

Polityka społeczna potrzebuje rewolucji

28 lipca 2012

O pomysłach, a zwłaszcza o braku pomysłów kolejnych rządów na politykę społeczną, konsekwencjach tego stanu rzeczy oraz koniecznych zmianach – rozmawiamy z prof. Julianem Marianem Auleytnerem, prezesem Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej.

RAFAŁ BAKALARCZYK: Zaczniemy od historycznego tła polskiej polityki społecznej. Czy Pana zdaniem międzywojenny dorobek naszego kraju w tym zakresie może stanowić wartościowy punkt odniesienia?

JULIAN MARIAN AULEYTNER: Bardzo rzadko korzystamy z dobrych doświadczeń i wzorców z przeszłości. Żyjemy doraźnymi problemami, nie zastanawiając się, jak one były rozwiązywane dawniej. Dwudziestolecie międzywojenne to bardzo trudny czas kształtowania polskiej państwowości po długim okresie jej nieistnienia. Ówczesna aktywność objawiała się w szczególności przez pomoc weteranom wojennym, którzy wracając z frontu nie mieli mieszkania ani pracy. Na przykład już w 1919 r. uruchomiono wielki kredyt na budownictwo mieszkaniowe, bodajże 15 mln marek – to była olbrzymia kwota. Czyli rozwiązywano problem mieszkaniowy w przypadku najbardziej potrzebujących.

Zostaliśmy też wówczas członkiem-założycielem Międzynarodowej Organizacji Pracy i przyjmowaliśmy międzynarodowe standardy prawne dotyczące warunków zatrudnienia. Ponadto we wspomnianym okresie utworzono Fundusz Bezrobocia – odrębny dla pracowników fizycznych oraz umysłowych. Oczywiście na wsi było gorzej – tam nie istniały żadne standardy socjalne, z wyjątkiem pierwszych rozwiązań dotyczących robotników najemnych. Przyjmowaliśmy system ubezpieczeń społecznych, system ubezpieczeń zdrowotnych z Niemiec, a właściwie z Prus, od

Bismarcka. Ustawa o pomocy społecznej z 1923 r., w której zapisano m.in. obowiązek środowiska lokalnego w kwestii zajmowania się człowiekiem biednym czy bezdomnym, była bardzo dobrym standardem prawnym – została zmieniona dopiero po ok. 70 latach funkcjonowania.

Wszystko to pokazuje, że polska polityka społeczna dwudziestolecia międzywojennego posiada konkretny, wartościowy dorobek.

– Dwie dekady transformacji ustrojowej rzadko spotykają się z równie pochlebnymi opiniami. Z czego może wynikać fakt, że po 1918 r. miał miejsce pewien postęp w zakresie praw społecznych i systemu zabezpieczenia społecznego, natomiast okres po 1989 r. przyniósł raczej niezadowalające efekty w tej dziedzinie?

– Pierwszy powód, dla którego zmieniła się optyka postrzegania problemów socjalnych, to fakt, że nie są one już tak dotkliwe, jak w okresie międzywojennym. Ówczesne potrzeby, związane np. z głodem, dotyczyły podstaw egzystencji i wymagały zaspokojenia w pierwszej kolejności. W latach transformacji mieliśmy już zaspokojony pewien podstawowy poziom potrzeb. Poza tym, w międzywojniu ogromną rolę odgrywał bardzo mocno zakorzeniony patriotyzm. Edukacja czasu zaborów miała charakter patriotyczny, służyła wspieraniu polskości. Elita intelektualna okresu międzywojennego była kształcona w duchu miłości do ojczyzny oraz w świadomości zagrożenia ze Wschodu oraz ze strony zachodniej. I ta świadomość była motorem napędowym różnego rodzaju inicjatyw społecznych i gospodarczych. Powstał wówczas choćby Fundusz Obrony Narodowej, gdzie ludzie oddawali obrączki, żeby budować polską armię. Dzisiaj obywatele nie są tak skłonni do działań na rzecz dobra wspólnego. Dla części administracji i elit politycznych sama myśl, że coś trzeba zrobić bezinteresownie dla ogółu, jest śmieszna. Ten problem pojawił się już w realnym socjalizmie, gdy idea „dobra ogółu” została sprowadzona do hasła propagandowego. Z taką dychotomią między słowem a czynem mamy do czynienia również dzisiaj, gdy za

