

Andrzej Bogus*

ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE
A KATEGORIA PRODUKTU NIEZBĘDNEGO

1. Wstęp

Świadczenia społeczne, których źródłem finansowania jest społeczny fundusz spożycia, są podstawowym narzędziem realizacji polityki społecznej. Istotą świadczeń jest jednostronne, nieekwiwalentne przekazanie uprawnionym osobom lub rodzinom środków pieniężnych bądź dóbr i usług w naturze w celu zaspokojenia osobistych potrzeb. Podział świadczeń jest w zasadzie realizowany wg kryteriów bezpośrednio niezależnych od wkładu pracy, natomiast powinien uwzględniać preferencje społeczne dotyczące rzeczowej struktury spożycia oraz warunków socjalnych gospodarstw domowych. Podstawowym kryterium wyróżniającym świadczenia społecznego funduszu spożycia są - przeciwstawne do mechanizmu ekonomicznego realizacji podziału wg pracy - społeczne mechanizmy podziału dezyderatywnego.

Źródła tworzenia społecznego funduszu spożycia można rozpatrywać w dwóch aspektach: 1) w kategoriach podziału produktu społecznego; 2) funkcjonujących w gospodarce narodowej systemów finansowych.

Przedmiotem opracowania jest teoretyczna analiza tworzenia społecznego funduszu spożycia w kontekście podziału globalnego produktu społecznego oraz określenia generalnych zasad tworzenia finansowych systemów jego zasilania. Przyjęcie braku bezpośredniego związku między korzystaniem ze świadczeń i wkładem pracy jako kryterium wyodrębnienia społecznego funduszu spożycia stało się przyczyną różnych poglądów na temat źródeł tworzenia tego funduszu. Głównie

* Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomiki Politycznej Uniwersytetu Łódzkiego.

nym przedmiotem kontrowersji jest odpowiedź na istotne, z punktu widzenia teorii podziału, pytanie: produkt dodatkowy (m), czy produkt niezbędny (v) stanowi źródło tworzenia społecznego funduszu spożycia?

2. Społeczny fundusz spożycia a produkt dodatkowy

Kategoria produktu dodatkowego (m) została precyzyjnie zdefiniowana przez K. Marksa: "Tę część produktu [...], w której wyraża się wartość dodatkowa, nazywamy produktem dodatkowym¹."

Natomiast tę część pracy wydatkowanej w ciągu dnia roboczego, która odtwarza wartość siły roboczej nazywa Marks pracą niezbędną. "Robotnik w ciągu pewnej części procesu pracy wytwarza tylko wartość swej siły roboczej, tzn. wartość niezbędnych mu środków utrzymania [...]. Tę część dnia roboczego, w ciągu której odbywa się to odtwarzanie, nazywam niezbędnym czasem pracy, a pracę wykonaną w tym czasie nazywam pracą niezbędną²". W innym miejscu Marks podkreśla, iż "Czas pracy niezbędny do wytwarzania siły roboczej sprowadza się więc do czasu pracy niezbędnego do wytworzenia tych środków utrzymania, czyli wartości siły roboczej, jest to wartość środków niezbędnych do utrzymania jej posiadacza³".

Przez analogię można przyjąć, iż tę część nowo wytworzonego produktu, w której wyraża się wartość pracy niezbędnej można określić produktem niezbędnym.

Produkt niezbędny jest zatem źródłem pokrycia kosztów reprodukcji siły roboczej opartej na płacy roboczej. Ale czy tylko opartej na niej? Czy świadczenia społecznego funduszu spożycia są również elementem produktu niezbędnego?

W literaturze ekonomicznej zarówno polskiej, jak i radzieckiej można wyróżnić dwa stanowiska w tej sprawie. I tak np. S. Strumiłin uważa, że przekazywane ludności usługi oraz dobra, wchodzące w zakres społecznego funduszu spożycia, stanowią specyficzną opłatę pracy⁴. Jej szczególność wynika z zasad podziału świadczeń. W odróż-

¹ K. M a r k s, Kapitał t. 1, KiW, Warszawa 1970, s. 260.

² Ibidem, s. 246.

³ Ibidem, s. 197.

