

Opieka społeczna jest instytucją mającą wielką siłę trwania, wielką moc bezwładu, a przecież zwolna i bezwiednie ulega wciąż wewnętrznym przemianom i rozwojowi. Rozwój ten to tworzenie się nowych form, nowych metod, rozrastanie się i komplikowanie dawnej prostej całości. Coś nowego i nieznanego wyrasta z tej najstarszej instytucji przezorności ludzkiej. Z tego stanowiska instytucja ta rzadko jest rozpatrywana, pomimo że tkwi tutaj klucz do zrozumienia jej „ducha”.

(Konstanty Krzeczkowski – „O trzech etapach opieki społecznej”, „Samorząd Terytorialny”, Warszawa 1938)

Wstęp

Jeszcze nie tak dawno wydawało się, że na skutek intensywnego rozwoju instytucji państwa opiekuńczego, a w szczególności ubezpieczeń społecznych, znaczenie opieki i pomocy społecznej będzie marginalne. Tymczasem dokonujące się od początku lat 90. ubiegłego wieku zmiany w naszym kraju przyniosły liczebny wzrost kategorii ludzi ubogich¹, którzy z rozmaitych powodów skazani są na korzystanie z zasiłków socjalnych. Zwiększeniu znaczenia tych instytucji towarzyszy wzrost zainteresowania nimi badaczy. Jednakże w wielu powstałych w latach 90. artykułach i publikacjach uwaga autorów głównie koncentruje się na przedstawieniu rozwiązań systemowych obowiązujących w okresie PRL (najczęściej w jego schyłkowej fazie) i ich konfrontacji ze zmianami dokonanymi w ostatniej dekadzie XX w. Stosunkowo niewiele natomiast wiemy, jak współczesne instytucje ochrony socjalnej² wyglądają na tle rozmaitych instytucjonalnych rozwiązań socjalnych obowiązujących w przeszłości, której przecież nie da się zredukować do schyłkowej fazy realnego socjalizmu.

Wymuszony w okresie PRL brak zainteresowania porównawczymi analizami systemów ochrony socjalnej spowodował, iż w zasadzie nie istnieje w rodzimej literaturze przedmiotu publikacja, która by obejmowała tę problematykę w dłuższym czasie. Luki tej nie wypełniają współczesne analizy dokonujących się zmian, gdyż

¹ Zjawisko poszerzającego się i pogłębiającego ubóstwa jest charakterystyczne dla całego bloku państw postkomunistycznych transformujących swoje gospodarki. Szerzej na ten temat zob. H. Domański, „Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

² Termin „instytucje ochrony socjalnej” traktuję jako synonim terminu „opieka i pomoc społeczna”. Zdaję sobie sprawę z tego, że zamienne używanie obu terminów może wydawać się kontrowersyjne, gdyż współcześnie instytucje ochrony socjalnej można rozumieć znacznie szerzej włączając do nich np. ubezpieczenia społeczne. Zdecydowałem się na taką konwencję językową z dwóch powodów: po pierwsze, dlatego, że utożsamianie obu pojęć z pewnością było właściwe dla rzeczywistości historycznej mniej więcej do połowy XX w. i, wydaje się, że przetrwało w świadomości społecznej do chwili obecnej, po drugie, aby uniknąć zbyt wielu powtórzeń w tekście.

w dużej mierze są one reakcją na zapotrzebowanie na rozmaite ekspertyzy, od których głównie oczekuje się diagnozy sytuacji społecznej i wskazania sposobów rozwiązania bieżących problemów społecznych. Trudno nie doceniać walorów tego rodzaju aktywności, niemniej jednak, tworzenie rozmaitych projektów implementacyjnych pod konkretne zamówienie i pod presją takich czy innych czynników zewnętrznych (czasu, pieniędzy, oczekiwań zleceńodawcy itp.) utrudnia wyjście poza bieżące wydarzenia i uwzględnienie szerszego kontekstu społecznego w dłuższym czasie. Wbrew obowiązującym tendencjom – próbom kreślenia takich czy innych pożądanych scenariuszy rozwoju – sięgnięcie wstecz, do historii wydaje się wielce użyteczne. Jak zauważa Jerzy Szacki, *coraz większego znaczenia nabiera (...) dla socjologów historia, staje się bowiem oczywiste, że porzestawianie na fotografii obecnego stanu rzeczy czyni współczesne społeczeństwo polskie kompletnie niezrozumiałym*³. Proces zachodzących obecnie zmian stwarza okazję, aby powstała luka, w jakimś przynajmniej stopniu, wypełnić. Temu przede wszystkim służy ta praca.

