

***W stulecie polskiej polityki społecznej. Refleksje seniora.
Rozmowa z profesorem Antonim Rajkiewiczem
przeprowadzona przez profesora Piotra Błędowskiego***

W stulecie polskiej polityki społecznej zwróciliśmy się z prośbą o rozmowę do nestora naszego środowiska, który sam jest w wieku zbliżonym do jubilatki. Profesor Antoni Rajkiewicz należy do generacji, która aktywnie przeżyła wszystkie okresy współczesnej państwowości polskiej. Wiele już napisano na ten temat, tutaj natomiast ograniczymy się do refleksji i wspomnień osoby, która przed siedemdziesięciu laty związała się z polityką społeczną, wykonując nie tylko powinności badacza i nauczyciela akademickiego, ale i uczestnika przedsięwzięć związanych z praktyką polityki społecznej. Wypowiedzi naszego rozmówcy należy traktować — zgodnie z Jego sugestią — jako swego rodzaju osobisty aneks do opracowań monograficznych dotyczących dziejów polskiej polityki społecznej. Rozmowa dotyczy zarówno praktyki politycznej, jak i dyscypliny naukowej.

Podziwiam bibliotekę Pana Profesora...

— Tak. Mam tu między innymi ponad osiemdziesiąt podręczników polityki społecznej wydanych w Polsce w różnych okresach. Zamierzałem, ale widzę, że nie zdążę... Zamierzałem opracować je i pokazać zmiany w pojmowaniu celów i zadań polityki społecznej. Każda pozycja ma swoją metryczkę. Ich zawartość jest bardzo różna, ale w sumie dają bardzo bogaty obraz zainteresowań tych autorów, którzy zajmowali się polityką społeczną. Natomiast refleksja naukowa wywołana tymi pracami była, moim zdaniem, skromna, niewspółmierna do zawartości pisanych opracowań, w szczególności tych fragmentów, które dotyczyły reform i przekształceń na różnych etapach rozwoju kraju. Ale obok tych podręczników i skryptów mamy bardzo bogatą literaturę: kilkadziesiąt habilitacji, kilkaset prac doktorskich pisanych w zakresie polityki społecznej. Sam byłem recenzentem około stu prac, także jako członek Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej czytałem te opracowania. W sumie dorobek jest znaczny.

Muszę powiedzieć, że w naszej nauce dostrzegłem dwa nurty: jeden to przede wszystkim sięganie do literatury anglosaskiej i współczesnych poglądów na politykę społeczną, a drugi to odwołania do literatury niemieckiej. Jeśli rozpatrujemy historię polityki społecz-

nej, to na poglądy naszych autorów w okresie co najmniej sześćdziesięciu–siedemdziesięciu lat wpływały prace niemieckie i szwajcarskie oraz wydawane w Austrii. Natomiast anglosaskie wpływy zaczęły się właściwie od analizowania planu Beveridge’a. Ten plan został w Polsce upowszechniony przede wszystkim przez profesora Wacława Szuberta, który znacząco wpłynął na pewne poglądy naukowe, ale również na rozwiązania. Nasze działania praktyczne były jednak bliższe rozwiązaniom niemieckim niż brytyjskim. W sumie przegląd literatury poświęconej polityce społecznej wskazuje na niezłą znajomość wśród polskich naukowców nurtów zagranicznych, natomiast w praktyce analizowane rozwiązania były wykorzystywane tylko częściowo. Weźmy chociaż niemiecki przykład ubezpieczenia pielęgnacyjnego, które, moim zdaniem, jest bardzo ważnym elementem w polityce społecznej. Nie zostało ono na nasz grunt przeniesione. Można zatem powiedzieć, że ta literatura obca, jej znajomość, upowszechnianie nie znajdowały dostatecznego oddźwięku w polskiej praktyce — ani brytyjskie rozwiązania Beveridge’a, ani niemiecka szkoła ubezpieczeniowa polityki społecznej.

Natomiast co do naszych własnych osiągnięć, to — moim zdaniem — możemy powiedzieć o dwóch elementach, które w powojennej Polsce miały znaczenie praktyczne, ale były osadzone w dorobku naszej nauki. To jest przede wszystkim sprawa niepełnosprawności. Polska szkoła rehabilitacji obejmuje nazwiska profesorów, takich jak Gruca, Dega, Weiss, Hulek. Ta szkoła i związana z nią instytucja, jaką była spółdzielczość inwalidzka, miały pionierskie znaczenie. Z drugiej strony wśród świadczeń socjalnych na podkreślenie zasługuje wprowadzenie funduszu alimentacyjnego, który też był swego rodzaju innowacją społeczną. Poza tym duże znaczenie, zwłaszcza jeśli chodzi o kraje ówczesnego bloku socjalistycznego, miało wprowadzenie urlopów wychowawczych dla kobiet. Wszystkie te rozwiązania praktyczne wraz z bogatą literaturą poświęconą tym problemom wskazywały na to, że orientacja polskiej polityki społecznej była związana w dużym stopniu przede wszystkim z rodziną.

