



#24

WARSZAWSKIE DEBATY

O POLITYCE SPOŁECZNEJ



POLITYKA SPOŁECZNA RZĄDU PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

MICHAŁ POLAKOWSKI
DOROTA SZELEWA
RAFAŁ BAKALARCZYK
MICHAŁ SUTOWSKI



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



#24

POLITYKA SPOŁECZNA RZĄDU PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

MICHAŁ POLAKOWSKI

DOROTA SZELEWA

RAFAŁ BAKALARCZYK

MICHAŁ SUTOWSKI



**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

SPIS TREŚCI

KILKA REFLEKSJI O POLITYCE SPOŁECZNEJ RZĄDU PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI	
MICHAŁ POLAKOWSKI	4
WPROWADZENIE	4
SPOŁECZNE POSTRZEGANIE REFORM	5
STRONA FINANSOWA REFORM	5
SPÓJNA WIZJA?	6
 FAMILIALIZM I KONSERWATYWNY PODZIAŁ RÓL	
DOROTA SZELEWA	7
PROGRAM RODZINA 500+	7
PRAWA REPRODUKCYJNE	9
 CZAS NIEZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU POLITYKI SPOŁECZNEJ	
RAFAŁ BAKALARCZYK	11
CO W POLITYCE SPOŁECZNEJ ZASTAŁO PRAWO I SPRAWIEDLIWOŚĆ?	12
POLITYKA TRANSFEROWA	15
POLITYKA SPOŁECZNA JAKO NARZĘDZIE LEGITYMIZACJI WŁADZY	15
W STRONĘ MODELU KONSERWATYWNEGO	16
WOBEĆ NAJMŁODSZYCH I NAJSTARSZYCH	17
„ZA ŻYCIEM” – JASKÓŁKI ZWIASTUJĄCE KOMPLEKSOWE PODEJŚCIE?	19
PUŁAPKA DLA POLITYKI SPOŁECZNEJ	20
SOCJAŁ W NIEBEZPIECZNYM KONTEKŚCIE	21
 POLITYKA SPOŁECZNA PIS JAKO POLITYCZNE WYZWANIE LEWICY	
MICHAŁ SUTOWSKI	25
JAKĄ POSTAWĘ POWINNA WOBEĆ POWYŻSZEGO ZAJĄĆ LEWICA?	27

Kilka refleksji o polityce społecznej rządu Prawa i Sprawiedliwości

Michał Polakowski

Fundacja ICRA, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Wprowadzenie

4

Prezydent Andrzej Duda 16 listopada 2015 powołał rząd Beaty Szydło. Pierwszych kilkanaście miesięcy funkcjonowania rządu może skłaniać do pewnych podsumowań z perspektywy polityki społecznej, przede wszystkim dlatego, że rządzący zapowiadali odejście od dotychczasowego modelu tej polityki i jednocześnie podkreślali, że wydarzy się to szybko. Znaczna część zapowiedzi miała zostać zrealizowana już w pierwszym roku kadencji. Prawo i Sprawiedliwość nadało kwestiom polityki społecznej priorytet w kampanii wyborczej i w pierwszych miesiącach rządzenia. Na obietnice wyborcze składały się: wprowadzenie powszechnego świadczenia w wysokości 500 złotych na każde dziecko, rozwój przedszkoli, obniżenie wieku emerytalnego (przez wspieranie postulatów prezydenta Andrzeja Dudy), podniesienie najniższych emerytur i wprowadzenie darmowych leków dla seniorów, a także podniesienie płacy minimalnej. Część tych postulatów została wprowadzona w życie, choć w zmodyfikowanej formie – sztandarowym przykładem jest tutaj świadczenie wychowawcze 500+, które przyznawane jest na drugie i kolejne dziecko, na pierwsze zaś wyłącznie pod warunkiem spełnienia kryterium dochodowego. Pomimo powrotu do wieku emerytalnego w wysokości 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, związki zawodowe podkreślają większe znaczenie odejścia od kryterium wieku na rzecz kryterium stażu. Inne kwestie, które pojawiły się w kampanii wyborczej, to godzinowa płaca minimalna (zrealizowana obietnica), podniesienie poziomu najniższych emerytur (zrealizowana), podniesienie kwoty wolnej od podatku (w dużej mierze niezrealizowana) czy „likwidacja śmieciowego zatrudnienia” (ocena realizacji tej obietnicy jest bardzo złożona).

Społeczne postrzeganie reform

Warto podkreślić, że to właśnie te propozycje rządu Zjednoczonej Prawicy, które dotyczą szeroko rozumianej polityki społecznej, postrzegane są społecznie za najważniejsze działania¹. Dla przykładu, jeśli przyjrzymy się ogółowi respondentów, za najważniejsze działanie 22% z nich uważa wprowadzenie programu Rodzina 500+, 13,1% wskazuje na podniesienie płacy minimalnej, również 13,1% na zapowiedź obniżenia wieku emerytalnego, 5,3% na zlikwidowanie obowiązku wysyłania sześciolatków do

¹ Badanie Ariadna dla „Dziennika Gazety Prawnej” z listopada 2016, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/992891,rok-rzadow-pis-szydlo-rzad-sondaz-dgp.html> (dostęp 25 marca 2017).

Strona finansowa reform

Specyfiką obecnej kadencji jest szczególnie częste wprowadzanie projektów ustaw dotyczących polityki społecznej do parlamentu za pomocą inicjatywy poselskiej – pozwala to ominąć Radę Dialogu Społecznego (która skądinąd jest dowartościowana obecnością w niej przedstawicieli rządu wysokiego szczebla) i konsultacje na etapie ministerialnym. W rezultacie ścieżka legislacyjna jest pokonywana niejako „na skróty”.

gimnazjum, a 4% na podwyższenie minimalnej emerytury. Dla porównania przedstawienie Planu Odpowiedzialnego Rozwoju przez wicepremiera Mateusza Morawieckiego jako najważniejsze wydarzenie pierwszego roku rządu Zjednoczonej Prawicy wskazuje mniej niż 2% respondentów.

Dane te są zróżnicowane z punktu widzenia wielkości miejsca zamieszkania. O ile bowiem na

ws i w najmniejszych miejscowościach Polacy wskazują na rolę zasadniczą rolę programu 500+, o tyle w mniejszych miastach – od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców – za najważniejsze działanie uważa się podniesienie płacy minimalnej.

Zarazem według badań CBOS, przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, program Rodzina 500+ jest rozpoznawany przez niemal każdego dorosłego Polaka i Polkę.

Z budżetowego punktu widzenia podstawowym problemem jest niezapewnienie źródeł finansowania przed wprowadzeniem poszczególnych instrumentów. O ile można przypuszczać, że zwłaszcza Program Rodzina 500+ pozostanie absolutnym priorytetem, o tyle polityka fiskalna zdaje się za nim nie nadążać. Co więcej, nawet próba bardziej równomiernego rozłożenia danin w postaci jednolitego podatku napotkała przeszkody (które można streścić jako „ograniczanie przedsiębiorczości Polaków”). Rezultatem ograniczonego zwiększania przychodów budżetowych mogą być cięcia w innych obszarach polityki społecznej albo niewystarczający ich rozwój.

Warto przy tym wspomnieć, że propozycja jednolitego podatku nie mogła być jednoznacznie oceniona. Z jednej strony jest on

bowiem uproszczeniem systemu podatkowo-składkowego. Z drugiej zaś w pewien sposób zamazuje nie tylko kwestię ekwiwalentności świadczeń o charakterze ubezpieczeniowym,

ale również kwestię rozróżnienia między podatkiem a składką na ubezpieczenie społeczne, która rodzi zobowiązania po stronie ubezpieczyciela.

Spójna wizja?

Z całościowego punktu widzenia zarówno propozycje Prawa i Sprawiedliwości jak i konkretne reformy wydają się nie końca spójne. O ile agendę reform dominują „duże” z budżetowego punktu widzenia pozycje, jak obniżanie wieku emerytalnego czy program 500+, o tyle pozostałe propozycje, takie jak Mieszkanie+ czy zasadnicza zmiana struktury systemu emerytalnego zasadzają się na szeregu działań w innych sektorach. To napięcie wydaje się szczególnie silne w miejscach, w których propozycji zmian dokonuje Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wicepremiera Morawieckiego. Najwyraźniejszym przykładem jest zmiana struktury systemu emerytalnego, której integralnym elementem jest zwiększenie roli programów pracowniczych przez odprowadzenie dodatkowej składki. Nie wiadomo natomiast, kto będzie pełnił funkcję ubezpieczyciela, jaki zostanie narzucony reżim regulacyjny itd. Sposób, w jaki się przedstawia tę reformę, pozwala stwierdzić,

że jednym z jej celów będzie swoista kompensacja sektora finansowego za zmiany w drugim filarze emerytalnym. Jest to jednak wyłącznie przypuszczenie – i właśnie wokół spekulacji najczęściej toczy się debata publiczna.

Jeśli mielibyśmy dokonać próby zakwalifikowania reform proponowanych przez PiS do konkretnego modelu polityki społecznej, to najbliższym jest im do modelu konserwatywnego. Wynika to z położenia nacisku na świadczenia pieniężne, świadomego lekceważenia roli usług, podkreślania (fałszywego w obliczu braku realnej alternatywy) wyboru i takiej logiki indywidualizacji uprawnień socjalnych, że zależą one nie tylko od posiadania obywatelstwa, ale również miejsca w strukturze społecznej. Pozostaje pytanie, na ile takie podejście rozwiązuje problemy (częściowo słusznie zdiagnozowane). Badania prowadzone w państwach, w których istnieją tego typu instrumenty wskazują, że mają one tendencję do petryfikowania struktury społecznej, nie prowadzą do zwiększonej dietności, w ograniczonym stopniu integrują grupy defaworyzowane i zawężają ścieżki karier zawodowych.

Familializm i konserwatywny podział ról

Dorota Szelewa
Fundacja ICRA, University College Dublin

Program Rodzina 500+

Sztandarowym programem polityki społecznej nowego rządu jest (nie w pełni) uniwersalny system świadczeń rodzinnych na rzecz dzieci. Program przyjęty na początku 2016 roku gwarantuje każdej rodzinie z co najmniej dwojgiem dzieci świadczenie na każde drugie dziecko w wymiarze 500 zł miesięcznie, chyba że dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 800 zł na miesiąc, wówczas świadczenie należy się każdemu dziecku, bez względu na kolejność urodzeń (1200 zł w przypadku dziecka niepełnosprawnego). Wprowadzając program Rodzina 500+, przedstawiciele rządu podkreślali, że ma on trzy zasadnicze cele¹:

- 1) socjalny: świadczenie ma poprawić sytuację materialną polskich rodzin i zmniejszyć ubóstwo wśród dzieci;
- 2) pronatalistyczny: świadczenie ma być zachętą do posiadania większej liczby dzieci;

3) inwestycyjny: dodatkowe środki w budżecie rodziny mają pozwolić na inwestycję w rozwój umiejętności i kwalifikacje dziecka; program 500+ jest tu potraktowany jako inwestycja w kapitał ludzki.

7

Natomiast krytykę programu można zasadniczo streścić w następujących punktach (z pewnością lista ta nie wyczerpuje wielości głosów krytycznych wobec omawianego programu):

- a) koszty programu są zbyt wysokie (około 17 mld zł w 2016 i ponad 22 mld planowane na rok 2017), czego nie będzie w stanie udźwignąć budżet państwa;
- b) przeznaczenie tak wielkiej sumy na świadczenia pieniężne zablokuje inwestycje w inne ważne programy, jak np. usługi opiekuńcze;
- c) program wpłynie negatywnie na ekonomiczną aktywność kobiet, co z kolei obniży ich autonomię finansową i zmniejszy ogólną podaż pracy;
- d) świadczenia pieniężne nie są wystarczającym bodźcem do posiadania

¹ Patrz np.: <http://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/517027,wiceminister-bartosz-marczuk-program-rodzina-500-plus-magdalena-rigamonti-wywiad.html>.

większej liczby dzieci, potrzebne są inne instrumenty (patrz punkt b);

- e) inwestycje społeczne czy inwestycje w kapitał ludzki dają oczekiwane efekty przy rozwoju usług opiekuńczych i wczesnej edukacji (patrz punkt b);
- f) świadczenie wypłacane dopiero na drugie dziecko pomija np. sytuację samotnych matek z jednym dzieckiem;
- g) środki pieniężne uzyskane dzięki świadczeniom nie będą wydawane „zgodnie z przeznaczeniem” (patrz punkt e).

