest niezbędne, gdyż teoria opiera się również na praktycznych doświadczeniach i to nie jednego człowieka i nie jednego narodu, lecz wielu jednostek i narodów, a często i wielu wieków.

Nie może kusić się nasze Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej o rozwiązanie wszystkich zagadnień, które stawia polityka społeczna. Chodzi nam o cel skromniejszy: o szerzenie zrozumienia doniosłości racjonalnej polityki społecznej w szerszych warstwach społeczeństwa, bowiem tylko współdziałanie społeczeństwa w rozwiązywaniu zagadnień społecznych zapewnić może powodzenie tej sprawie.

Służyć też ma nasze Towarzystwo jako źródło informacyjne dla jednostek, pragnących badać poszczególne kwestje, oraz jako łącznik między temi jednostkami a instytucjami, które mają na celu konkretną działalność na polu społecznym.