patriotycznymi deklaracjami często nie idą czyny.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej umożliwiło naszym elitom politycznym „odhaczenie” wielu problemów społecznych – same się rozwiązały, zwłaszcza za sprawą olbrzymiej fali emigracji zarobkowej. Ale czy rzeczywiście? Z kraju zniknęła najbardziej dynamiczna część społeczeństwa, która zamiast tutaj współtworzyć dochód narodowy oraz własną przyszłość, poszukała jej gdzie indziej. W ciągu dwóch lat od akcesji Polsce ubyło 2 mln ludzi w wieku produkcyjnym. Co więcej, dużo młodych kobiet podjęło decyzję o urodzeniu dziecka za granicą, w związku z czym nastąpił u nas gwałtowny niż demograficzny. Nie powinno to dziwić: zasiłki macierzyńskie i wychowawcze w krajach, do których te kobiety pojechały (Niemcy, Wielka Brytania, Francja), są dziesięciokrotnie wyższe niż w Polsce. Kto wyjechał? Najbardziej dynamiczny element społeczeństwa. Młodzi rzucili wszystko, ponieważ gdzie indziej znaleźli dla siebie lepsze perspektywy. Co z tego, że przysyłają pieniądze rodzinom w Polsce, skoro nie stworzyli tutaj równowagi w ramach solidarności pokoleń ze starszymi, którzy zostali.

– Część badaczy podkreśla, że polityka społeczna w pierwszej fazie budowy nowego ustroju miała silnie osłonowy charakter. Czy takie zdefiniowanie roli polityki społecznej było słuszne? I jak w praktyce wyglądała realizacja przyjętej doktryny?

– Przypomnijmy, że pierwszym ministrem pracy i polityki socjalnej został Jacek Kuroń, człowiek zapamiętany na tym stanowisku głównie z rozdawnictwa zupy. Otóż w jego mentalności leżało rozwiązywanie problemów przy pomocy filantropii, a nie tworzenia systemu osłon. Za czasów Kuronia zlikwidowano PGR-y, zatrudniające ok. 3 mln ludzi, nie wprowadzając równolegle żadnego programu osłonowego. Do dziś obserwujemy tego skutki w postaci enklaw biedy na terenach popegeerowskich.

W pierwszych latach transformacji stworzono armię bezrobotnych decyzjami, za którymi szła filantropia rządowa. Przykładowo, w

Wałbrzychu likwidowano kopalnie, dając ich pracownikom odprawy w wysokości kilkudziesięciu tysięcy złotych. Co człowiek biedny, niewydukowany, mógł zrobić z taką furą pieniędzy? Jeśli był mądry, kupował taksówkę, żeby mieć źródło dochodów. Ale większość marnowała te pieniądze, ponieważ nie byli nauczani sensownego gospodarowania. Rządowi Mazowieckiego, Kuronia i Balcerowicza wydawało się, że jeśli dadzą tym ludziom pieniądze, to kupią ich milczenie i brak oporu. I kupili, ale równocześnie zafundowali całemu krajowi problemy, które wkrótce dały o sobie znać. Związane z brakiem pracy i dochodów, z wynikającymi z tego patologiami społecznymi, kosztami opieki socjalnej itp.

W związku z tym, jeśli ktoś mówi o początkach transformacji jako o okresie polityki osłonowej, to stanowczo się temu sprzeciwiam. Kluczowe błędy w zakresie polityki społecznej miały źródło w przyjętej koncepcji filantropii i płacenia za milczenie, zamiast wykorzystania tych samych pieniędzy na edukację, szkolenia zawodowe itp. Na przykład dla zwalnianych górników można było uruchomić projekty budowy metra, nie tylko w Warszawie, ale i w innych dużych aglomeracjach: Łodzi, Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu. Ci ludzie mieli przecież odpowiednie kwalifikacje, a miasta zyskałyby nowoczesne systemy transportowe, rozwiązujące wiele dzisiejszych problemów komunikacyjnych. Można też było uruchomić program budownictwa mieszkaniowego, odpowiadający na zawsze aktualne problemy, którymi są niedobór nowych mieszkań w stosunku do liczby zawieranych małżeństw oraz postępująca dewastacja starej substancji mieszkaniowej. Podsumowując, pierwszy okres transformacji ustrojowej został zmarnowany z punktu widzenia polityki społecznej, czego skutkiem było nasilenie się licznych problemów i nabranie przez nie charakteru długofalowego.