⁴ S. S t r u m i ł i n, Problemy socjalizmu i komunizmu w ZSRR, PWE, Warszawa 1962, s. 250 i in.

nieniu od płac świadczenia nie otrzymuje się bezpośrednio po zakończeniu pracy, lecz z chwilą powstania określonych potrzeb. Tę odroczoną opłatę za pracę Strumilin nazywa "zsocjalizowaną częścią opłaty za pracę", podkreślając, że "zasadnicza różnica między tą częścią opłaty za pracę a opłatą indywidualną, która stwarzając bodźce do pracy jest nie tylko obliczana, ale i dzielona proporcjonalnie do wydatkowanej pracy, polega właśnie na tym, że zsocjalizowaną część płacy roboczej wlicza się do kosztów produkcji proporcjonalnie do nakładów pracy, natomiast dzieli się jak odpowiednią część niezbędnego produktu społecznego, już nie według pracy, ale proporcjonalnie do pojawiających się potrzeb ludności pracującej"⁵.

Zgodnie z przedstawionym poglądem produkt niezbędny v dzieli się na dwie części, z których pierwsza v_1 jest dzielona zgodnie z zasadą podziału wg pracy, a część druga v_2 - wg potrzeb. Zgodnie z tą koncepcją produkt dodatkowy jest źródłem pokrycia tych kosztów, które wiążą się ze świadczeniami zaliczanymi do społecznego funduszu spożycia sensu largo. Chodzi tu o takie wydatki budżetowe, jak koszty administracji, wydatki na obronę narodową itp.

Podobny pogląd w literaturze polskiej reprezentuje m. in. K. Szwenberg⁶. Produkt niezbędny uznaje się jako źródło tworzenia świadczeń społecznego funduszu spożycia, ponieważ: 1) część wpływów środków tworzących ten fundusz pochodzi od pracowników-konsumentów w postaci przymusowego zmniejszenia płac oraz 2) znaczna część świadczeń tego funduszu, a zwłaszcza ubezpieczeń społecznych, jest częścią produktu niezbędnego. W związku z tym Szwenberg pisze: "produkt niezbędny w rachunku kosztów jest reprezentowany nie tylko przez płace, lecz również przez wydatki za ubezpieczenia społeczne"⁷.

Innym teoretycznym rozwiązaniem tej kwestii jest uznanie produktu dodatkowego (m) jako źródła tworzenia społecznego funduszu spożycia. Zgodnie z tym stanowiskiem środki tego funduszu stanowią wyraz redystrybucji produktu dodatkowego. Zwolennikami takiego stanowiska

⁵ Ibidem, s. 251-252.

⁶ K. S z w e m b e r g, Społeczny fundusz spożycia, PWE, Warszawa 1961, s. 121-126.

⁷ Ibidem, s. 123.

są m. in. W. Brus i N. Łuszińska⁸. Brus stwierdza, że: "Koszt usług świadczonych z funduszu spożycia zbiorowego pokrywany jest łącznie przez wszystkich zatrudnionych i stanowi swoiste potrącenie z dochodu (część produktu dla społeczeństwa, albo - przy użyciu innego terminu - produktu dodatkowego społeczeństwa socjalistycznego)"⁹.

Przyczyną kontrowersji w przedstawionej problematyce jest przede wszystkim różnica w interpretacji produktu niezbędnego. Rozumienie go jako udział wytwórców w procesie pierwotnego podziału wytworzonego produktu społecznego prowadzi w konsekwencji do uznania produktu dodatkowego jako jedynego źródła powstania społecznego funduszu spożycia.

Rozstrzygnięcie tej kwestii ma nie tylko teoretyczny charakter, lecz może mieć istotne społeczno-ekonomiczne i polityczne implikacje dla funkcjonujących współcześnie systemów gospodarczych zarówno w krajach socjalistycznych, jak i kapitalistycznych.

Społeczno-ekonomiczne i polityczne implikacje przyjętych w tym zakresie teoretycznych ustaleń mogą wynikać przynajmniej z dwóch względów:

1) efektywności gospodarowania, poprzez np. wyprowadzenie z makroekonomicznych relacji produktu dodatkowego do produktu niezbędnego normatywów tworzenia w określony sposób funduszy (poprzez opodatkowanie funduszu płac w wysokości 20-25% w formule socjalistycznej ceny produkcji)¹⁰;

2) mechanizmów podziału dochodu narodowego w różnych ustrojach społeczno-politycznych; uznanie konsumpcji dóbr i usług w ramach społecznego funduszu spożycia jako elementu produktu niezbędnego stwarza, np. w ramach gospodarki kapitalistycznej podstawę społeczno-polityczną działalności klasy robotniczej (związków zawodowych) w zakresie redystrybucji tej części produktu niezbędnego poprzez system świadczeń socjalnych.