Czy po upływie ponad roku można już cokolwiek powiedzieć o skuteczności programu, czy też wypowiedzieć się w kwestii słuszności obaw kierowanych przez krytyków 500+? Trudno odpowiedzieć na tak postawione pytanie – efekty programu, zwłaszcza jeśli chodzi o cel pronatalistyczny czy „inwestycyjny”, będą bowiem trudne do oceny nawet po kilku latach. Celem dokładnej i rzetelnej ewaluacji programu powinien być pomiar jego efektów, które miałyby wystąpić niezależnie od wszystkich innych okoliczności i czynników (np. efektu rozmiaru kolejnych kohort kobiet w wieku rozrodczym). Pojawiają się już sygnały o pierwszych rezultatach programu. Można je odnieść zarówno do celów deklarowanych przez rząd, jak i do niektórych z punktów wymienionych na liście zastrzeżeń i obaw:

Ad.1) Cel socjalny programu, przynajmniej jeśli chodzi o efekt dochodowy, został z pewnością osiągnięty, na co wskazuje samo Ministerstwo Rodziny², jak również analiza przygotowana niedawno przez Bank Światowy³. W ocenie Ministerstwa program może obniżyć liczbę dzieci zagrożonych ubóstwem relatywnym nawet o połowę, a zagrożenie

ubóstwem wśród dzieci do 17. roku życia z 22,3% w 2014 roku do poziomu 10,5%. Według wyliczeń Banku Światowego ubóstwo skrajne w Polsce w efekcie wprowadzenia świadczenia miałoby się obniżyć z poziomu 8,9% do 5,9%.

Ad.2) Jak już wyżej wspomniano, nie jest możliwe stwierdzenie związku między wprowadzeniem programu a wzrostem liczby urodzeń – jednak zgodnie z danymi GUS podczas pierwszego półrocza 2016 roku urodziło się 10 tys. dzieci więcej niż w tym samym okresie w 2015. Za wzrost ten odpowiada być może seria innych czynników, w tym uruchomienie programu świadczeń rodzicielskich dla nieubezpieczonych (1000 zł miesięcznie przez pierwsze 12 miesięcy życia dziecka)⁴.

Ad. a) Trudno ocenić, na ile realizacja programu 500+ może być w dłuższym okresie utrudniona ze względu na ograniczone środki. Rząd już przyjął budżet na rok 2017, w którym przewidziane jest finansowanie programu 500+, a zgodnie z rządowymi planami budżet nie przekroczy również dozwolonej wysokości poszczególnych wskaźników makroekonomicznych, przez co nie narazi się np. na nałożenie na Polskę procedury nadmiernego deficytu. Wspomniany wyżej raport Banku Światowego zwraca jednak uwagę na wydatkową stronę programu i ryzyko związane z tak ogromnymi kosztami i niepewnymi źródłami wpływu do budżetu.

Ad. b) Jeśli chodzi o rozwój innych, potrzebnych instrumentów polityki rodzinnej, rząd co prawda nie cofnął środków np. na Program „Maluch”, jednak brak jakichkolwiek planów inwestycji w usługi opiekuńcze może sygnalizować niechęć w stosunku do tego typu programów. Niechęć ta może jednak wynikać nie tyle z braku funduszy na politykę rodzinną, ile raczej z konserwatywnej i familialistycznej

² <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/rodzina-500-plus/art,8327,wplyw-programu-rodzina-500-plus-na-zycie-rodzin.html>.

³ <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-7787>.

⁴ Program ten często jest również określany jako „Kosiniakowe” ponieważ wprowadzony został przez rząd PO-PSL w ostatnim roku rządów tej koalicji, na wniosek ówczesnego Ministra Pracy, Władysława Kosiniaka-Kamysza. Program funkcjonuje od początku 2016 roku.

linii polityki rodzinnej obecnego rządu, niechętnie wspierającego zewnętrzne formy opieki nad dzieckiem.

Ad. c) Za wcześniej również na ocenę wpływu programu 500+ na wybory dotyczące zatrudnienia. Z jednej strony cytowane przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej wyniki badań CBOS sugerują, że tylko jedna na sto osób jest gotowa zmniejszyć wymiar pracy z powodu pobierania świadczeń⁵. Z drugiej strony analiza przeprowadzone przez Centrum Analiz Ekonomicznych wskazuje na to, że w okresie kilku lat 235 tys. pracujących rodziców może zrezygnować z pracy i że będą to głównie kobiety, osoby z niższym lub średnim wykształceniem i osoby

⁵ <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/cbos-zapytal-o-efekty-programu-rodzina-500-pls,85941.html>.

mieszkające w miastach do 100 tys. mieszkańców i na wsi⁶. Pojawiały się również sygnały o rezygnacji z zatrudnienia wywołanej dodatkowym dochodem ze świadczenia 500+ w *połączeniu* z niską jakością miejsca pracy.

Ad. g) Wspomniane wcześniej badanie CBOS nie potwierdza również obaw co do wydatkowania środków pochodzących z programu 500+ na cele niezwiązane z rozwojem czy potrzebami dziecka. Najczęściej pieniądze te przeznaczane są na odzież (31%), obuwie (29%), wakacyjne wyjazdy (22%), książki lub pomoce edukacyjne (20%) bądź dodatkowe zajęcia dla dzieci (20%).

⁶ http://www.cenea.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=209%3Awiad500plusrynekpracy&catid=9%3Anews-a-events&Itemid=42&lang=pl.

Prawa reprodukcyjne

Ustawa z roku 1993 nazywana „kompromisem aborcyjnym”, mimo kilku prób wprowadzenia zaostrzenia ustawy i dwóch lat rządów PiS (2005–2007) pozostała (z wyjątkami) w niezmienionym kształcie od 1997 roku. Nowy projekt zaostrzenia ustawy, przygotowany przez Instytut Ordo Iuris, ukierunkowany był na wprowadzenie pełnego zakazu aborcji. Oficjalnie projekt wpłynął do Sejmu 5 lipca 2016 wraz z 450 tys. podpisów. W miesiąc później do Sejmu trafił również projekt liberalizujący dostęp do aborcji, pod którym 215 tys. podpisów zebrał Komitet „Ratujmy Kobiety”.

W drugiej połowie września odbyła się dyskusja, a następnie głosowanie nad dwoma projektami (22–23 września 2016). Podczas gdy projekt inicjatywy „Stop

Aborcji” skierowano do dalszych prac w Sejmie, obywatelski projekt „Ratujmy kobiety” został w całości odrzucony. Tak jak rejestracja Komitetu „Stop Aborcji” w kwietniu 2016 roku wywołała szereg protestów przeciwko zaostrzeniu ustawy, tak też wrześniowe głosowania w Sejmie spowodowały ponowną mobilizację (głównie

kobiet. Akcje protestacyjne pod nazwą „strajk kobiet” lub „czarny protest” można było obserwować w ponad stu miastach w całej Polsce: oprócz dużych demonstracji w takich miastach jak Warszawa czy Wrocław, odbyły się też setki marszy i zgromadzeń w mniejszych miejscowościach w Polsce. Już trzy dni później PiS zdecydował o odrzuceniu projektu Ordo Iuris. Najpierw wnioskiem i głosami PiS w sejmowej Komisji Sprawiedliwości, a następnie w głosowaniu na plenarnym posiedzeniu Sejmu. Za odrzuceniem projektu głosowała większość posłów PiS, w tym m.in. Jarosław Kaczyński i premier Beata Szydło.

Już na początku listopada 2016 roku przedstawiona została, a następnie szybko

przyjęta i podpisana przez prezydenta Dudę, ustawa o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za Życiem”. Jednym z najbardziej dyskutowanych postanowień nowej ustawy jest jednorazowe świadczenie w wysokości 4 tys. zł, które przysługuje kobietom z tytułu urodzenia się żywego dziecka z ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniem albo nieuleczalną chorobą zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka. Wsparcia rodzinie udzielać ma asystent rodziny, a kobietom ma być zapewniony również dostęp do informacji i diagnostyki prenatalnej.

Po roku intensywnych reform można się już podjąć wstępnej oceny polityki społecznej rządu PiS w zakresie praw reprodukcyjnych czy polityki społecznej. Nawet jeśli program 500+ wspiera autonomię i podmiotowość rodzin, w tym kobiet, całokształt reform polityki społecznej PiS pokazuje zdecydowanie konserwatywny charakter

tych zmian. Oprócz prób ograniczenia praw kobiet i braku wzmożonego wsparcia dla rodziców pracujących, rząd PiS zdecydował się na cofnięcie reformy wieku szkolnego, rezygnację z rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego, a ostatnio – na przywrócenie wieku emerytalnego sprzed reformy, z uwzględnieniem niższego wieku emerytalnego dla kobiet. Ograniczenie praw reprodukcyjnych i rodzicielskich nie polega tylko na próbach zaostreżenia ustawy antyaborcyjnej, ale również na zaprzestaniu finansowania programu *in vitro* czy planach ograniczenia dostępności antykoncepcji awaryjnej. Całość reform wskazuje na jednoznaczne wskazanie rodziny (a więc kobiety) jako najbardziej odpowiedniego podmiotu odpowiedzialnego za opiekę, przy jednoczesnym nacisku na pronatalizm i uleganie wpływom Kościoła katolickiego na kształt praw człowieka.

Czas niezrównoważonego rozwoju polityki społecznej

Rafał Bakalarczyk
Instytut Polityki Społecznej UW

Po ponad roku rządów PiS polityka społeczna bywa najczęściej wskazywana jako pole sukcesów. Niekiedy nawet przez komentatorów niepałających entuzjazmem do polityki obecnej władzy jako całości. Najczęściej w domyśle chodzi o program 500+, jego skalę i oddziaływanie. Czy jednak program ten powinien przykryć dyskusję nad całościowo pojmowaną polityką społeczną? Czy wprowadzenie jednego rozległego programu (nawet przyjmując jednoznacznie pozytywną jego ocenę, co wcale nie jest oczywiste) może usprawiedliwiać błędy, kontrowersje i zaniechania w innych obszarach? Bynajmniej.

Na politykę społeczną obecnego rządu warto spoglądać szerzej niż przez pryzmat wspomnianego programu, a nawet szerzej niż sięga domena (przemianowanego podobnie jak wiele innych instytucji) Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Należałoby co najmniej włączyć w obszar analizy politykę zdrowotną, mieszkaniową i edukacyjną, zwłaszcza w tych aspektach, które ewidentnie wydają się istotne z punktu widzenia celów i dylematów polityki społecznej. Przyjmując tę rozszerzoną perspektywę, bilans półtora roku nowych rządów wydaje się jeszcze trudniejszy. Nie tylko dlatego, że musimy uwzględnić więcej elementów,

ale przede wszystkim dlatego, że to, czego dokonano bądź co zapowiedziano w polityce oświatowej i zdrowotnej, zdradza pewną niespójność. O ile bowiem wybrane działania i plany Ministerstwa Zdrowia, jak choćby przyjęty już program darmowych leków 75+ czy perspektywa powszechnego prawa do opieki zdrowotnej dla mieszkańców bez względu na status ubezpieczonego, mogą budzić w ogólnych założeniach pozytywne emocje, o tyle to, co dzieje się w sferze oświaty, napawa grozą. Cofnięcie obowiązku szkolnego dla sześciolatków działa hamująco na proces objęcia kolejnych roczników powszechną edukacją przedszkolną, która powinna stanowić jeden z filarów progresywnej polityki społecznej. Podjęta przez rząd decyzja o likwidacji gimnazjów tworzy chaos, w którym niełatwo będzie dostrzec i wspomóc ucznia w trudnej sytuacji, a także generuje wydatki budżetowe (MEN szacuje, że około 900 mln zł), które można byłoby wydać np. na wzmocnienie wymiaru opiekuńczego i wyrównawczego oświaty. Z pewnością zarówno to, co dzieje się na polu edukacji, jak i zmiany w służbie zdrowia, zasługiwałyby na osobną debatę, ale warto też nie tracić tego z pola widzenia, gdy mówimy szerzej o polityce społecznej. Jeśli chodzi o politykę mieszkaniową, ocena wydaje się niełatwa. Rdzeń programu Mieszkanie+ w swych założeniach może

jawić się jako krok do przodu w polityce mieszkaniowej, ale na tym etapie jego losy są jeszcze dość niepewne, a towarzyszące programowi pomysły zmian w prawie lokatorskim budzą spore obawy, jeśli chodzi o ochronę praw lokatorów w szczególnie trudnej sytuacji.