Jerzy Kropiwnicki, pełniący funkcję ministra pracy i polityki socjalnej w krótkotrwałym rządzie Jana Olszewskiego, powołał przy swoim urzędzie ciało doradcze, złożone z pięciu ekspertów

w zakresie polityki społecznej. Gdy upadł rząd Olszewskiego, pierwszą decyzją Kuronia, który ponownie doszedł do władzy, było odwołanie tych doradców. Tak wyglądało długofalowe myślenie o polityce społecznej... I tak już zostało: wszystkie kolejne rządy unikały systemowej współpracy ze środowiskami akademickimi. Przykładem pogardy, jaką darzy się w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej przedstawiciele nauki, może być sytuacja, kiedy z propozycjami udoskonaleń w polityce zatrudnienia przychodzi tam profesor, znakomity znawca tematu, ekspert Międzynarodowej Organizacji Pracy – i nikt z nim nie chce rozmawiać. Od początku transformacji marnotrawi się wiedzę ludzi, którzy mogliby coś doradzić; liczą się tylko interesy polityczne oraz interesy biurokracji rządowej.

– W związku z naszym wejściem do Unii, na wszystkich szczeblach powstały różnego rodzaju strategie, do czego impulsem były m.in. wspólnotowe programy pomocowe. Czy w tym sensie integracja europejska wpłynęła na myślenie o polityce społecznej w sposób bardziej długofalowy?

– Polska nie była przygotowana do absorpcji środków unijnych. Uczono się tego na gwałt, mimo to dopiero po dwóch latach wszystko zaczęło powoli funkcjonować. Do dzisiaj niektórzy urzędnicy z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego czy z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie rozumieją szczegółów unijnych projektów.

Co dała nam Unia? Po pierwsze, znalazło pracę ok. 2 mln przedstawicieli młodego pokolenia. Po drugie, dostaliśmy środki na doskonalenie zawodowe. Niestety, trzeba powiedzieć, że Program 50+ nie funkcjonuje dobrze, realizacja programów zwalczania bezrobocia wśród młodzieży również pozostawia wiele do życzenia.

Nie wykorzystujemy pozytywnych doświadczeń innych krajów europejskich, choćby pobliskich Niemiec. W obu konstytucjach, niemieckiej i polskiej, znalazły się zapisy o socjalnej

gospodarce rynkowej. U naszego zachodniego sąsiada są one realizowane, z czego rząd rozlicza się swoimi exposés, programami politycznymi, wreszcie – jest rozliczany podczas wyborów. U nas socjalna gospodarka rynkowa jest zapisana w Konstytucji, jednak bez żadnych konsekwencji dla partii, premiera, ministra finansów czy ministra pracy – pozostaje martwym zapisem, z którego nic nie wynika.

– Obecność we Wspólnocie narzuca pewne standardy socjalne i otwiera dostęp do dodatkowych środków, z drugiej strony jednak – narzuca dyscyplinę finansową. Jak te dwa oczekiwania Brukseli, idące jakby w przeciwne strony, wpływają na kształt polskiej polityki społecznej?

– Myślę, że Unia usiłuje nas uczyć, a my jesteśmy takim niegrzecznym dzieckiem. Pomijamy propozycje różnego rodzaju reform, które powinniśmy przeprowadzić, żeby być krajem bardziej konkurencyjnym. Marnujemy szanse. Potencjał zawodowy Polaków pozostaje niewykorzystany. W krajach skandynawskich aktywnych zawodowo jest znacznie powyżej 70% osób w wieku 15-64 lata, u nas jest to niepełne 55%. Dlaczego w Polsce tak mało ludzi pracuje? A dlatego, między innymi, że nie mamy elastycznego czasu pracy dla kobiet. We Francji dzieli się jeden etat na cztery części, żeby kobiety wychowujące dzieci nie musiały przychodzić do pracy na 8 godzin, tylko na 2 godziny, kiedy chcą. Dopiero od niedawna mamy rozwiązania prawne umożliwiające telepracę. W czasach Internetu istnieją liczne narzędzia pozwalające na pracę w domu, w dowolnie wybranych godzinach, przy jednoczesnej kontroli efektów. Wciąż jednak niewielu pracodawców daje pracownikom taką możliwość.