Stanowisko Marksa w tej kwestii najwyraźniej zostało przedstawione w "Krytyce programu gotajskiego". Poddając krytyce koncepcję

⁸ Por. W. Brus, Problemy podziału, "Życie Gospodarcze" 1961, nr 47-48; N. Łuszińska, Rola i znaczenie obszczęściwionych fundów pożywania przy socjalizmie; cyt. za: R. Krzyżewski, Konsumpcja społeczna w gospodarce socjalistycznej, PWN, Warszawa 1968, s. 28.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Por. L. Miastkowski, Socjalistyczna cena produkcji, "Ekonomista" 1976, nr 1.

tzw. "nieokrojonego dochodu z pracy" wyróżnił w podziale globalnego produktu społecznego tę jego część, którą można byłoby określić produktem dla społeczeństwa oraz tę część, która byłaby produktem dla siebie. Z globalnego produktu społecznego należy bowiem potrącić:

"Po pierwsze to co jest potrzebne do odtworzenia zużytych środków produkcji".

Po drugie: dodatkową część na rozszerzenie produkcji.

Po trzecie: fundusz rezerwowy czy asekuracyjny [...]

[...] Pozostaje druga część całkowitego produktu przeznaczona na to, aby służyć jako środki spożycia. Zanim dojdzie do indywidualnego podziału tej pozostałej części, oblicza się znowu od niej:

Po pierwsze: ogólne koszty administracyjne nie należące bezpośrednio do produkcji [...].

Po drugie: to co jest przeznaczone na zaspokojenie potrzeb zbiorowych, jak szkoły, instytucje ochrony zdrowia itd. [...]

Po trzecie: fundusze dla niezdolnych do pracy itd.

Słowem to, co dziś wchodzi w zakres tzw. urzędowej opieki społecznej.

Teraz dopiero docieramy do podziału [...] tej części środków spożycia, która ulega podziałowi między poszczególnych wytwórców wchodzących w skład zbiorowości"¹¹.

To klasyczne już zdefiniowanie-przez Marksa prawidłowości podziału globalnego produktu społecznego wyraźnie wskazuje na nieślusne utożsamianie produktu dla siebie z produktem niezbędnym. O ekonomicznym charakterze produktu niezbędnego nie może decydować forma jego wykorzystania. Fakt ten wyraźnie jest podkreślany w literaturze: "Jeżeli część produktu dla społeczeństwa służy celom zaspokajania osobistych potrzeb wytwórcy, to nie może się ona przekształcić w produkt dodatkowy tylko na tej podstawie, że jest dzielona nie według pracy, lecz w ramach świadczenia bezpłatnych usług i przyznawania ulg ze strony państwa"¹².

Zatem zgodnie z już przedstawionym rozróżnieniem, produktem dla siebie w gospodarce socjalistycznej będzie ta część nowo wytworzonej wartości, którą przeznacza się bezpośrednio na opłatę pracy

¹¹ K. M a r k s, Krytyka programu gotajskiego, KiW, Warszawa 1975, s. 23-24.

¹² Powstanie socjalistycznego sposobu produkcji, red. N. Cata-gow, KiW, Warszawa 1960, s. 133.

(v_1), natomiast produktem dla społeczeństwa - cała pozostała część nowo wytworzonej wartości ($v_2 + m$).

Rozróżnienie to pozwala postawić zasadniczą dla dotychczasowych rozważań tezę, że społeczny fundusz spożycia stanowi produkt niezbędny w części V_2 ogólnych rozmiarów produktu dla społeczeństwa.