Także w domenie podległej MRPiPS możemy dostrzec znacznie więcej niż sam program 500+. Choćby ważny pakiet (po części już zrealizowany) zmian w stosunkach pracy, na czele z wprowadzeniem minimalnej płacy godzinowej dla umów pozaetatowych. Przede wszystkim jednak nie można zapomnieć o problemach i wyzwaniach, dla których rządzącym zdaje się brakować energii, czasu, pieniędzy i wyobraźni. Można tu wskazać choćby problemy osób zależnych od instytucji państwa opiekuńczego (samotne, schorowane osoby starsze, opiekunowie niesamodzielnych osób dorosłych, opiekunowie próbujących godzić pracę z opieką nad bliskimi, dzieci w rodzinach dysfunkcyjnych i pieczy zastępczej oraz jej usamodzielniający się wychowankowie, bezrobotni etc.). Wszystkim tym kwestiom

warto przyglądać się w kontekście pewnych ram i właściwości polityki społecznej po ostatnim przesileniu.

Chciałbym na wstępie zaznaczyć, że dalsza analiza nie będzie prowadzona z perspektywy całkowicie wolnej od wartościowania i założeń ideowych, a także towarzyszących temu emocji badacza eksperta. Polityka społeczna jest uwikłana w dylematy aksjologiczne, zwłaszcza, gdy celem jest krytyczna ewaluacja, a nie tylko suchy opis. Poniższa analiza przeprowadzona będzie nie w oderwaniu od szerszego kontekstu politycznego, ale z uwzględnieniem zewnętrznych czynników i ich wpływu na obszar polityki społecznej. Wiele zależności lub potencjalnych zależności nie doczekało się jeszcze weryfikacji w kategoriach opracowań naukowych, na które można się w pełni powołać. W opinii niżej podpisanego funkcjonują one jako pewne mniej lub bardziej wyraźnie rysujące się na horyzoncie zagrożenia, których rozmiar najbliższy czas dopiero pozwoli zweryfikować. Warto jednak już teraz, nieco wyprzedzająco, zastanowić się nad nimi, by móc profilaktycznie poszczególnym zagrożeniom przeciwdziałać.

Co w polityce społecznej zastało Prawo i Sprawiedliwość?

Wbrew dominującej dziś narracji nie można powiedzieć, że przed wyborami z końca 2015 roku nic dobrego i ważnego w na polu polityki społecznej się nie wydarzyło, a dopiero nowa władza pioniersko zajęła się

tą dziedziną. Jest być może przeciwnie, ponieważ okres poprzedzający zmianę władzy był czasem dość dynamicznego reformowania polityki społecznej, a zwłaszcza rodzinnej (której zaniedbanie obecnie rządzący poprzednikom często zarzucają). Bardziej całociowy bilans tamtego czasu można przeczytać w innych opracowaniach autorów niniejszego cyklu publikacji¹. Zdaniem niżej podpisanego mieliśmy wówczas do czynienia wręcz ze

¹ M. Polakowski, D. Szelewa, *Polityka społeczna koalicji PO-PSL. Warszawskie debaty o polityce społecznej*, Warszawa 2015; R. Bakalarczyk, *Komu, co, ile i jak dać? Wyzwania i problemy polityki społecznej w dobie politycznego przełomu*, „Nowy Obywatel”, lato 2016, <http://nowyobywatel.pl/2016/06/29/komu-co-ile-i-jak-dac-wyzwania-i-problemy-polityki-spoecznej-w-dobie-politycznego-przelomu/> (dostęp: 12 marca 2017).

swoistym przełomem, aczkolwiek nieco przeoczoną. Źródłem tego przeoczenia upatrywałbym w słabym i mało skutecznym promowaniu własnych reform przez rząd PO-PSL, mocno spóźnionym ich wejściu w życie (część rozwiązań zaczęła obowiązywać dopiero od stycznia 2017 roku, a więc już po zmianie władzy) i wreszcie w pewnych słabościach przyjmowanych rozwiązań, które nie objęły szerokich grup i nie stały się od razu częścią zbiorowego doświadczenia poprawy losu. Zwłaszcza ten ostatni aspekt – czyli niesatysfakcjonująca treść i zakres przyjmowanych rozwiązań – z perspektywy czasu zasługuje na uwagę, gdyż poniekąd wskazuje on, przed jakimi wyzwaniem stanęli następcy i pozwala wstępnie określić, na ile dobrze sobie z nimi radzą.

Wsparcie rodzin z dziećmi, zwłaszcza tych niezamożnych, było z pewnością przed dojściem do władzy Prawa i Sprawiedliwości niewystarczające. Świadczenie rodzinne i te z pomocy społecznej zachowały mocno selektywny charakter, a zbyt skromne podwyżki, jeśli chodzi o kryteria dochodowe prowadziły do tego, że wiele osób, którym wsparcie finansowe ewidentnie by się przydało, nie kwalifikowało się do jego otrzymania. Na pozytywną uwagę zasługuje wprowadzenie uelastycznienia kryterium dochodowego (zasada „złotówka za złotówkę”), ale niestety tej reguły nie rozszerzono na inne formy wsparcia pieniężnego (np. zasiłki z pomocy społecznej czy świadczenia związane z opieką). Te słabości materialnego wymiaru wsparcia rodzin dobrze wyczuło Prawo i Sprawiedliwość, formułując swoją odpowiedź w postaci programu 500+.

Zwrot w kierunku nieco bardziej uniwersalnego (nieadresowanego wyłącznie do najuboższych) wsparcia rodzin antycypowało już wprowadzenie za poprzedniej kadencji prawa do opieki przedszkolnej dla coraz młodszych dzieci, darmowy podręcznik czy – w kontekście wsparcia pieniężnego – tzw. świadczenie kosiniakowe (1000 zł miesięcznie na dziecko przez pierwszy rok życia dla matek niezatrudnionych na etacie),

które, choć przygotowane wcześniej, weszło w życie z początkiem 2016 roku. Rozwiązanie to jednak wespół z wydłużonymi za poprzedniej kadencji urlopami macierzyńsko-rodzicielskimi zabezpiecza tylko przez pierwszy rok życia, podczas gdy opieka nad dzieckiem po ukończeniu pierwszego roku życia wciąż pozostaje poważnym problemem, zwłaszcza że wciąż tylko kilka procent dzieci do lat 3 ma dostęp do opieki żłobkowej. O ile w edukacji przedszkolnej osiągnięto w ubiegłych latach względny sukces², o tyle na tym wcześniejszym etapie rozwoju dziecka osiągnięcia są o wiele mniejsze. Także jeśli chodzi o opiekę długoterminową nad osobami trwale niepełnosprawnymi i niezdolnymi do samodzielnej egzystencji, nie udało się znacząco rozwinąć i zreformować systemu. Przez wiele lat minionych rządów nie doprowadzono do końca prac nad projektem o pomocy osobom niesamodzielnym. Nie rozwiązano też palącej i bulwersującej kwestii tzw. wykluczonych opiekunów niepełnosprawnych dorosłych, którzy mogą liczyć po rezygnacji z pracy zaledwie na 520 zł świadczenia i to tylko po spełnieniu szeregu rygorystycznych kryteriów. Można więc powiedzieć, że poprzednia władza w sferze opieki zostawiła następcom szereg nierozwiązanych problemów. Również na rynku pracy nie udało się zahamować wielu negatywnych zjawisk, jak na przykład prekaryzacja stosunków pracy, także w przypadku zamówień publicznych. Nie udało się też – mimo podejmowania pewnych działań i ogólnego spadku stopy bezrobocia w ostatnim okresie rządów koalicji PO-PSL – w zadowalającym stopniu złagodzić problemów na rynku pracy wielu grup

² Wzrost skolaryzacji na poziomie przedszkolnym na przestrzeni minionej dekady był bardzo wysoki. O ile w 2005 roku 51,3% pięcioletków uczęszczało do przedszkoli, w 2010 – 73,9%, w 2014 zaś – 94,0%. Z kolei chodzi o dzieci czteroletnie, było to 41% w 2005 roku, 62,2% w 2010 roku i 79,1% w 2014 roku. Pozytywny trend widać także w odniesieniu do dzieci trzyletnich, aczkolwiek w ich przypadku wskaźnik objęcia przedszkolną opieką nadal pozostaje istotnie niższy. W 2005 roku do przedszkoli uczęszczało 29,7% dzieci w wieku 3 lat, w 2010 roku – 47,6%, w 2014 roku zaś – 63,9%.

wrażliwych (młodzi, osoby 50+, długotrwale bezrobotni, osoby z niepełnosprawnością etc.). Negatywne procesy zachodziły jednak nie tyle na skutek prowadzonych działań czy nawet w związku z nimi, a raczej pomimo nich. Jeśli dochodziło do działań państwa, były one raczej skierowane na walkę z uśmieciovieniem stosunków pracy lub ograniczenie jego skutków. Przykładem może być oskładkowanie umów zleceń do poziomu minimalnego wynagrodzenia³ czy kolejne reformy prawa zamówień publicznych, mające sprzyjać zatrudnieniu w oparciu o umowę o pracę dla osób wykonujących zamówienie⁴. Państwo słabo jednak radziło sobie z egzekwowaniem reguł, a instrumenty oddziaływania na rzeczywistość społeczno-gospodarczą w wielu przypadkach okazały się nie dość skuteczne.

Można zatem powiedzieć, że gmach polityki społecznej okazał się mieć cienkie i dziurawe ściany, przez które część osób wypadła na zewnątrz. Wprowadzano wprawdzie zmiany, a jednocześnie liczne grupy nadal miały wrażenie, że niewiele dla nich z tego wynika. Niewykluczone, że właśnie poczucie dysonansu między rozbudzonymi

oczekiwaniami i nadziejami, a brakiem ich spełnienia dla poszczególnych grup społecznych stanowiło podłoże dla frustracji i oczekiwań zmiany, które utorowały drogę Prawu i Sprawiedliwości, które przynajmniej retorycznie potrafiło wykorzystać tę sytuację.

Czy jednak PiS, mówiąc obrazowo, rzeczywiście wzmocniło ściany gmachu polityki społecznej? Nie do końca. Raczej zaczęto dobudowywać kolejne segmenty, w luźnym związku z konstrukcją, jaką wznosili poprzednicy. O ile w reformach poprzedników było sporo rozsądku, ale brakowało jakby rozmachu, energii i stanowczości, o tyle po zmianie rządów nastąpiło przechylenie wahań w drugą stronę. Zapowiedziane, a następnie realizowane, działania cechuje znaczny rozmach, jeśli chodzi o nakłady finansowe, krąg adresatów czy wyrazistość PR, ale brak tu spojrzenia na politykę społeczną jako całość, z wykorzystaniem wielu instrumentów oraz przemyśleniem dylematów i detali. Tym, co można wskazać jako powielenie – a może nawet pogłębienie – błędów poprzedników, jest pewna dysproporcja między zaangażowaniem w podejmowanie pewnych problemów (choćby problemy rodzin wielodzietnych) przy równoczesnym pominięciu innych, niemniej pilnie wymagających rozwiązania (np. problem wykluczonych opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych). To jednak nie jedyny przejaw braku równowagi w polityce społecznej rządu PiS.

³ L. Kostrzewski, *Efekt rządów Tuska. W rok nawet 1 mld więcej dla ZUS z oskładkowania zleceń*, „Gazeta Wyborcza”, 21 lutego 2017, <http://wyborcza.pl/7,155287,21397954,efekt-rzadow-tuska-w-rok-nawet-1-mld-wiecej-dla-zus-z-oskladkowania.html> (dostęp: 12 marca 2017).

⁴ Por. K. Duda, *Outsourcing usług ochrony i utrzymania czystości w instytucjach publicznych*, OMS im. Ferdynanda Lassalle’a, Wrocław 2016, R. Bakalarczyk, *Spółeczna odpowiedzialności instytucji udzielających instytucji publicznych w aktach prawa krajowego i europejskiego*, Wrocław 2015. Obydwa raporty dostępne na stronie OMS: <http://lassalle.org.pl>.