Kolejna sprawa to podwyższenie wieku emerytalnego. W Polsce aktywna zawodowo jest zaledwie co trzecia osoba w wieku 55-64 lata. Tymczasem w większości krajów unijnych wskaźnik aktywności zawodowej we wspomnianym przedziale wiekowym przekracza 63-65%. Jeżeli mamy przechodzić na emeryturę w późniejszym wieku, to co do tego czasu mają robić osoby, dla których pracy nie ma już teraz? Należy, generalnie rzecz

biorąc, stworzyć nowy model mobilności zawodowej i wyedukować do niego społeczeństwo. W dzisiejszych czasach człowiek nie może oczekiwać, że będzie pracował całe życie w jednym zawodzie. Wbrew pozorom, dotyczy to nie tylko zajęć wymagających stosunkowo niskich kwalifikacji. Duża część polskiej kadry profesorskiej nie ma adresów e-mailowych; nie używają nawet PowerPointa, bo przyzwyczaili się, że mając tytuł profesora czy habilitację, nie muszą już niczego się uczyć.

Trzeba wcielić w życie formułę lifelong learning. Kształcenie ustawiczne, rozumiane jako udział w jakichkolwiek kursach czy studiach podyplomowych, obejmuje 13-15% Polaków w wieku 30-65 lat, podczas gdy w Wielkiej Brytanii czy w krajach skandynawskich wskaźnik ten przekracza 25%. Podwyższenie wieku emerytalnego do 67. roku życia jest możliwe w krajach, które zostały do tego odpowiednio przygotowane pod względem edukacyjnym. Pamiętajmy, że rozwiązania techniczne są zawsze funkcją aksjologii. Pytanie, które w związku z tym trzeba sobie zadać, brzmi: jakie wartości proponują nam w zakresie polityki społecznej rządzący? W Polsce nadal traktuje się społeczeństwo z punktu widzenia fiskalnego, a nie obywatelskiego i rozwojowego.

Do tego dochodzi kwestia demograficzna. Francja jest jednym z nielicznych krajów w Europie, w których polityka prorodzinna skutkuje przyrostem ludności. W ciągu 50 lat, od 1960 do 2010, w Argentynie liczba ludności wzrosła dwukrotnie, w Australii i w Chinach również, w Turcji – 2,5 razy, a u nas zaledwie o ok. 15%. Jak to się dzieje, że w innych krajach świata nie ma problemu ze wzrostem demograficznym, a w Polsce jest? W Niemczech, gdzie również mają niż demograficzny, od 5 lat realizowany jest program mający przeciwdziałać temu zjawisku. W kraju tym pojawił się zupełnie nowy pogląd w polityce społecznej, że dziecko to dla państwa nie koszt, lecz inwestycja, gdyż jest ono przyszłym podatnikiem.

– Inspirujący jest nie tylko tamtejszy sposób myślenia, ale i

rozwiązania instytucjonalne.

– U nas pieniądze na cele socjalne są rozproszone w co najmniej 10 funduszach, podczas gdy w Niemczech od dawna funkcjonuje jeden budżet socjalny, który integruje wszystkie wydatki tego typu. Tak skonstruowany budżet mógłby być dla nas świetną wskazówką podczas reformy finansów publicznych, bo od dawna mówi się o potrzebie wprowadzenia budżetu zadaniowego.

Od pewnego parlamentarzysty dowiedziałem się, że na posiedzeniach komisji budżetowej posłowie zgłaszają postulaty odnoszące się do ich okręgów wyborczych, natomiast niemal żadnych wniosków dotyczących całości Polski. Są oni bowiem przygotowani, że partia i wyborcy będą ich rozliczać przede wszystkim z zaspokajania potrzeb i oczekiwań regionów, z których zostali wybrani. Zapytałem wobec tego: „Czy pan, jako poseł biorący udział w pracach Komisji Finansów Publicznych, zna cały budżet?”. – „Nie, to niemożliwe, ponieważ liczy on kilkaset stron” – odpowiedział. Jeśli poseł nie jest w stanie dokładnie poznać budżetu, to znaczy, że organ ustawodawczy ma tylko wycinkową kontrolę nad tą ustawą. To z kolei oznacza, że dyskutując o wydatkach na szkolnictwo czy na służbę zdrowia, nie wiemy, pomiędzy jakimi sektorami można by dokonać przesunięć. Budżet w Polsce znają dwie osoby: ta, która go tworzy oraz wiceminister, który go referuje w Sejmie. Jeśli zatem chcemy celowych działań w dziedzinie polityki społecznej, zacznijmy od edukowania elit politycznych i społeczeństwa w zakresie budżetu socjalnego, który byłby sumą środków z bardzo różnych źródeł.