Uogólniając dotychczasowe rozważania można sformułować następujące relacje określające zależności między analizowanymi kategoriami:

$$\frac{m}{v_1 + v_2} \quad \text{relacja produktu dodatkowego do produktu niezbędnego} \quad (1)$$

$$\frac{m + v_2}{v_1} \quad \text{relacja produktu dla społeczeństwa do produktu dla siebie} \quad (2)$$

$$\frac{v_2}{v_1} \quad \text{relacja społecznego funduszu spożycia do funduszu płac} \quad (3)$$

Z punktu widzenia realizacji przez szeroko rozumiany fundusz spożycia produktu niezbędnego najistotniejsze znaczenie ma relacja (3). Relację tę można określić jako stopę społecznego funduszu spożycia. Stopa ta wyprowadzona, np. z makroekonomicznego układu relacji między globalnym funduszem płac sfery produkcyjnej i społecznym funduszem spożycia może stanowić podstawę tworzenia jednego z wielu marzutów akumulacji w formie socjalistycznej ceny produkcji. Relacja (3) określa stopę uspołecznienia konsumpcji produktu niezbędnego. Odwrotna do niej relacja oznaczałaby stopę zindywidualizowania produktu niezbędnego. Problemem zasadniczym dla współczesnych systemów gospodarczych jest odpowiedź na pytanie, w którym kierunku będzie postępowała ewolucja konsumpcji produktu niezbędnego. Dotychczasowe doświadczenia, w tym również i krajów kapitalistycznych, wskazują na wzrastającą rolę społecznego funduszu spożycia w realizacji produktu niezbędnego. Badania prawidłowości rządzących dynamiką uspołecznienia produktu niezbędnego stać się powinno ważnym celem współczesnych nauk ekonomicznych. Potrzebę takich badań podkreśla się wyraźnie w literaturze ekonomicznej, stwierdzając: "Inny musi być punkt widzenia na granice społecznego produktu niezbędnego i produktu dodatkowego. Utrzymujący się pogląd, jakoby w skład społecznego produktu niezbędnego w gospodarce socjalistycznej wchodziły jedynie dobra materialnie i niezbędne dla reproduk-

cji zdolności do pracy i sił życiowych [...] jest poglądem ahistorycznym. Właściwe wydaje się tu założenie, że granice produktu niezbędnego są historycznie uwarunkowane rozwojem sił i stosunków wytwórczych oraz rozwojem potrzeb społecznych. W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego produkt niezbędny rozszerza się nie tylko o nowe dobra materialne, lecz dotyczy również dóbr niematerialnych [...]. Z punktu widzenia procesu społecznej reprodukcji działalność w sferze oświaty, kultury i ochrony zdrowia jest również niezbędną jak w produkcji materialnej, toteż i produkt podtrzymujący tę działalność jest produktem niezbędnym. Oznacza to jednocześnie, że produkt niezbędny składa się nie tylko z dóbr materialnych, lecz również z usług oświaty, kultury i ochrony zdrowia, sfera działalności niematerialnej uczestniczy więc nie tylko w wykorzystaniu produktu niezbędnego, ale również w jego tworzeniu"¹³.

Dotychczasowe rozważania teoretyczne uzasadniające tezę, iż źródłem tworzenia środków na finansowanie świadczeń społecznych jest kategoria produktu niezbędnego, pozwalają sformułować wniosek o obiektywnej potrzebie rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego, o odrzuceniu charytatywnych możliwości ich rozwoju. Empirycznym "dowodem" tej tezy jest również rozwój sfery świadczeń w krajach kapitalistycznych, co znalazło wyraz w koncepcji budowy państwa dobrobytu (Welfare State)¹⁴. Mimo, iż koncepcje te różnią się w poszczególnych krajach, to jednak wspólną ich genezą było unikanie ostrych konfliktów społecznych m. in. poprzez zapewnienie konsumpcji dóbr i usług na poziomie produktu niezbędnego. W literaturze podkreśla się, że w krajach kapitalistycznych rozwój sfery socjalnej był spowodowany koniecznością łagodzenia społecznych bolączek i konfliktów, ułatwiającej reprodukcję i doskonalenie siły roboczej oraz jej przystosowanie do potrzeb współczesnej gospodarki¹⁵. Rozbudowane systemy "Welfare State" mają pewne cechy wspólne, do któ-

¹³ W. R u t k o w s k i, Sfera nieprodukcyjna a usługi, [w:] *Ekonomia polityczna wobec problemów współczesności*, red. J. Lewandowski, M. Socha, KiW, Warszawa 1984, s. 147-148.