Polityka transferowa

Mimo że obecnie prowadzona polityka społeczna jawi się jako niespójna i nieskoordynowana, ma ona jeszcze przynajmniej jeden wyraźny rys. Cechuje ją orientacja na programy i instrumenty o charakterze finansowym. Są to działania mające albo podnosić lub zabezpieczać dochody pewnych grup (program 500+, minimalna stawka godzinowa i wyższa płaca minimalna, 4000 zł z tytułu urodzenia dziecka z niepełnosprawnością), albo zmniejszać ponoszone przez nie wydatki (np. darmowe leki 75+). Także pozostałe, zapowiedziane już w kampanii kroki, jak obniżenie wieku emerytalnego, podniesienie kwoty wolnej od podatków czy wreszcie program Mieszkanie+, odnoszą się głównie do materialno-bytowej strony funkcjonowania poszczególnych grup społecznych. W zestawieniu z powyższymi działaniami i planami, dorobek w zakresie powoływania i umacniania instytucji

wpływających na politykę społeczną oraz rozwijania i modernizowania usług społecznych jest wyraźnie skromniejszy. Polityka społeczna w wizji PiS staje się nie zrównoważona, jakby miała poruszać się na jednej (nazwijmy to umownie: finansowej) nodze dłuższej, a drugiej (usługowo-instytucjonalnej) – znacząco krótszej. Na dłuższą metę daleko tak nie

zajdziemy, a przynajmniej niekoniecznie tam, gdzie byśmy chcieli. Oparcie polityki społecznej głównie na instrumentach pieniężno-materialnych nie pozwoli wielu kwestii społecznych rozwiązać czy nawet złagodzić. Co więcej, jeśli nie będzie temu towarzyszyć rozbudowa instytucji i usług, mogą o sobie niekorzystnie dać znać skutki uboczne niektórych transferów socjalnych.

Główna pułapka zdaje się polegać na tym, że dość bez troskie i nie zawsze zbilansowane finansowo hojne programy polityki społecznej mogą przyczynić się do tego, że na inne instrumenty może coraz bardziej brakować środków, nierównowaga zaś będzie się utrzymywać. Warto zastanowić się, z czego wynika to oparcie polityki społecznej na takich a nie innych instrumentach i priorytetach. Podłoże tego wydaje się mieć dwie warstwy: socjotechniczną i ideologiczną.

Polityka społeczna jako narzędzie legitymizacji władzy

Polityka społeczna zawsze ma potencjał budowania legitymizacji władzy, ale wydaje się,

że w ostatnich latach żadna władza tego potencjału nie wykorzystała w sposób tak konsekwentny i skuteczny jak obecna. PiS bardzo często posilkowało się programem 500+ (jeszcze zanim wszedł w życie) na przykład jako argumentem w konflikcie o Trybunał Konstytucyjny (sugerując, że jego dotychczasowy skład może zablokować program, który niesie korzyści dla milionów Polaków). Przyjęcie tego programu i jego szeroka, odgrzewana po wielokroć promocja pośrednio pomogły nie tylko w bitwie o TK, ale stanowiły prawdopodobnie jeden z głównych powodów, dla których władza nie tracąc lawinowo poparcia, brnie w działania na innych polach,

które mogą budzić dość szeroki sprzeciw. Uczynienie z polityki społecznej ważnego narzędzia w utrzymywaniu i poszerzaniu władzy niesie jednak i zagrożenia, także dla samej polityki społecznej i jej treści. Po pierwsze, polityka społeczna używana w powyższym celu musi być efektywna, a jeśli ma być efektywna, najbardziej opłaca się rozwijać programy transferowe, które silniej oddziałują na społeczną wyobraźnię. Poszerzenie dostępu do opieki przedszkolnej (nie mówiąc o usługach sprofilowanych na konkretne grupy potrzebujących) nie robi takiego wrażenia, jak wyrażalne w wysokich kwotach pieniężnych nowe świadczenia. Po drugie, bardziej opłaca się tworzyć nowe świadczenie, niż rozwijać stare. Gdyby PiS podniósł kwotę istniejącego zasiłku rodzinnego i podwyższył uprawniający doń próg dochodowy, „socjotechnicznie” pewnie mniej by zyskał, niż tworząc zupełnie nowe świadczenie wychowawcze. Podobnie, większe wrażenie robi jednorazowe świadczenie

w kwocie 4000 zł z tytułu urodzenia niepełnosprawnego dziecka niż podniesienie np. o 200 zł istniejącego już wcześniej comiesięcznego zasiłku pielęgnacyjnego (niezmiennie na poziomie 153 zł). Takie działania, polegające na tworzeniu nowych świadczeń, zamiast rozwijać i modyfikować stare, ułatwiają rządzącym narrację, zgodnie z którą po raz pierwszy dopiero ten rząd daje wsparcie rodzinom w trudnej sytuacji. Po trzecie, motywowana „socjotechnicznie” polityka społeczna jest szczególnie podatna na tworzenie rozwiązań ważnych dla grup albo licznych, albo mających dużą siłę przebicia czy też wyrazistych, zaś pomijanie tych grup, na pomaganiu którym wielkiego kapitału politycznego się nie zbije. Doświadczyli tego na własnej skórze choćby wykluczeni opiekunowie niepełnosprawnych osób dorosłych, którym pomoc rząd odłożył *ad Kalendas Graecas*, tłumacząc to brakiem możliwości zrobienia wszystkiego od razu.

W stronę modelu konserwatywnego

Drugi powód, dla którego rząd może być bardziej skłonny inwestować w transfery niż w instytucje i usługi, ma naturę bardziej ideologiczną. Polityka społeczna oparta na transferach, a nie usługach publicznych, wydaje się bardziej współgrać z oczekiwaniami środowisk konserwatywno-prawicowych, na których poparcie opiera się obecna władza. Rozwój usług publicznych, zwłaszcza w opiece nad osobami zależnymi, sprzyjałby bardziej partnerskiemu modelowi rodziny i emancypacji zawodowej kobiet. Choć same świadczenia pieniężne nie muszą powodować masowego wycofania się

kobiet z rynku pracy w sferę opieki, to jeśli równolegle nie tworzy się im (m.in. za pośrednictwem systemu usług opiekuńczych) szans na pozostawanie na rynku pracy i powrotu nań po okresie opieki, rezygnacja kobiet z aktywności zawodowej, przynajmniej w pewnych grupach i branżach, wydaje się bardziej prawdopodobna. Na dłuższą metę sprzyja to konserwowaniu tradycyjnego modelu rodziny, ale ma też bardzo konkretne społeczno-ekonomiczne implikacje.

Wycofanie się kobiet z rynku pracy na wiele lat to zwiększona groźba ubóstwa emerytalnego kobiet, a także oddziałujące na całe społeczeństwo problemy rynku pracy i zabezpieczenia społecznego w szybko starzejącej się populacji. Potrzebna jest dyskusja na temat odłożonych w czasie ubocznych skutków obranego kursu w polityce społecznej, a także przypomnienie o nierozwiązanych problemach i potrzebujących grupach, które również w obecnej agendzie politycznej zostały przynajmniej w pierwszym roku rządów PiS zmarginalizowane.

Wobec najmłodszych i najstarszych

Powyższa charakterystyka wskazuje oczywiście na rozkład akcentów i priorytetów. Nie musi to oznaczać, że Prawo i Sprawiedliwość całkowicie pomija sferę usług i instytucji ani tym bardziej, że je ogranicza. Zasadnicze programy przygotowane przez poprzedników zostały póki co podtrzymane, choć nie odgrywają one tak istotnej roli jak sztandarowe projekty, z którymi nowa władza przystępowała do wyborów. Rząd kontynuuje program dofinansowania opieki żłobkowej „Maluch” czy rozwoju dziennych domów dla osób starszych „Senior-Vigor”. W obydwu przypadkach nowa ekipa zdecydowała się na pewne modyfikacje merytoryczne, którym towarzyszyły zmiany nazewnictwa. Program „Maluch” został przemianowany na „Maluch+”, zaś program „Senior Vigor” na „Senior+”. Te symboliczne zmiany z użyciem znaku „plus” nie są z politycznego punktu widzenia bez większego znaczenia. Pozwalają wprzęgnąć przygotowane wcześniej przez poprzedników rozwiązania w poczet reform, które zaprowadza już nowa władza i uczynienie ich częścią własnej agendy. Przejawem tego są np. artykuły w prawicowej prasie mówiące o wprowadzeniu przez rząd nowego programu wspierającego rodziny – „Maluch+”. Ilustruje to dobrze mechanizmy, które obecnie mają miejsce na styku polityki społecznej i budowania legitymacji dla obozu rządzącego za pośrednictwem umiejętnego PR. Tymczasem na poziomie twardych rozwiązań mamy raczej do czynienia z kontynuacją niż nową jakością. Kontynuacja dorobku poprzedników nie musi budzić krytyki. Można nawet przyjąć (w zestawieniu z tym,

co się dzieje choćby na froncie oświatowym), że zachowanie pewnej ciągłości w polityce rodzinnej jest pożądane. Gorzej, że wprowadzone przez poprzedników instrumenty, nawet jeśli dotyczą ważnych problemów i działają w dobrym kierunku, okazały się jednak zbyt słabe i wymagałyby wzmocnienia, także na poziomie finansowym.

Program „Maluch” z budżetem 150 mln złotych rocznie i realizowany w trybie konkursowym (a więc obejmujący tylko część samorządów), nie sprawi, że system publicznej opieki żłobkowej wyjdzie szybko z zapaści, w jaką przez lata popadł. O ile za rządów PO-PSL z roku na rok budżet programu poszerzano, o tyle po przejęciu władzy przez PiS pula środków z programu zatrzymała się na stałym poziomie. Został wprowadznie niedawno przygotowy i skierowany do konsultacji projekt, który przewiduje zwiększenie nakładów na opiekę żłobkową (jednak niestety z ograniczonych środków funduszu pracy) przy równoczesnym obniżeniu koniecznych standardów, jakie muszą spełniać poszczególne instytucje realizujące opiekę nad dzieckiem do lat 3 (np. zwiększenie liczby dzieci przypadających na opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym, zniesienie obowiązku minimum dwóch obowiązkowych sal w żłobku) Treść proponowanych regulacji budzi znaczne opory i trudno powiedzieć, czy, kiedy i w jakiej postaci wejdą w życie przedłożone propozycje. Nawet jeśli w kolejnym roku pojawią się kolejne miejsca w żłobkach, rodzi się obawa o zahamowanie tempa zmian w tej dziedzinie.