– Zawsze mnie dziwiło, że w Polsce, gdzie tak wiele partii odwołuje się do społecznej nauki Kościoła, polityka wspierania rodzin i dietności jest słabo rozwinięta.

– Nasi politycy odwołują się do katolickiej myśli społecznej wyłącznie deklaratorywnie. Główna teza encykliki Jana Pawła II *Laborem exercens* jest taka, że praca stanowi klucz do rozwiązania kwestii społecznej. A u nas nie ma nawet

porządnych programów zatrudnieniowych.

W ogóle doktryna socjalna Kościoła po odejściu papieża Polaka została odsunięta i zapomniana. Budzi zdziwienie w wielu kręgach, w tym wśród księży, którzy jej nie znają. Który ksiądz mówi dziś o zatrudnieniu niepełnosprawnych (o czym jest mowa w *Laborem exercens*) czy o działalności związków zawodowych?

– Napisał Pan, że w nowoczesnym państwie opiekuńczym polityk społeczny powinien być „nie tylko urzędnikiem, wydającym decyzje w sprawach socjalnych, ale także animatorem aktywności społecznej, mediatorem w konfliktach socjalnych, programistą nowych przedsięwzięć, obserwatorem procesów społecznych”. Czy takie kierunki studiów, jak polityka społeczna lub praca socjalna, zapewniają odpowiednie przygotowanie do pełnienia wszystkich tych ról?

– I tak, i nie. Polityka społeczna musi bazować na wiedzy akademickiej, ale także na diagnozach socjalnych, gdyż młody człowiek, który po studiach chciałby zaangażować się w pracę społeczną, musi dysponować rozpoznaniem lokalnych problemów wymagających rozwiązania. Po drugie, część przyszłych polityków społecznych jest kształconych nie według wartości, tylko według tego, jak technicznie rozwiązać dany problem społeczny (jakie prawo zastosować, jakie środki uruchomić), co nieraz przesłania im to, czemu w dłuższej perspektywie takie działania mają służyć.

Pozostaje pytanie, czy wszyscy politycy społeczni muszą mieć kierunkowe wykształcenie? Weźmy Marka Kotańskiego, którego można uznać za prekursora rozwiązywania problemów społecznych przez organizacje pozarządowe: nie miał związanego z tym wykształcenia, miał za to powołanie. Polityką społeczną zajmują się, nie używając tego określenia, ludzie reprezentujący bardzo różne kierunki myślowe. Pokładam w takich osobach dużo nadziei.

Wracając do uniwersyteckiego, instytucjonalnego kształcenia przyszłych polityków społecznych: uważam, że powinno być ono oparte na studiowaniu biografii ludzi aktywnych. Kiedy zgłębiamy życiorysy działaczy społecznych, uczymy się od nich tej aktywności. Byłoby to bardziej inspirujące dla studentów, aniżeli samo uczenie się „formułek” związanych z ubezpieczeniami, rynkiem pracy czy nauką o rodzinie. To zupełnie nowy rodzaj dydaktyki, którego w polityce społecznej brakuje.

Polityk społeczny może się różnie nazywać, ale jest zawodem przyszłości, gdyż jest związany ze służbą społeczną, a tej w środowiskach lokalnych będzie potrzeba coraz więcej. Nie tylko dlatego, że społeczeństwo się starzeje, ale również dlatego, że istnieje zapotrzebowanie na integrację społeczności lokalnych, co jest przecież sednem zawodu polityka społecznego.

– Dziękuję za rozmowę.

Z Julianem Marianem Auleytnerem rozmawiał Rafał Bakalarczyk
Źródło: [Nowy Obywatel](#)

NOTA BIOGRAFICZNA

Julian Marian Auleytner (ur. 1948) – ekonomista i politolog, specjalista od spraw polityki społecznej; profesor zwyczajny w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Pracował w Wydziale Zatrudnienia m.st. Warszawy, w CWU „Libella” w charakterze specjalisty ds. pracowniczych, jako adiunkt w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Był członkiem Prymasowskiej Rady Społecznej oraz Rady Konsultacyjnej przy Przewodniczącym Rady Państwa. W 1992 r. założył Wyższą Szkołę Pedagogiczną Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, której jest rektorem. Zasiada w Komitecie Prognoz „Polska 2000 Plus” oraz Prezydium PAN. Pełni obowiązki prezesa Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, przewodniczy Polskiemu Towarzystwu Współpracy z Klubem Rzymskim. Autor kilkuset publikacji.