Jeśli patrzemy na związki między polityką społeczną a innymi dyscyplinami naukowymi, to trzeba podkreślić jej relacje z demografią, zwłaszcza z zagadnieniami dotyczącymi urodzeń, zakładania małżeństw, problemów wieku podeszłego. Jeden z najlepszych polskich roczników statycznych — „Rocznik Demograficzny” — zawiera ogromną liczbę informacji i jednocześnie pozwala na śledzenie tych procesów, więc wiele można powiedzieć na temat związku wiedzy z praktyką. Podkreśliłbym obfity dorobek teoretyczny, w niedostatecznym jednak stopniu wykorzystany przez praktykę, ale równocześnie wspomnielibym o rozwiązaniach praktycznych stanowiących inspirację dla teorii. Można wskazać rozmaite pozycje naświetlające przede wszystkim cały problem gerontologii — tutaj mamy szczególnie bogatą literaturę i co ważne, wiązało się to z instytucjami, takimi jak Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem czy Polskie Towarzystwo Gerontologiczne. Wokół rozmaitych obszarów problemowych powstawały różnego rodzaju organizacje i to jest też jedna z cech charakterystycznych polskiej polityki społecznej: wiele organizacji społecznych, które przechodziły zmiany, ale zachowywały ciągłość. Ta ciągłość jest jedną z tych swoistości naszych zainteresowań poszczególnymi problemami polityki społecznej. Bardzo bogatą literaturę mają

ubezpieczenia społeczne, a zwłaszcza szkoła profesora Wacława Szuberta, która wiązała prawo pracy z ubezpieczeniami społecznymi.

Dodam tutaj, że moje zainteresowanie polityką społeczną rozpoczęło się od ubezpieczeń. Studiowałem na Uniwersytecie Łódzkim, na Wydziale Prawno-Ekonomicznym, uczestniczyłem w seminarium prowadzonym przez profesora Szuberta i nawet odnalazłem w moim archiwum referat seminaryjny, który miałem w 1947 roku o polskiej literaturze międzywojennej poświęconej ubezpieczeniom społecznym. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydawał pod redakcją profesora Szuberta zeszyty naukowe poświęcone historii ubezpieczeń, które mają niebywale dużą wartość. Między innymi zawierają opis pierwszego badania, przeprowadzonego w 1948 roku, a które dotyczyło sytuacji rencistów w Warszawie i w Łodzi. Były to badania ankietowe powiązane z odwiedzinami gospodarstw domowych rencistów. Ja prowadziłem te badania w Łodzi. Dzięki naszej pracy powstał wówczas obraz sytuacji osób otrzymujących rentę, który w dużym stopniu stał się podstawą do reformy systemu rentowego.

Pan Profesor właśnie wspominał o okresie międzywojennym i tym bezpośrednio po wojnie. Jeżeli zgodziłby się Pan z takim ogólnym podziałem polityki społecznej na realizowaną w okresie międzywojennym, w Polsce Ludowej i w warunkach demokracji po 1989 roku, to co — zdaniem Pana Profesora — należy do największych osiągnięć w poszczególnych okresach?

— Ja myślę, że w okresie międzywojennym takim osiągnięciem był — w związku z kwestią społeczną bezrobocia — fundusz interwencyjny, dzięki któremu prowadzono roboty inwestycyjne i zatrudniano bezrobotnych, więc to był, moim zdaniem, bardzo istotny element. Druga sprawa to zorganizowanie wsparcia w postaci pomocy zimowej dla bezrobotnych, więc takie przedsięwzięcie powtarzalne, które odwoływało się do wrażliwości i aktywności społecznej. Do udziału w zbiórkach zachęcało hasło „Gorące serca zwalczą mróz”. Około trzy czwarte funduszu pomocy zimowej pochodziło ze zbiórek społecznych.

Ogromnie dużo.