Także jeśli chodzi o wsparcie i opiekę nad osobami starszymi, po zmianie rządów widać wyhamowanie zapoczątkowanego w drugiej połowie zeszłej kadencji trendu. O ile bowiem poczynając od 2013 roku niemal od podstaw zaczęto stawiać fundamenty polityki senioralnej (między innymi powołano Departament Senioralny, przyjęto założenia do wieloletniej strategii polityki senioralnej, uruchomiono

programy Senior-Vigor i ASOS), o tyle po zmianie władzy polityka na tym odcinku straciła rozpęd. Przyjęto wprawdzie kampanię „Aktywny i bezpieczny senior”, przewidziano silniejsze mechanizmy nadzoru wobec prywatnego rynku opieki, wprowadzono pewne zmiany w programie „Senior-Vigor”, ale to wszystko kroki, nawet jeśli potrzebne, to jednak dość skromne i zachowawcze. Ponadto w programie budowy domów dziennych dla seniorów (Senior-Vigor, a obecnie Senior+) zaszły zmiany niejednoznacznie korzystne. W 2016 roku np. z dofinansowania skorzystało znacznie mniej niż zakładano gmin, m.in. ze względu na zbyt późne rozpięcie przez resort konkursu o dofinansowanie⁵. Poza tym modyfikacje w programie mogą również budzić obiekcje. W ramach istniejącej puli środków przewidziano możliwość dofinansowania nowej formuły placówek, bliższej klubom seniora, a więc raczej sprofilowanej na osoby starsze o wyższej sprawności. Oczywiście tworzenie wsparcia dziennego dla tej grupy jest również potrzebne. Jednak skutkiem ubocznym może być zmniejszenie możliwości finansowania placówek świadczących usługi (głównie rehabilitacyjne) dla seniorów o niższej sprawności funkcjonalnej. Do tego należy dodać, że program ten właściwie od początku jego funkcjonowania po dziś dzień słabo odpowiada na potrzeby osób o znacznych deficytach funkcjonalnych oraz ich opiekunów, którym przydałaby się odrobina dziennego wytchnienia. Zmiany wprowadzone przez nowy rząd nie stanowią rozwiązania problemu wsparcia dla tej grupy. Zmiana rządów to także *de facto* wygaszenie prac nad ustawą o pomocy osobom niesamodzielnym, które (bez ostatecznego pozytywnego finału) przez obydwie poprzednie kadencje prowadzono w Senacie. W obecnej kadencji nie tylko nie kontynuuje się tamtych

prac, ale też ówczesnej koncepcji (która, owszem, mogła być przedmiotem sporów) nie zastąpiono alternatywnym projektem. Tymczasem – na odcinku zdrowotnym – poza finansowaniem w ramach sieci szpitali (czyli nowego systemu finansowania opieki zdrowotnej, która ma wejść w drugiej połowie 2017 roku) znalazły się takie obszary jak opieka geriatryczna, opieka długoterminowa, paliatywna i hospicyjna. Pozostawienie segmentów leczenia i opieki na bocznym torze finansowania świadczeń zdrowotnych stanowi zły prognostyk rozwoju tych dziedzin, silnie powiązanych z procesami dynamicznego starzenia się populacji. Na uwagę zasługuje z kolei przyjęty już program darmowych leków 75+, jednak dyskusyjne jest wprowadzenie cezur wieku dopiero na poziomie 75 lat (podczas gdy starość zaczyna się znacznie wcześniej, a w polskich realiach długość życia w zdrowiu jest znacznie krótsza), a także wydzielenie osobnej listy leków, które podlegają refundacji. Plusem jest to, że dla części seniorów, dla których niskie dochody i wysoki koszt określonych leków uniemożliwiały dotąd wykup zaleconych leków, ta bariera może przestać istnieć. Samo ograniczenie lub zniesienie finansowych barier do leków dla osób starszych nie powinno być jednak traktowane jako rozwiązanie problemu. Wiele osób korzysta ze zbyt wielu leków, których działanie nieraz wchodzi ze sobą w kolizję i niekoniecznie służy starszej, schorowanej osobie. Tu potrzebne jest całościowe podejście geriatryczne, w ramach którego leki przypisywane byłyby zgodnie z całościowym, indywidualnym stanem zdrowia starszego pacjenta. Do tego niezbędne jest poszerzenie dostępu do opieki geriatrycznej, której w Polsce nadal brakuje, a przyjęta ustawa o sieci szpitali zrodziła nowe zagrożenia dla stabilnego finansowania tego segmentu opieki i leczenia.

Pokazuje to, jak ważne jest dążenie do równowagi (obecnie zachwianej) między działaniami o charakterze finansowym i tymi o charakterze instytucjonalno-usługowym.

⁵ M. Topolewska, *Słabe efekty Programu „Senior+”. Samorządy dostają dotacje, ale ich nie wykorzystują*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 9 marca 2017, <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1025764,wyniki-programu-senior.html> (dostęp: 12 marca 2017).

„Za życiem” – jaskółki zwiastujące kompleksowe podejście?

Swoisty wyłom w tym obrazie polityki społecznej, której brakuje kompleksowości, może stanowić program „Za życiem”, na pierwszy rzut oka mogący wносить nową jakość. Zaznaczmy, nie chodzi tu o przyjętą w listopadzie 2016 roku ustawę „Za życiem”, ale przyjęty mocą uchwały⁶ program na kilka najbliższych lat, z określonym budżetem, priorytetami i instrumentami. W ramach programu zostały też poczynione pierwsze zmiany prawne, które weszły w życie 1 lipca i obejmują np. pomoc w powrocie na rynek pracy części opiekunów (przy jednoczesnym wyłączeniu z nowych form wsparcia innej części tego środowiska), a także szereg innych, nieraz całkiem sensownych, rozwiązań usługowo-instytucjonalnych czy też odnoszących się do mieszkalnictwa chronionego.

Cały program „Za życiem” jest skonstruowany w oparciu o szereg priorytetów: wsparcie dla kobiet w ciąży i ich rodzin, wczesne wspomaganie rozwoju dziecka i jego rodziny, usługi wspierające i rehabilitacyjne, wsparcie mieszkaniowe, koordynacja, poradnictwo i informacja oraz pozostałe instrumenty. Nie sposób dokładnie omówić szczegółowo całej zawartości tego programu (zainteresowanych można odesłać do cennej analizy Centrum Badań nad

Niepełnosprawnością)⁷. Ocena jest niejednoznaczna, a program wydaje się mieć zarówno mocne jak i słabe strony.

Niestety równolegle do uruchomienia programu widać zjawiska niepokojące z perspektywy nakreślonych w programie celów. Mowa jest w nim np. o lepszej opiece nad kobietami w ciąży i w pierwszych latach życia dziecka, gdy dotyka je niepełnosprawność, a równolegle i niezależnie od tego wycofuje się rozporządzenie o standardach opieki okołoporodowej⁸ czy też dowiadujemy się o negatywnych propozycjach zmian w finansowaniu świadczeń zdrowotnych wobec ciężko

chorych dzieci i wcześniaków⁹. Warto też dodać, że program nie wychodzi w zasadzie naprzeciw postulatowi i problemom socjalno-bytowym rodzin z głęboko niepełnosprawnymi bliskimi, zwłaszcza tymi w wieku dorosłym, z których część w ogóle pozostaje bez elementarnego zabezpieczenia bytowego¹⁰. Program „Za życiem” powstał w wyniku bardzo określonego splotu okoliczności, jakie wytworzył spór o zaostrenie prawa aborcyjnego. Działanie publiczne jest więc w tym wypadku bardziej próbą zgaszenia pożaru niż sposobem na rozwiązanie realnych problemów. O trwałości mówić tu tym trudniej, że prowadzone są prace nad całościową zmianą systemu orzekania o niepełnosprawności, co z pewnością nie pozostanie bez wpływu na zakres wsparcia omawianej grupy. W świetle dotychczas prowadzonej polityki duża część rodzin osób niepełnosprawnych nie ma zbyt silnych podstaw do poczucia bezpieczeństwa socjalnego i nadziei na jego podniesienie.

⁷ <http://cbnn.pl/ocena-rzadowego-programu-kompleksowego-wsparcia-dla-rodzin-za-zyciem/>.

⁸ Por.: <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1686562,1,resort-zdrowia-likwiduje-standardy-opieki-okoloporodowej-czy-czekaja-nas-oplaty-za-ludzkie-traktowanie.read>.

⁹ A. Kurowska, *Dziecko, czyli pacjent gorszego sortu. Operacje za pół ceny i mniej za opiekę nad wcześniakami*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 27 lutego 2017.

¹⁰ Szerzej o tych problemach piszę w: R. Bakalarczyk, *Wybrane problemy zabezpieczenia społecznego osób opiekujących się niesamodzielnymi bliskimi – wyzwania dla Sejmu VIII kadencji*, „Ubezpieczenie społeczne – teoria i praktyka”, nr 3/2016 (130.)

⁶ Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”.

Pułapka dla polityki społecznej

Wszystkie poczynione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że kreowany obraz wielkiego, pozytywnego, zwłaszcza na tle poprzedników, przełomu w polityce społecznej jest nieco na wyrost i stanowi w znacznej mierze efekt skutecznego działania *public relations*, a nie realnych osiągnięć. Na wielu polach mamy nadal do czynienia z nierozwiązanymi problemami i niezaspokojonymi potrzebami. Co więcej, nawet gdyby zaistniała rzeczywista wola poszerzonego patrzenia na politykę społeczną, jej realizacja musi zderzyć się z barierą natury finansowej. Skoro udział wydatków na zabezpieczenie społeczne jest o kilka punktów procentowych w relacji do PKB niższy od unijnej średniej, trudno o całłościowy rozwój systemu dobrobytu według unijnych wzorców (nie mówiąc o liderach z regionu nordyckiego). Wciąż ograniczone nakłady na sektor socjalny (ich łączny poziom ostatnio wzrósł między innymi ze względu na program 500+) są po części także pochodną niskiego udziału dochodów budżetowych w PKB (również o kilka procent niższych względem unijnej średniej), a to zależy w znacznej mierze od systemu podatkowego. Warto tu dodać, że w perspektywie polityki społecznej ważne jest zarówno podniesienie poziomu dochodów państwa pochodzących z opodatkowania, jak również zmiana struktury przychodów podatkowych, tak by spłaszczala nierówności społeczne. W polityce obecnego rządu w zasadzie nie widać kroków w tym kierunku, a tymczasowe nadzieje, jakie mogły towarzyszyć zapowiedzi wprowadzenia jednolitej daniny (i przy tej okazji zwiększenia

progresji podatkowej), zostały póki co rozwiane wypowiedzią wicepremiera Morawieckiego pod koniec 2016 roku, że jednak dalsze prace nad zmianami zostają (pod wpływem argumentacji przedsiębiorców) zatrzymane. Rząd zdementował też pogłoski o pracach nad niektórymi alternatywnymi sposobami zasilenia budżetu finansowania poszczególnych celów społecznych (MRPIPS zaprzeczył, że trwają prace nad wprowadzeniem powszechnego ubezpieczenia

pielęgniacyjnego¹¹, które mogłoby wspomóc rozwój niedoinwestowanego wciąż systemu opieki i wsparcia osób niesamodzielnych i starszych). Ponadto priorytety, kierunki i stosowane instrumenty w zakresie polityki społecznej w dłuższej perspektywie dają niewielkie szanse na stabilne finansowanie systemu dobrobytu. Nietraktowanie jako priorytetu usług opiekuńczych wobec osób zależnych utrwała pozostawanie poza rynkiem pracy licznych grup społecznych, a to zmniejsza przychody publiczne w ramach podatków i składek. Możemy wręcz powiedzieć, że prowadzona polityka społeczna zawiera w sobie pułapkę „błędного koła”. Mechanizm jest następujący: niewysokie podatki nie pozwalają na znaczny rozwój polityki społecznej poza tym, co stanowi sztanदारowe elementy strategii Prawa i Sprawiedliwości, czyli świadczenia pieniężne (których potencjał proaktywizacyjny i prorozwojowy jest w najlepszym razie ograniczony). Wynikający stąd niedobór działań aktywizujących spowoduje w dalszej perspektywie (gdy procesy „podwójnego” starzenia się populacji będą jeszcze bardziej zaawansowane) niski poziom aktywności zawodowej (a więc będący jej pochodną niski poziom wpływów sektora publicznego z podatków i składek), co nie pozwoli na godziwe zasilenie

¹¹ <http://www.mrpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/ministerstwo/art,8294,mrpips-nie-pracuje-nad-ubezpieczeniem-pielegnacyjnym.html>.

finansów publicznych i zabezpieczenia społecznego. W rezultacie państwu coraz trudniej będzie realizować nawet najbardziej podstawowe zobowiązania i fragmentarycznie

pojmowaną politykę wsparcia. Tym samym podejście rządu do polityki społecznej należy widzieć jako zagrożenie dla niej, a nie szansę jej rozwoju.

Socjal w niebezpiecznym kontekście

Niepokój o losy i powodzenie polityki społecznej obecnej władzy można wiązać nie tylko z wyborem priorytetów i doborem instrumentów, ale w niemniejszym stopniu z szerszym politycznym kontekstem, w jakim ten obszar polityki publicznej jest osadzony. Inaczej mówiąc, zagrożeń dla polityki społecznej upatrywałbym także w tym, co dzieje się w jej otoczeniu, w tym także tych obszarach, które z pozoru są od niej dość odległe. Na pierwszy rzut oka to temat dla osobnej analizy i dyskusji. Ale czy rzeczywiście to właściwa perspektywa? Wszak, podobnie jak polityka społeczna ma wpływ na zewnętrzne otoczenie i na inne obszary życia publicznego i prywatnego, tak samo możemy szukać zależności przebiegających w przeciwnym kierunku. Procesy i działania zachodzące poza polityką społeczną *sensu stricto* rzutują na możliwość osiągnięcia przez nią jej celów. Można postawić tezę, że to, co po 2016 roku dzieje się w innych obszarach polityki publicznej, zdaje się nie służyć celom polityki społecznej (zarówno tym przyjmowanym oficjalnie przez rząd jak i innym, często stawianym wobec tej dziedziny działania publicznego). Tezę tę uzasadnijmy, odwołując się do czterech obszarów: konfliktu rządu z niektórymi instytucjami porządku prawnego stojącymi na straży praw (także

socjalnych) obywateli; konfliktu rządu z instytucjami unijnymi; tworzenia negatywnego klimatu dla inwestycji (zarówno publicznych jak i prywatnych) oraz legitymizowania skrajnej, nacjonalistycznej retoryki i środowisk. Każdy z tych obszarów w mojej ocenie wytwarza strumień zagrożeń dla wartości i celów, które przyświecają nowoczesnej polityce społecznej. Pokażmy te zależności.