¹⁴ Źródła ideologiczne koncepcji "Welfare State" bliżej charakteryzuje m. in. S. Z a w a d z k i, *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, PWN, Warszawa 1970, s. 77-118.

¹⁵ M. W i n i e w s k i, Zabezpieczenie społeczne czy ratownictwo, "Polityka Społeczna" 1986, nr 4-5.

rych zalicza się¹⁶: 1) dążenie do objęcia świadczeniami społecznymi wszystkich warstw ludności, a nie tylko warstw najuboższych i najbardziej potrzebujących pomocy; 2) dostosowywanie wysokości emerytur i rent i innych świadczeń socjalnych do wzrostu kosztów utrzymania lub też do wzrostu płac realnych; 3) rozbudowa "szóstego" sektora polityki społecznej, czyli służb socjalnych; 4) dążenie do ujednolicenia zasad polityki społecznej w skali regionalnej; 5) wzrost roli związków zawodowych w kształtowaniu polityki społecznej; 6) wzrost udziału wydatków na cele socjalne w budżetach większości państw zachodnioeuropejskich; 7) rozszerzenie form pomocy materialnej dla bezrobotnych.

Zasadniczym źródłem finansowania świadczeń społecznych stały się wydatki publiczne, które do połowy lat siedemdziesiątych rosły szybciej niż dochód narodowy. W końcu lat siedemdziesiątych na skutek recesji gospodarczej koncepcja "państwa opiekuńczego" zaczęła napotykać na coraz większe trudności realizacji, zwłaszcza w tych krajach, w których do władzy doszły partie konserwatywne głoszące doktryny neoliberalne. Wskazywano coraz częściej na ujemne zjawiska towarzyszące rozbudowywaniu systemu zabezpieczenia socjalnego w zapewnieniu procesu pełnej reprodukcji społecznej (produktu niezbędnego), przede wszystkim na pobudzanie presji inflacyjnej oraz osłabianie motywacji do wzmocnienia aktywności zawodowej. Trudno w tej chwili jednoznacznie określić, jaki będzie w przyszłości zakres sfery objętej świadczeniami społecznymi oraz jaka będzie rola "państwa opiekuńczego" w realizacji produktu niezbędnego. Problematyce tej poświęca się dużo uwagi w badaniach naukowych i deklaracjach programowych w krajach zachodnich¹⁷. Wychodząc z założenia, które starano się uzasadnić wcześniej, że jeśli system świadczeń społecznych nie jest wyłącznie pochodną doktryny politycznej ani elementem działalności charytatywnej, lecz stanowi wyraz obiektywnych uwarunkowań zabezpieczających osiągnięcia możliwości pełnej

¹⁶ Por. R. K r z y ż e w s k i, K. P o d o s k i, Ocena efektów polityki społecznej po 1945 r. na tle ogólnych procesów demograficznych i rozwoju społeczno-gospodarczego, [w:] Polityka społeczna w rozwiniętych krajach kapitalistycznych, red. K. Podolski, PWN, Warszawa 1984, s. 454-455.

¹⁷ Interesującą syntezę głównych wątków tej problematyki prezentowanych w wydawnictwach Centrum Szkolenia i Badań nad Polityką Społeczną w Wiedniu przedstawia w swoim artykule T. K o w a l a k, Przyszłość państwa opiekuńczego, "Polityka Społeczna" 1987, nr 4, s. 3-6.

reprodukcji społecznej, to można sformułować tezę o przejściowym charakterze programów ograniczania zakresu świadczeń społecznych¹⁸.

3. Finansowe implikacje zasilania świadczeń społecznych

Przyjęcie tezy, że fundusz świadczeń społecznych stanowi integralną część produktu niezbędnego, czyli że jest niezbywalnym elementem ogólnego funduszu spożycia zapewniającego niezbędny poziom reprodukcji społecznej stwarza określone konsekwencje dla systemu finansowego. Polegają one na stworzeniu spójnych z taką rolą świadczeń rozwiązań w sferze budżetowej, które gwarantowałyby niezbędną wielkość środków finansowych oraz eliminowałyby możliwości konkurencyjnego ich wykorzystania. W praktyce problem ten tym bardziej się komplikuje, ponieważ budżet jest zasilany różnymi podatkami i opłatami redystrybucyjnymi zarówno produktu niezbędnego, jak i dodatkowego. Zgromadzone środki wydaje budżet na różne cele (świadczenia społeczne, inwestycje publiczne, usługi ogólnospołeczne), bez ścisłego związku z formami zasilania. Stąd dla zapewnienia większej spójności budżetowego systemu zasilania świadczeń z ich rolą w realizacji produktu niezbędnego, należałoby spełnić 3 warunki:

1. Wydzielić z ogólnej sumy środków budżetowych budżetu świadczeń społecznych, który opierałby się na autonomicznych, parametrycznie określonych źródłach zasilania oraz wykorzystywany byłby wyłącznie na finansowanie świadczeń. W ramach tego "małego" budżetu zmiany zasad finansowania świadczeń winny iść w kierunku określenia oddzielnych składek oraz innych dochodów na poszczególne rodzaje świadczeń.

2. Zachować parytet dochodowy świadczeń społecznych. Niezbędna jest coroczna waloryzacja kwoty świadczeń zarówno w określonej relacji do dochodu narodowego, jak i zachowanie mechanizmu waloryzacji indywidualnych świadczeń pieniężnych w relacji do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

¹⁸ Na ostrożność w formułowaniu rozstrzygających sądów w tym zakresie zwraca uwagę J. Kornai: "Choć kwestia ta może być bardzo ekscytująca, odpowiedź należy raczej do sfery prorocत्व niż do zakresu nauki"; por. J. K o r n a i, *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985 s. 578.

3. Dezagregować niektóre dotychczas funkcjonujące systemy świadczeń, co powinno uczynić je bardziej "przejrzystymi" z punktu widzenia społecznej niezbędności. Przykładem mogą być świadczenia emerytalno-rentowe. Dezagregacja tych świadczeń miałaby na celu wydzielenie świadczeń, które winny być elementem zabezpieczenia społecznego i stanowić element produktu niezbędnego od tych wypłat emerytalno-rentowych, które są w rzeczywistości "odroczoną" zapłatą za wykonywaną pracę. Ten kierunek ewolucji systemu emerytalno-rentowego mocno jest podkreślony w "Tezach" drugiego etapu reformy, gdzie stwierdza się: "Państwo powinno być gwarantem ubezpieczeń emerytalno-rentowych do określonego pułapu wynagrodzeń, tzn. wprowadzić można górną granicę wysokości wynagrodzenia będącego podstawą wymiaru składki ubezpieczeniowej, a co za tym idzie emerytury (renty) wynagrodzenia przekraczające wyznaczony pułap powinny być objęte dobrowolnym ubezpieczeniem uzupełniającym"¹⁹.

Realizacja omówionych zasad finansowania budżetowego świadczeń społecznych może stanowić niezbędny warunek osiągnięcia koniecznej spójności między finansowymi mechanizmami tworzenia funduszu świadczeń społecznych a ich rolą w realizacji produktu niezbędnego. Oczywiście same zasady tworzenia funduszu świadczeń społecznych nie są wystarczające dla realizacji tego celu. Niezbędnym jest również funkcjonowanie sprawnego mechanizmu podziału świadczeń. Problematyka zasad i mechanizmów podziału świadczeń, zwłaszcza w warunkach postępujących procesów polaryzacji i pauperyzacji dochodów ludności i ich roli w zapewnieniu również najniższemu ekonomicznie grupom ludności udziału w podziale produktu społecznego w wymiarze przynajmniej produktu niezbędnego, wychodzi poza zakres tematyczny tego opracowania.

Andrzej Bogus

SOCIAL SERVICES AND CATEGORY OF NECESSARY PRODUCT

In the article, the author attempts to prove rightness of a thesis that social services are an integral element of the necessary product and, thus, they constitute an immanent part of over-

¹⁹ Tezy w sprawie II etapu reformy gospodarczej, Reforma Gospodarcza, dodatek specjalny "Rzeczpospolitej", 17.04.1987.

all costs connected with the social reproduction process. Their level and scope are determined objectively in distribution of the Gross National Product. Hence, it is an entirely different approach in relation to the concept of treating social services as a charity-type activity being competitive, to some extent, with other outlays in the economic sphere (e. g. net investments in the material sphere). Further analysis has been focussed on main principles of the functioning of the budgetary system of financing these services, which would ensure internal cohesion of financial solutions with the function of services understood in this way.