— Tak. Taką cechą charakterystyczną była mobilizacja wokół rozmaitych kwestii społecznych, wydarzeń losowych, klęsk żywiołowych. Innym wyrazem odzewu społecznego była budowa szkół w latach trzydziestych. Powstawały z funduszy społecznych, dzięki czemu można było objąć edukacją większą liczbę dzieci i młodzieży. Poza tym szkoły stawały się bardziej nowoczesne, a w Polsce, w kraju, w którym analfabetyzm sięgał czterech milionów osób, sprawa nauczania była niebywale ważna. Zresztą i później, w okresie powojennym, wrażliwość społeczna na potrzeby dzieci też dawała o sobie znać, choćby w postaci budowy Centrum Zdrowia Dziecka, Centrum Matki Polki w Łodzi czy dużo wcześniej (w latach sześćdziesiątych) szkół tysiąclecia. Poza tym mieliśmy w okresie realnego socjalizmu do czynienia z licznymi czynami społecznymi. Polityka społeczna w dużym stopniu była zatem realizowana dzięki działaniom społecznym, a z drugiej strony mobilizowała środki na tworzenie rozmaitych obiektów, instytucji, które służyły zaspokajaniu trzech wielkich

potrzeb ludzkich: pracy przynoszącej dochód, edukacji i bezpieczeństwa zdrowotnego. Różne aktywności podejmowano we wszystkich trzech czy czterech, można powiedzieć, fazach rozwoju polityki społecznej: w Polsce międzywojennej, w Polsce z okresu wojennego, powojennego i obecnie. Teraz jednak działania te są bardziej sporadyczne, ale to jest ciągle ten sam, powiedziałbym, duch społecznej inicjatywy i wrażliwości. Weźmy Wielką Orkiestrę Świątecznej Pomocy Owsiaka, to jest taka najbardziej masowa akcja. Pamiętamy też ruch Marka Kotańskiego: Monar i Markot. Ofiarność społeczna wiąże się z istnieniem organizacji pozarządowych, to jest ważny czynnik kształcenia obywatelskiego. Myślę, że patrząc szerzej na politykę społeczną, można uznać, że te działania były bardzo ważne, bo one nie tylko wzbogacały infrastrukturę, ale równocześnie wyzwały aktywność społeczną ludzi. Tworzyły się rozmaite więzi wobec tych odczuwanych potrzeb. I tu trzeba powiedzieć, że Polska wyróżniała się tymi działaniami na tle innych krajów. Wielce pożytecznym obszarem aktywności publicznej była emigracja zarobkowa i imigracja.

Były też inne działania, które zaliczyłbym do ważnych wydarzeń w historii polityki społecznej, na przykład rozwój spółdzielczości w II Rzeczypospolitej. Spółdzielczość przyjmowała rozmaite formy, jednak należy wyróżnić przede wszystkim tę istniejącą na wsi — Kasy Stefczyka, które bardzo pomagały ludności rolniczej. Wywodzą się one jeszcze z czasów Skarbka, czyli została zachowana pewna ciągłość idei kasy. Kasa oszczędnościowa PKO od dawna zbierała oszczędności, no i spółdzielczość mieszkaniowa, która stała się bardzo ważnym czynnikiem, zwłaszcza w większych miastach, gdzie zbierano środki, równocześnie tworzone możliwości dla budownictwa. W spółdzielczości ważny był też nurt uczniowski. W wielu szkołach powstawały spółdzielnie uczniowskie, które były zresztą w dużym stopniu wspierane przez Poczta Kasă Oszczędności w postaci skarbonki i książeczek oszczędnościowych. Ja sam jako uczeń byłem członkiem i spółdzielni uczniowskiej, i kasy oszczędnościowej. Mam nawet zachowany w moim archiwum taki pamiętnik mojej wędrowki po Polsce, którą odbyłem właśnie dzięki temu, że miałem zgromadzone oszczędności.

Wspaniale...

— Miałem wtedy 14 lat, to było w 1936 roku.

Czteryście kilometrów...

— Wędrowaliśmy we czterech: bracia Pawlikowscy, Czesiek Łysiak i ja. Dużą rolę w kształtowaniu takich postaw społecznych odgrywało harcerstwo. W dzienniku wędrowki jest opisany dzień po dniu. Na końcu jest zestawienie wydatków.

Panie Profesorze, jestem pełen podziwu.

— A drugie pole mojego ówczesnego działania to działalność samorządowa. W szkołach funkcjonował samorząd uczniowski, mam też doświadczenia samorządowe: mieszkałem w bursie Związku Nauczycielstwa Polskiego i byłem przewodniczącym jej samorządu. Zachował się też taki pamiętnik, który Panu właśnie pokazuję. To była bursa koedukacyjna dla dzieci nauczycielskich. Tu nawet są zdjęcia.