Walka z instytucjami nie służy celom polityki społecznej

Po pierwsze, osłabienie instytucji rzeczniczych i kontrolnych. Jedną z centralnych osi politycznego sporu po przełomie politycznym z 2015 roku jest spór o Trybunał Konstytucyjny (TK) i szerzej rozumiane instytucje i reguły demokratyczno-liberalnego porządku prawnego (walka ta ma szerszy zasięg niż spór o TK, jednak ten front okazał się mieć szczególne faktyczne i symboliczne znaczenie). Nie dość często pamiętamy w tym kontekście o przełożeniu na politykę społeczną. Wręcz przeciwnie, nieraz wręcz próbuje się przyćmić sprawę TK, sugerując, że jest to problem wydumany czy nieistotny z punktu widzenia problemów społecznych i zmian (według tej perspektywy: pozytywnych), jakie zachodzą w obszarze polityki społecznej. Tymczasem wiele wskazuje, że jest odwrotnie. Trybunał Konstytucyjny był dotychczas, a zwłaszcza w ciągu ostatnich kilku lat, instytucją, która stawiała na straży praw socjalnych obywateli (zwłaszcza tych słabiej chronionych aktami prawnymi niższego rzędu jak pracownicy nieetatowi czy opiekunowie osób niepełnosprawnych) oraz reguł wyrażających zasady równego

traktowania i sprawiedliwości społecznej. Korzystne z tego punktu widzenia wyroki TK zapadały także za poprzedniego rządu, obligując go do rewizji polityki. Zadaje to kłam obecnej w kręgach rządowych narracji, jakoby ówczesny TK był podporządkowany interesom władzy i nie respektował praw słabszych obywateli. Działania po zmianie rządów, które przyczyniły się do podporządkowania tej instytucji władzy, a także formalnego i symbolicznego osłabienia tej instytucji oznaczają faktyczną eliminację jednego z mechanizmów ochrony „prospołecznych” reguł wpisanych w ustawę zasadniczą. Destrukcyjne działania, choć może mniej zdecydowane i wyraźne, widać także w odniesieniu do Rzecznika Praw Obywatelskich, którego budżet uległ redukcji. Władza osłabiła, a niekiedy bezpośrednio rozwiązała lub odcięła od finansowania także szereg instytucji publicznych lub pozarządowych, chroniących słabsze grupy społeczne (jak ofiary przemocy domowej czy osoby podlegające dyskryminacji i przemocy).

Konflikt z instytucjami unijnymi nie służy społecznej solidarności

Po drugie, konflikt z instytucjami unijnymi. Ten problem ma również szerszy wymiar niż tylko spór o Trybunał Konstytucyjny z Komisją Europejską i Radą Europy. Rząd prowadzi działania prowadzące do konfliktu z instytucjami wspólnotowymi na wielu polach. Jednocześnie uczestniczy w mniej lub bardziej sformalizowanej koalicji sił, które zmierzają do rozluźnienia procesów integracyjnych na kontynencie. Strategia ta niesie dwojakie zagrożenia. Po pierwsze, może przyczyniać się wspólnie z działaniami niektórych innych podmiotów zagranicznych do faktycznej erozji projektu integracji europejskiej, a co za tym idzie potencjalnego osłabienia wymiaru UE związanego ze zwiększaniem spójności społecznej, harmonizacji zabezpieczenia społecznego czy koordynacji działań w zakresie osiągania niektórych horyzontalnych celów społecznych. Skutki tego może odczuć wiele

jednostek, grup, a nawet całych społeczności, które dotychczas były beneficjentem tejże polityki wspólnotowej. Jeśli faktycznie projekt europejski miał ulec osłabieniu, trudno sobie wyobrazić, by istniała wola i narzędzia po stronie państw chcących go podtrzymać, aby realizować ambitne zamiary wyrównywania sytuacji i możliwości na kontynencie (zwłaszcza wobec państw, które poprzez politykę własnych rządów aktywnie do tejże dezintegracji się przyczyniają). Rozbudowanej polityce spójności i solidarności znacznie bardziej sprzyja wiara w projekt UE, a nie jego podważanie, w czym władze Polski okazują się niechlubnym liderem.

Po trzecie, nawet jeśli podstawowe mechanizmy polityki społecznej na poziomie unijnym przetrwałyby lub zostałyby rozwinięte, rząd prowadząc obecną politykę w zasadzie prowadzi do obniżenia pozycji własnej i pośrednio państwa, które reprezentuje, w obliczu wspólnotowych decyzji o przyjmowaniu nowych rozwiązań solidarnościowych lub alokacji środków (w tym tych idących na politykę społeczną). Nie chodzi nawet o formalny status, ale o nieformalną pozycję w grze o zasoby i ich podział.

Krótko rzecz ujmując, Prawo i Sprawiedliwość przez dotychczas realizowaną politykę zwiększa ryzyko, że po pierwsze „tort” do podziału będzie mniejszy, a w dodatku Polsce przypadnie jego „mniejszy kawałek” niż wówczas, gdyby prowadzona polityka była mniej konfliktowa i eurosceptyczna. Choć wpływ polityki Unii Europejskiej na politykę społeczną nie jest tylko i wyłącznie pozytywny (zapewne obok instrumentów prospołecznych trzeba pamiętać także o presji na dyscyplinę budżetową, która w wielu krajach mogła działać hamująco na rozwój polityki społecznej), trudno zaprzeczyć, że od czasu akcesji do Unii Europejskiej, przynależność do struktur wspólnotowych przełożyła się na szereg pozytywnych zmian na tym polu, a środki z funduszy unijnych stanowiły istotny impuls i element procesu rozwoju wielu inicjatyw, programów, instytucji. Dotyczy to zwłaszcza programów o charakterze

usługowym. Skoro – jak pokazane zostało wcześniej – rząd nie pozostawia sobie zbyt dużego pola manewru, by w oparciu o zasoby budżetowe rozwinąć znacząco sferę usług społecznych i publicznych, tym bardziej nie powinien wystawiać się na ryzyko możliwości pozyskiwania optymalnie dużego wsparcia w ramach mechanizmów solidarnościowych UE.

Zły klimat dla inwestycji i (współ-)pracy

Klimat dla inwestycji nie jest warunkiem wystarczającym dla społecznego dobrobytu (i rozwoju polityki społecznej), ale to ważny czynnik umożliwiający zarówno kluczowy z prospołecznej perspektywy poziom zatrudnienia, jak i możliwości finansowania polityki społecznej. Nie sposób tu dokładnie zrecenzować i zbilansować wszystkiego, co dzieje się w tym obszarze. Wskażę jedynie określone zagrożenia, które stanowią pochodną treści i stylu rządzenia obecnej władzy. Otóż dwie właściwości – stan pogłębionej niestabilności i nieprzewidywalności, z jednej strony, oraz klimat podejrzliwości, konfliktu i represyjności, z drugiej – nie tworzą dobrego klimatu dla prowadzenia działalności gospodarczej ani dla pobudzenia inwestycji, zarówno tych prywatnych jak i publicznych, zwłaszcza ze strony samorządów, nad którymi władza centralna również rozciąga parasol nieufności. Nie jest przypadkiem, że w 2016 roku spadło tempo inwestycji, czego raczej nie można tłumaczyć wyłącznie harmonogramem wypłat środków unijnych czy wyborczym kalendarzem. Dodajmy, że tempo inwestycji spadło mimo bodźca popytowego, jaki, przynajmniej w krótkiej perspektywie, przyniósł program 500+. Warto też poważnie potraktować zapowiedzi obniżenia wiarygodności przez agencje ratingowe (również w odpowiedzi na to, co dzieje się w obszarze standardów państwa prawa). Może to zwiastować scenariusz wzrostu kosztów obsługi długu publicznego, co dodatkowo

uszczupliłoby możliwości finansowania systemu zabezpieczenia socjalnego i usług publicznych. Dodajmy, że w perspektywie długofalowej kluczowym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego jest również kapitał społeczny (także jako podłoże do silniejszej wymiany i współpracy międzyludzkiej i pobudzenie tą drogą innowacyjności). Choć niski poziom kapitału społecznego jest głębiej zakorzenioną słabością niezbyt zrównoważonej, sprawiedliwej i włączającej polskiej modernizacji, wydaje się, że obecna sytuacja ten problem istotnie pogłębia. Poziom zaufania między ludźmi, a także względem instytucji, topnieje na skutek bardzo konfliktowego sposobu uprawiania polityki. Trzeba też zaznaczyć, że kapitał społeczny to nie tylko czynnik stymulowania innowacji, ale także bezpośredni czynnik nowoczesnej polityki społecznej. Współcześnie coraz więcej mówi się o roli, jaką odgrywa zdolność i skłonność współdziałania w rozwiązywaniu problemów społecznych, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Podstawą tego jest właśnie kapitał społeczny. Władza, prowadząc politykę, która pogłębia deficyty kapitału (w tym zaufania) społecznego w kraju, osłabia swoje możliwości radzenia sobie z poszczególnymi kwestiami społecznymi, które już na lokalnym poziomie mogłyby być łagodzone czy wręcz rozwiązywane.

Nacjonalistyczny sojusz nie służy społecznej zmianie

Po czwarte (powiązane z dwoma poprzednio omówionymi zagadnieniami), problematyczne jest mniej lub bardziej otwarte wspieranie nurtów życia społecznego związanych z retoryką i często idącą za nią praktyką nacjonalistyczną, ksenofobiczną, homofobiczną i rasistowską. „Nacjonalistyczna” retoryka i polityka przedstawicieli rządu na arenie międzynarodowej, a także klimat przyzwolenia dla zachowań dyskryminacyjnych, a nieraz wręcz wprost przemocowych, zakorzeniają w społeczeństwie pewne wzorce stosunków międzyludzkich i międzygrupowych. Negatywne skutki dla polityki społecznej są

tu dwojaki. Przede wszystkim tworzy się tym samym stan bezpośrednich zagrożeń dla praw części mieszkańców, zwłaszcza tych słabszych społecznie, przynależących do rozmaitych mniejszości (ale z czasem spirala legitymizowanej przez władzę przemocy zatacza także szersze kręgi). Sprzyja to dezintegracji społecznej i wykluczeniu, a przecież z tym właśnie polityka społeczna ma w pierwszej kolejności walczyć. Po drugie, poparcie nurtów nacjonalistycznych i ksenofobicznych pomaga udrożnić sztuczne kanały artykulacji gniewu o podłożu społeczno-ekonomicznym, będącego odpowiedzią także na słabości rodzimej polityki, zwłaszcza na odcinku socjalnym. Popularyzując szukanie przyczyn deprywacji w czynnikach zewnętrznych (migranci, uchodźcy, obce interesowi narodowemu łaże-elity), znacznie osłabia się skłonność do adresowania oczekiwań wobec polityki społeczno-ekonomicznej państwa. Zmniejszenie oddolnej presji na skuteczniejszą politykę społeczną jest w krótkiej perspektywie wygodne dla strony rządzącej, ale w dłuższej perspektywie władza pozbawia się spontanicznych mechanizmów artykułowania i bodźców do rozwiązywania problemów socjalnych, które wówczas będą jedynie narastać. Aż do poziomu, na którym zmierzenie się z nimi będzie jednocześnie konieczne, ale i trudne, mało skuteczne i niezwykle kosztowne.

Część wspomnianych wyżej zjawisk nie jest absolutnie nowych, wynikłych z nowego układu władzy. Pewne zaniechania (właśnie zaniechania, a niekoniecznie aktywne działania jak obecnie) miały miejsce także za czasów poprzedniego rządu. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że aktualnie mamy do czynienia z mniej lub bardziej świadomym wzmacnianiem procesów, które generują nowe problemy, a równocześnie osłabiają społeczne i instytucjonalne narzędzia, przy pomocy których możemy się z nimi mierzyć.

Trzeba szukać alternatywy

Z powyższych powodów nie należy zadowalać się obecnym stanem ani kierunkiem

rozwoju polityki społecznej, lecz szukać dla niej alternatywy. Poszukiwaniom tym powinno towarzyszyć dążenie do odejścia od polityki obecnej władzy także w innych wymiarach życia publicznego, które, jak próbowałem pokazać, również ujemnie mogą oddziaływać na osiąganie przez politykę społeczną jej celów. Jeśli chodzi o sferę bezpośrednio związaną z polityką społeczną, poszukiwania powinny być prowadzone przynajmniej w trzech planach.

Po pierwsze, rozbudowywaniu systemów świadczeń socjalnych powinny towarzyszyć działania na rzecz bardziej sprawiedliwego społecznie (za sprawą zwiększonej progresywności) i dostarczającego większe przychody budżetowe systemu podatkowego.

Po drugie, dzięki pozyskaniu większych nakładów na politykę społeczną i usługi publiczne należy dążyć do zrównoważonego rozwoju różnych instrumentów, przy pomocy których osiągane są społeczne cele. Przede wszystkim należałoby złagodzić istniejącą nierównowagę między świadczeniami o charakterze pieniężnym i świadczeniami o charakterze usługowym, przez dofinansowanie i rozbudowanie tych ostatnich i poszerzenie dostępu do nich.

Po trzecie, należałoby odejść od zasady hojnego wsparcia jednych grup przy niemal całkowitym pomijaniu innych. O ile wobec rodzin z większą liczbą niepełnoletnich dzieci na utrzymaniu w ostatnich latach wsparcie znacznie się poprawiło (na skutek działań obecnego rządu i poprzedniego) czas na rozbudowę objęcia większym wsparciem inne zagrożone marginalizacją grupy, np. niezbyt zamożnych, ale kwalifikujących się do 500+ rodziców, zwłaszcza samotnych, czy osoby mające pod opieką dorosłe osoby niepełnosprawne i starsze. W tych trzech wymiarach należy naciskać na zmiany, które mógłby podjąć już obecny rząd, ale równolegle trzeba budować alternatywną narrację i strategię zmian.

Polityka społeczna PiS jako polityczne wyzwanie lewicy

Michał Sutowski

Instytut Studiów Zaawansowanych, Krytyka Polityczna

Podzielam opinię, wypowiedzianą w zeszłym roku przez socjologa, dr. Adama Ostolskiego, że Prawo i Sprawiedliwość nie zawdzięcza swojego zwycięstwa wyłącznie skutecznej obsłudze zbiorowych lęków szerokich grup wyborców – związanych z modernizacją kulturową, liberalizacją obyczajów, rosnącą różnorodnością naszego społeczeństwa czy po prostu niekontrolowanym napływem do Europy ludzi postrzeganych jako kulturowo obcy. Obok „wielkiego strachu” kandydat na prezydenta, Andrzej Duda, a następnie liderzy kampanii parlamentarnej związani z PiS zaoferowali wyborcom również wielkie obietnice: ucywilizowania polskiego rynku pracy, dużo hojniejszej polityki rodzinnej, a także odwrócenia reformy emerytalnej rządu Donalda Tuska, która zrównała wiek emerytalny mężczyzn i kobiet, odczuwalnie go przy tym wydłużając.

Wbrew oczekiwaniom wielu komentatorów, którzy spodziewali się powtórki scenariusza z roku 2005 – wówczas po kampanii wyborczej prowadzonej pod hasłami „Polski solidarnej” praktyka rządu była silnie naznaczona doktryną neoliberalną – rząd PiS zaczął wyborcze obietnice w istotnym zakresie spełniać. Przełamał tym samym dotychczasowy schemat, w którym „socjalne” obietnice (jak w przypadku rządu

SLD w roku 2001 i rządu PiS w roku 2005) zarzucano w imię „zasady rzeczywistości” (np. ze względu na dziurę budżetową), ewentualnie ze względu na lobbing wpływowych grup interesów i postrzegane interesy „jądra” własnego elektoratu.

Wprowadzone w roku 2015 rozwiązania (przede wszystkim program Rodzina 500+, ale także podwyższenie płacy minimalnej, wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej i obniżenie wieku emerytalnego do poziomu 60/65 lat) zostały przez szerokie warstwy społeczeństwa odebrane pozytywnie i pociągnęły za sobą wymierną poprawę ich sytuacji materialnej, co dotyczy w pierwszej kolejności około 2,7 miliona rodzin z dziećmi. Obok namacalnych skutków poszczególnych polityk publicznych, na efekt rządów PiS składa się – przynajmniej do momentu, kiedy nie wystąpią ich ewentualne negatywne skutki uboczne – wrażenie pewnej „wywrotowości” w związku z zademonstrowaną siłą sprawczą państwa. Oto bowiem duża grupa obywateli, bynajmniej nie tylko bezpośrednich beneficjentów, odnosi wrażenie, że „da się”: społeczny i redystrybucyjny „imposybilizm”, który był reprezentowany przez poprzednie rządy, jawi się teraz jako wynik braku śmiałości i wyobraźni

dotychczasowych ekip rządzących Polską w najlepszym, a konsekwencją anty-społecznego spisku, w najgorszym razie. Utrzymując się, mimo licznych kontrowersji związanych z praktyką władzy, poparcie dla obecnego rządu sugeruje, że ta demonstracyjna sprawczość działania władz odpowiada preferencjom dużej części Polaków, zwłaszcza w interesującym nas obszarze polityki społecznej i redystrybucji.

Narzuca się w tej sytuacji oczywiste pytanie o długofalowe skutki tych zjawisk: czy polityka ingerencji państwa w podział dochodu z pewną preferencją dla grup gorzej sytuowanych (np. program Rodzina 500+, który stanowi, mimo różnych zastrzeżeń, formę transferu w stronę warstw uboższych, rodzin wielodzietnych, a także na wieś) spowoduje przesunięcie spektrum możliwości polityki w Polsce w stronę „solidarnościową”, czy też może wywoła raczej efekt „wahadła” i zbuduje podwaliny pod radykalny demontaż polityki społecznej, pogłębioną komercjalizację usług publicznych, względnie istotne cięcia budżetowe w przyszłości (zwłaszcza w razie zmiany ekipy rządzącej)?

Wiele argumentów przemawia za wariantem pierwszym: stan debaty ekonomicznej i społecznej na świecie po kryzysie roku 2008, w której coraz większy akcent kładzie się na kwestie nierówności i przyznaje większą rolę sprawczą państwu; rosnące aspiracje społeczeństwa po wejściu do Unii Europejskiej połączone z wyczerpaniem transformacyjnego modelu rozwoju Polski opartego na niskich płacach; wzmocnienie języka solidarnościowego w dyskursie polskich partii politycznych około roku 2014–2015.

Z kolei wariant drugi („wahadło” odchylone w kierunku przeciwnym) stałby się prawdopodobny w warunkach silnego kryzysu gospodarczego, czy to

będącego wynikiem polityki rządu, czy też spowodowanego jakimś „szokiem zewnętrznym” w rodzaju rozpadu Unii Europejskiej, czy choćby wyczerpania środków europejskiej polityki spójnościowej. W innym przypadku tendencja do „redukcji państwa” skupiłaby się prawdopodobnie w wybranych sektorach, w których praktyka obecnej władzy byłaby szczególnie kontrowersyjna (np. w mediach publicznych, postulatu prywatyzacji których można się w razie zmiany ekipy rządzącej spodziewać ze strony formacji liberalnych), ale raczej nie w obszarze polityki społecznej *en bloc*.

Podsumowując kwestie ogólne, należy stwierdzić, po pierwsze, że wysokie poparcie dla PiS i jego programów społecznych świadczy o tym, że darwinizm społeczny jako orientacja światopoglądowa i postawa polityczna (wyrażona w decyzjach przy urnie wyborczej) niekoniecznie musi być nurtem dominującym, a nawet znaczącym wśród Polaków. Istotne zastrzeżenie dotyczy tu młodego pokolenia, w którym nieproporcjonalnie wysoki jest poziom poparcia dla partii prawicowych „na prawo od PiS”, w tym posługujących się językiem skrajnego leseferyzmu i gospodarczego indywidualizmu, z pojęciami wspólnoty i solidarności przeniesionymi na wysoce abstrakcyjny, symboliczny poziom. Po drugie, popularność programu Rodzina 500+ w połączeniu z np. dużym przyzwoleniem społecznym na pracę w szarej strefie i niskim poziomem zaufania do instytucji w rodzaju ZUS, wskazuje na pewien paradoks, dość kłopotliwy dla lewicy: akceptacja Polaków dla aktywnej polityki społecznej państwa (zwłaszcza gdy nieznane są koszty alternatywne i uboczne poszczególnych polityk) nie musi oznaczać gotowości ponoszenia zwiększonych ciężarów na rzecz wspólnoty, postrzeganych jako i tak nadmierne.

Jaką postawę powinna wobec powyższego zająć lewica?

Po pierwsze, zwolennicy polityki socjaldemokratycznej bądź progresywnej, zgłaszając warunkową akceptację dla części wprowadzonych przez PiS instrumentów politycznych o charakterze redystrybucyjnym „w dół”, powinni wskazywać ich mankamenty: niekonsekwencje, braki i skutki uboczne. W przypadku programu Rodzina 500+ dotyczą one np. sztywnych kryteriów dochodowych, które wykluczają z pomocy niektórych potrzebujących (np. samotnych rodziców o niskich dochodach) i osłabiają dążenie do zwiększania dochodów z pracy (brak zasady „złotówka za złotówkę”, w efekcie czego niewielka podwyżka płacy może skutkować utratą całego świadczenia). Jest to jednocześnie program skoncentrowany na jednym, tradycyjnym typie rodziny i oparty na błędnej diagnozie barier dla dietności: należy wskazywać, że za niewątpliwie większym solidaryzmem społecznym nie idzie zwiększenie zakresu wyboru kształtowania własnego stylu życia przez rodziców, uwzględniające np. różne warianty łączenia pracy zawodowej z wychowaniem dzieci przez oboje z nich. W tym przypadku należy punktować kontekst całego programu: braki w rozwoju infrastruktury opiekuńczej (żłobki, przedszkola), a także rozwiązań na rynku pracy (elastyczność zatrudnienia i prawo pracy czasowej), które tylko w połączeniu ze świadczeniem pieniężnym mogą dać realny efekt zwiększenia dietności, a do tego

zwiększyć pole realnie dostępnych wyborów życiowych rodziców. Byłby to zatem argument z wolności wyboru, rozumianej oczywiście w duchu socjaldemokratycznym, tzn. z uwzględnieniem materialnych, a nie tylko formalnych, warunków realizacji różnych dążeń życiowych.

Po drugie, wspomniany kontekst, tzn. konieczność zapewnienia dostępnej infrastruktury opiekuńczej, aby polityka rodzinna nie była „jednoinstrumentowa” i zorientowana wyłącznie na jeden („tradycyjny”) typ rodziny, lecz na szeroką paletę wyborów życiowych Polaków, prowadzi

nas do drugiego problemu, a mianowicie gwarancji stabilnego finansowania polityki społecznej. Spodziewany „efekt mnożnikowy” redystrybucji (stymulacja wzrostu gospodarczego i, w konsekwencji, wpływów do budżetu) nie może stanowić wyłącznego źródła finansowania wydatków np. na politykę rodzinną. Niewystarczające wydaje się również zapewnienie o zwiększeniu ściągalności podatków bez zmiany ich stawek. Rok 2016 okazał się rokiem wzrostu konsumpcji, ale spadku inwestycji – i choć przyczyny tego zjawiska były głównie natury „politycznej” (chaos okresu przejściowego po zmianie władzy, kłopoty z wydatkowaniem środków unijnych przez samorządy, chwiejność planowanej polityki podatkowej i praktyki egzekwowania danin rodząca niepewność w sektorze prywatnym), to niepewne prognozy nt. wzrostu gospodarczego (i kontrowersyjnie optymistyczne założenia budżetu na rok 2017) każą z niepokojem oczekiwać realnych „kosztów alternatywnych” społecznej polityki PiS. Dla porównania, roczny koszt Rodziny 500+ to ponad połowa subwencji oświatowej, a także wydatek kilkadziesiąt razy większy niż wydatki publiczne na przedszkola i żłobki.