Jak powiedziałem, jedną z ważnych cech polskiej polityki społecznej była zdolność do organizowania ofiarności społecznej. Istnieje jakiś instynkt współdziałania w przypadku rozmaitych zdarzeń czy potrzeb, więc tam, gdzie zarysowało się zapotrzebowanie, pojawiała się inicjatywa, dochodziło do działań społecznych, które mobilizowały ludzi i równocześnie wzmacniały infrastrukturę społeczną. Można było to obserwować w czasie wojny. Ja uważam, że to jest wynik tego wychowania szkolnego, obywatelskiego w okresie międzywojennym, kiedy kładło się nacisk na rozwój samorządu uczniowskiego czy też na aktywność harcerską.

Gdyby Pan Profesor miał odnieść się do ostatnich dwudziestu ośmiu lat po transformacji, to czy tutaj może pan wskazać najważniejsze osiągnięcia?

— Dla mnie takim najbardziej widocznym osiągnięciem jest Orkiestra Owsiaka i poza tym działania tych rozmaitych polskich ugrupowań pomocowych, na przykład Janiny Ochojskiej, czyli pomoc innym poza granicami kraju. Wydaje mi się też, że nasz Kościół jest bardziej aktywny w działaniach misyjnych niż tutaj — w Polsce. Przed wojną funkcjonowały rozmaite towarzystwa dobroczynności, większość była związana przede wszystkim z działalnością Kościoła. Ale to był Kościół biednych, rzeczywiście potrzebujących.

Obecnie nie widzę jakichś wyraźnych działań w dziedzinie polityki społecznej. Dobrze, że zostały utrzymane wiodące instytucje, a najbardziej znaczącym posunięciem było uchwalenie nowej ustawy o pomocy społecznej i rozwój wolontariatu. Wolontariat to jest użyteczne działanie, ale trzeba pamiętać, że też w okresie powojennym działali w systemie pomocy społecznej opiekunowie społeczni. Było kilkadziesiąt tysięcy tych, którzy bardzo dzielnie pracowali w środowiskach ludzi potrzebujących. Tak że zmieniła się nazwa, zmieniły się okoliczności, przede wszystkim przyszły nowe techniki, jak internet, który w dużym stopniu zrewolucjonizował kontakty międzyludzkie, i ta zdolność mobilizacji ludzi jest w tej chwili o wiele większa niż poprzednio, kiedy — i to nie wszędzie — funkcjonowały telefony. Wolontariat działa, ale jest bardzo rozbity. Jest bardzo dużo organizacji, natomiast nie ma tej ciągłości, nie ma masowości i spójności. I niestety coraz bardziej upolitycznia się pewne aktywności, które przedtem należały do działań spontanicznych, bezinteresownych.

Pozostając jeszcze na chwilę przy Orkiestrze Owsiaka: ja mam wrażenie, że z jednej strony to jest rzeczywiście sukces, bo udaje się zmobilizować miliony ludzi, nawet jeżeli tylko na jeden dzień. W ich świadomości pozostaje uczucie satysfakcji wynikające z tego, że coś zrobili, ale z drugiej strony, Panie Profesorze, czy ten sukces Owsiaka nie jest trochę konsekwencją tego, że zawodzi państwo? Kuleje w organizacji opieki zdrowotnej, zwłaszcza nad małymi dziećmi i seniorami, oraz długoterminowej dla osób starszych. Czy to nie jest tak, że ten sukces powstaje na gruncie porażki państwa jako podmiotu polityki społecznej?

— Taką hipotezę można uznać za trafną, ale jeśli szukamy korzeni, to wskazałbym też rolę poprzednich działań, czy to wychowawczych w stosunku do obecnego pokolenia dziadków, czy to pewnego naśladowania zagranicą, bo tam ruchy społeczne stały się elementem uzupełniającym wysiłki państwowe.

Jeśli porównamy trzy okresy, to uważam, że najważniejszym sukcesem w dwudziestoleciu międzywojennym było wprowadzenie ubezpieczeń społecznych obejmujących nie tylko świadczenia, ale i lecznictwo oraz roboty interwencyjne finansowane przez fundusz pracy. Po wojnie szczególnie ważne były: walka z analfabetyzmem i zorganizowanie repatriacji. W latach siedemdziesiątych do osiągnięć polityki społecznej zaliczyłbym wprowadzenie kodeksu pracy, który wyrównał sytuację pracowników fizycznych i umysłowych oraz wprowadził równe urlopy. Osiągnięciem tego okresu jest też cały szereg świadczeń: powstał wówczas między innymi fundusz alimentacyjny, urlopy wychowawcze, działania na rzecz rodziny. W tym czasie rodzina została uznana za bardzo ważny składnik struktury społecznej. Wiązało się to też z dynamiką demograficzną i z procesami urbanizacyjnymi, mobilnością przestrzenną i zawodową. A jeśli chodzi o dokonania w III Rzeczypospolitej, to Owsiak i chyba *Rodzina 500 plus*.