W świetle tych problemów niepokoi strona podatkowa polityki Prawa i Sprawiedliwości. Lewica jest bowiem zmuszona punktować ja

jako ryzykowną, ponieważ grozi ona wzrostem zadłużenia, ale zarazem musi odróżniać się od liberałów propozycjami nie cięcia wydatków, lecz raczej odnalezienia źródeł ich finansowania. Notabene warto przypomnieć zapowiedzi ambitnej reformy podatkowej, wzorowanej na pomysłach ministra finansów w rządzie PO, Mateusza Szczurka: tzw. jednolita danina (połączenie PIT-u i składek na ZUS) miała służyć zwiększeniu progresji podatkowej i – oficjalnie – zachowaniu wpływów do budżetu na dotychczasowym poziomie przy zmianie rozłożenia ciężarów na korzyść mniej zamożnych. Liczni, sympatyzujący skądinąd z ideą większej progresji, eksperci (m.in. prof. Marek Belka, prof. Ryszard Bugaj czy prof. Leokadia Oręziak) wskazywali na ogromne trudności i koszty administracyjne takiej operacji (zwłaszcza w okresie przejściowym, jak uczy doświadczenie reform roku 1999). Sugerowali jednocześnie, że podjęty wysiłek miałby tylko wówczas sens, gdyby za reformą szło jednak zwiększenie wpływów podatkowych – i że taka prawdopodobnie była intencja rządu, możliwa jednak do zweryfikowania dopiero po ogłoszeniu nowych stawek i progów.

Spekulacje tego rodzaju ucięto jednak w samym rządzie, który z reformy się wycofał – niewykluczone, że zwiększenie progresji podatkowej, skądinąd pożądane ze względu na sprawiedliwość społeczną, mogłoby niekorzystnie odbić się na strukturze oszczędności. Skoro bowiem celem flagowej Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju jest zwiększenie inwestycji m.in. przez wzrost oszczędności krajowych, zwiększenie progresji na niekorzyść zamożniejszych (a więc tych, którzy mają większą skłonność do oszczędzania) działałoby na przekór celom tzw. planu Morawieckiego.

Z zapowiedzi PiS w kwestii źródeł wpływów budżetowych ostał się podatek od aktywów bankowych, przynoszący jednak dochód dalece nierównoważący nowe wydatki. Podatku od sprzedaży detalicznej jak dotąd zaniechano, a rząd wyraźnie koncentruje się na zadaniu zwiększenia ściągальności, szczególnie

podatku VAT. Notuje w tym względzie pewne sukcesy, ale postulat redukcji oszustw i zjawiska optymalizacji podatkowej, jakkolwiek słuszny, nie rozwiązuje dylematu stabilnego finansowania obszernych – i wymagających dalszego zwiększenia, *vide* infrastruktura opiekuńcza – wydatków na politykę społeczną.

Lewica w tej sytuacji powinna formułować propozycje podatkowe, które pozwalałyby realnie zwiększyć progresję opodatkowania, niekoniecznie dochodowego: w repertuarze propozycji finansowania wydatków społecznych mogłyby się znaleźć np. podatek *ad valorem* (z wysoką kwotą wolną i progresją stawek) od całości majątku, progresywny podatek od dochodów kapitałowych, ewentualnie ujednolicenie podatku dochodowego dla wszystkich źródeł dochodów. Nakładanie nowych podatków nie jest zazwyczaj atrakcyjną propozycją w kampanii wyborczej, ale nie zmienia to faktu, że zasada „większe wydatki wymagają większych podatków” musi być przez lewicę podtrzymywana, a jej niestosowanie przez PiS punktowane jako ryzykanckie i nieodpowiedzialne.

Po trzecie, problem „kontrereformy” emerytalnej PiS należy zapewne do najtrudniejszych politycznie. W starciu polemicznym przeciwko zwolennikom *status quo* w kwestii wieku emerytalnego lewica wydaje się na straconej pozycji („każecie nam pracować do śmierci”), należy zatem wskazywać na nieadekwatność całego obecnego systemu do wyzwań. Dotyczą one, najkrócej mówiąc, wysokich kosztów dopłat z budżetu państwa do FUS w połączeniu z niskimi świadczeniami w przyszłości, zwłaszcza w przypadku kobiet. Wśród rozwiązań w ramach obecnego systemu można wskazać na likwidację (bądź podwyższenie) górnego progu płatności składki ZUS, który obecnie czyni ją regresywną, a także powiązanie prawa do przejścia na emeryturę wyłącznie ze stażem pracy, z uwzględnieniem zwiększonego współczynnika lat pracy w warunkach szkodliwych dla zdrowia. Rozliczne problemy związane z „elastycznością”

rynku pracy, a także np. pracą opiekuńczą (głównie kobiet) w systemie zdefiniowanej składki wydają się trudne do rozwiązania; niewykluczone zatem, że lewica powinna wejść w rolę awangardy politycznej i proponować rozwiązania wizjonerskie: od emerytury obywatelskiej, aż po jakąś formę dochodu gwarantowanego jako odpowiedź na nowe problemy strukturalne, niedające się rozwiązać w starych paradygmatach.

Czwarty obszar polityki społecznej PiS będący wyzwaniem dla lewicy to rynek pracy i związki zawodowe. Niektóre wprowadzone rozwiązania (wyższa płaca minimalna, stawka godzinowa w umowach na zlecenie) mają wyraźnie propracowniczy charakter. Warto jednak w tym kontekście zwrócić uwagę na treść Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) – pojęcie „związków zawodowych” pada w niej bodaj raz, z kolei „izby handlowe” i różne formy samorządu gospodarczego przywoływane są w niej wielokrotnie. SOR zakłada wsparcie państwa dla instytucjonalizacji reprezentacji aktorów społecznych, ale tylko po jednej stronie – o ile koordynacja i łączenie wysiłków po stronie przedsiębiorców traktowane jest jako element strategii konsolidacji polskiego kapitału, o tyle nie ma mowy o wspieraniu analogicznych procesów po stronie świata pracy. Jednoczesne przymiarki do zwiększenia „progu reprezentatywności” central związkowych (oznaczające w perspektywie wykluczenie trzeciej centrali, tzn. Forum Związków Zawodowych) i podporządkowanie władzy politycznej NSZZ „Solidarność”, sugerują „korporatystyczne” intencje rządu, gdy chodzi o organizację zbiorową świata pracy. Rządowi może zależeć na tym, aby wszelkie koncesje czy relatywne korzyści dla pracowników były każdorazowo uzależnione od woli rządu, ale żeby jednocześnie pracownicy mieli raczej ograniczone możliwości instytucjonalnej obrony swych interesów.

Lewica w tej sytuacji musi wskazywać na potrzebę uzwiązkowania świata polskiej

pracy, zwłaszcza tej „prekarniej” (do czego drogę otworzyło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sprzed dwóch lat), aby gwarancją interesów pracowniczych nie było zwycięstwo określonej tendencji w rządzie, lecz potencjał organizacji pracowników; wielkim wyzwaniem będzie pogodzenie interesów i perspektyw wielkich central (OPZZ, FZZ) i mniejszych, często radykalnych związków zawodowych, a także wypracowanie równowagi między walką o prawa pracownicze w miejscu pracy i na poziomie ogólnokrajowym.

Ostatni, choć nie najmniej istotny punkt krytyki polityki PiS dotyczy ogólnej niespójności: celów ze środkami (jak w przypadku Rodziny 500+), ale także celów różnych polityk ze sobą – obok wspomnianej już rozbieżności celów między polityką redystrybucji (i np. zwiększeniem progresji), a strategią zwiększania oszczędności krajowych, inny kluczowy przykład niekoherencji to kwestia redukcji ubóstwa i gwarancji równości szans w życiu społecznym. O ile program Rodzina 500+ (mimo różnych zastrzeżeń) niewątpliwie sprzyja (przynajmniej krótkoterminowo) redukcji ubóstwa wśród dzieci, a pośrednio także zwiększa ich szanse edukacyjne, o tyle już np. kontrreformacja oświaty, poczynawszy od „zawrócenia” sześciolatek do przedszkoli, a na likwidacji gimnazjów skończywszy, działa przeciwnie, gdy chodzi o redukcję rozwarstwienia i różnic w szansach edukacyjnych dzieci z nieuprzywilejowanych rodzin.

Doświadczenie USA i Węgier wskazuje, że najpoważniejszym problemem politycznym lewicy jest nie tyle nawet mobilizacja prawicy, ile demobilizacja sił antyprawicowych, w tym lewicy – nigdy dość przypominać, że kiedy Viktor Orbán w wyborach roku 2014 roku uzyskał większość 2/3 mandatów w węgierskim parlamencie, otrzymał mniej głosów niż w roku 2006, kiedy wybory przegrał.

Czynnik demobilizacji wyborców, zwłaszcza potencjalnie „lewicowych” („od Berniego Sandersa”) był istotny także w USA, gdzie kandydatka „antyprawicy” okazała się niewystarczająco wiarygodna między innymi dla wyborców z tzw. Pasa Rdzy. W sytuacji polskiej można się spodziewać, że pewnej części elektoratu zainteresowanego redystrybucją materialną (a więc „naturalnie lewicowego”) nie uda się przejść, ze względu na uwiarygodnienie PiS jako partii „solidarystycznej” przez jej praktykę polityczną ostatniego roku. Co więcej, można też oczekiwać, że wyborcami PiS stanie się jakaś grupa dotychczas niegłoszących beneficjentów redystrybucji, przede wszystkim programu Rodzina 500+.

Z drugiej strony, jeśli przyjąć scenariusz optymistyczny, w którym całe spektrum polityki

polskiej przesuwają się w kierunku rozwiązań bardziej solidarystycznych i socjalnych, a język leseferyzmu zostaje zepchnięty na margines, lewica może odwołać się do tych grup, które kształtują swoje aspiracje i plany życiowe w dłuższej perspektywie (edukacja dzieci, zabezpieczenie emerytalne) i które domagają się dostępności wysokiej jakości usług publicznych (w tym infrastruktury opiekuńczej dla dzieci, ale także osób starszych, całkowicie w polityce PiS zaniedbanych), gdyż jest ona niezbędnym warunkiem realizacji pożądanego przez nich poziomu życia, wreszcie tych, które związane są z sektorem publicznym przez zatrudnienie, a więc jego dowartościowanie leży w ich egzystencjalnym interesie. Dla takich zwłaszcza grup wyborców, określona powyżej konstruktywna krytyka różnych aspektów polityki społecznej PiS może okazać się wiarygodna i przekonująca.

Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej to wspólne przedsięwzięcie Fundacji im. Friedricha Eberta i Fundacji Międzynarodowe Centrum ds. Badań i Analiz ICRA. Celem projektu jest popularyzacja progresywnych idei w obszarze polityki społecznej przy użyciu argumentów naukowych. Przewodnim motywem cyklu jest wielowymiarowa analiza polityki społecznej: w kontekście międzynarodowym, w stosunku do innych obszarów polityki publicznej oraz w różnych horyzontach czasowych. Każdemu tematowi poświęcane jest seminarium z gościem-ekspertem, które jest otwarte dla szerokiej publiczności, oraz ekspercka publikacja, zawierająca rekomendacje dla polityki społecznej.



www.icra.pl



www.feswar.org.pl

Wydawca:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie
z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

Nieodpłatna dystrybucja:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce

ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa

lub

Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

ul. Skarbka z Gór 132E/61, 03-287 Warszawa

© 2017 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce

ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa

www.feswar.org.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Komercyjne użycie materiałów wydanych przez Fundację im. Friedricha Eberta jest
zabronione bez pisemnej zgody Fundacji.

Redakcja: Maciej Kropiwnicki, Michał Polakowski, Dorota Szelewa, Bastian Sendhardt
Layout, skład i druk: MyWorks Studio, Warszawa

Autorzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji.
Wypowiedziane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem
Fundacji im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Printed in Poland 2017

ISBN 978-83-64062-20-9