W okresie Polski Ludowej zwróciłbym uwagę jeszcze na trzy osiągnięcia: budowę szkół tysiąclecia, budowę ośrodków zdrowia i na wczasy pracownicze. Do rozwiązań, które dawały ludziom pewną poprawę, zaliczyłbym rozwój budownictwa mieszkaniowego i spółdzielczości. Główne kierunki polityki społecznej realizowano przez państwo i zakłady pracy.

Jak scharakteryzowałby Pan Profesor zaplecze naukowe polityki społecznej?

— Niestety — jak już mówiłem — korzystanie przez praktyczną politykę społeczną z osiągnięć teoretycznych i wyników badań było niedostateczne. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych powstał w 1962 roku, stając się ważnym ośrodkiem badań związanych z warunkami bytu. Uchwała Rady Ministrów z sierpnia 1981 roku przypisała Instytutowi zadanie obliczania minimum socjalnego. Instytut oblicza je do dzisiaj (ostatnio wzbogacone o minimum egzystencji), a wyniki publikuje na łamach „Polityki Społecznej”. Takim zapleczem jest również Centralny Instytut Ochrony Pracy, który odgrywa dużą rolę w kształtowaniu ochrony pracy i rozwoju inspekcji pracy. Później te dwa instytuty prowadziły kształcenie kadr i w ten sposób rosło zaplecze specjalistów. Dwa pisma pełniły szczególną rolę: „Służba Pracownicza” i wspomniana wcześniej „Polityka Społeczna”. No i duże znaczenie miała biblioteka centralna (Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego), która nie tylko stała się zbiornicą książek, ale też i takim archiwum, w którym zachowały się rozmaite dokumenty związane z działalnością resortu pracy, chociażby materiały dotyczące kontaktów z Międzynarodową Organizacją Pracy. Biblioteka wydawała przegląd publikacji, informacje bieżące o książkach i ważniejszych artykułach, bibliografie tematyczne, biogramy itp. W czytelni spotykali się pracownicy instytutów, resortów oraz studenci i doktoranci. Obecnie więzi środowiskowe zdają się być osłabione.

W polityce społecznej ważną kwestią staje się utrzymanie pewnej ciągłości i spójności działań, bo na przykład samo powołanie rządowych pełnomocników do spraw uchodźców czy do spraw rodziny jest działaniem doraźnym, natomiast chodzi o działania systemowe. Niektóre regulacje społeczne w niedostatecznym stopniu nadążały za zmianami społecznymi w okresie Polski Ludowej. Łatwo jednak oceniać przeszłość, dysponując dzisiejszą wiedzą. Ktoś powiedział, że ten, kto rozporządza przeszłością, łatwiej buduje przyszłość.

Porażki w polskiej polityce społecznej polegały przede wszystkim właśnie na braku synchronizacji działań. To bardzo ważne i dziś, na przykład decyzja o programie *Rodzina 500 plus* nie została dostatecznie powiązana chociażby z sytuacją rodzin czy samotnych matek. Tutaj potrzebne są rozwiązania kompleksowe obejmujące rozmaite sytuacje i potrzeby. W przeszłości — na początku lat siedemdziesiątych — pewną próbą koordynacji na szczeblu centralnym było powołanie Zespołu Planowania Społecznego w Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, a później Rady do spraw Rodziny.

Panie Profesorze, czy w ogóle możemy mówić o jakiejś ciągłości w ciągu tego stulecia w polityce społecznej? Czy można wskazać — poza wspomnianą aktywizacją społeczną — inny przykład ciągłości?

— Uważam, że utrzymuje się skłonność do mobilizacji społecznej w przypadku zdarzeń losowych i jakichś zagrożeń. To wówczas jesteśmy gotowi do współdziałania — w krytycznych sytuacjach życiowych. No ale tkwi w tym pewne niebezpieczeństwo, że nie wymusza się na państwie odpowiednich inwestycji i kompleksowych oraz prewencyjnych programów działania. Z drugiej strony jest zachowana ciągłość patronatu państwowego (o różnym stopniu sprawności i kompetencji) nad instytucjami zajmującymi się polityką społeczną. Widzę tutaj też placówki badawcze i edukacyjne. To z nich wywodzą się ludzie, których specjalizacja i wrażliwość może zapewnić pomyślną ciągłość polskiej polityki społecznej.

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.