W okresie realnego socjalizmu uwaga badaczy zwykle koncentrowała się na systemie zabezpieczenia społecznego⁴, w którym rola instytucji opiekuńczych była marginalna. W literaturze przedmiotu z okresu PRL możemy znaleźć wiele dość upraszczających stwierdzeń, że różnice między socjalistycznym a kapitalistycznym systemem ochrony socjalnej wynikały z natury dwóch, całkowicie odmiennych porządków społecznych w jakich one funkcjonowały. Manifestacją takiego stanowiska była rezygnacja z posługiwania się terminem „opieka społeczna” na rzecz terminu „pomoc społeczna”, który miał określać instytucję realizującą zadania właściwe dla państwa typu socjalistycznego⁵.

Dokonująca się od początku lat 90. zmiana systemowa stworzyła sposobność rozwijania badań porównawczych i tym samym zagospodarowania pewnego obszaru na-

³ Zob. J. Szacki, „Nauki społeczne wobec wielkiej zmiany”, w: J. Kurczewska (red.), „Zmiana społeczna. Teorie i doświadczenia polskie”, IFiS, Warszawa 1999, str. 124.

⁴ Terminu „zabezpieczenie społeczne” używam w szerszym znaczeniu obejmując nim, zgodnie z polską tradycją, także opiekę i pomoc społeczną. Nie ma powszechnej zgody co do jego zakresu znaczeniowego a najwięcej kontrowersji wzbudza przynależność do zabezpieczenia społecznego właśnie opieki i pomocy społecznej. W Europie, zgodnie z definicją przyjętą przez Unię Europejską, na zabezpieczenie społeczne składa się opieka i pomoc społeczna, ubezpieczenia społeczne i ochrona zdrowia, w Wielkiej Brytanii zabezpieczenie społeczne to zwykle opieka i pomoc społeczna oraz ubezpieczenia społeczne, w Stanach Zjednoczonych zabezpieczenie społeczne jest utożsamiane z ubezpieczeniem społecznym. Por. J. Piotrowski, „Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody”, Książka i Wiedza, Warszawa 1966, str. 160 i nast. W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, „Prawo pracy w zarysie”, PWN, Warszawa 1980, str. 417. L. Kaczyński, „Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżniania jego technik”, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 1986, nr 5–6, str. 20–31.

⁵ Zob. np. M. Karczewski, „Opieka społeczna”, w: A. Rajkiewicz (red.), „Polityka społeczna”, PWE, Warszawa 1979, str. 500. H. Balicka-Kozłowska, „Rozważania o opiece i pomocy społecznej w Polsce Ludowej”, *Kultura i Społeczeństwo* 1972, nr 1, str. 129. J. Piotrowski, „Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody”, Książka i Wiedza, Warszawa 1966, str. 184. Na ten temat szerzej w dalszej części pracy.

ukowych analiz – „ziemię niczyją”, która przez wiele lat była skazana na jałowiecie. To skłania do zastanowienia się czy sposobność ta jest dobrze wykorzystywana. Odpowiedź nie jest jednoznaczna z jednej strony, widać bowiem znaczne ożywienie dyskusji nad rolą i znaczeniem instytucji opieki i pomocy społecznej w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, z drugiej wszakże, powielany jest w jakiejś mierze utarty scenariusz analiz polegający na przeciwstawieniu socjalistycznym instytucjom ochrony socjalnej nowych, zreformowanych instytucji właściwych dla państwa demokratycznego o gospodarce rynkowej. W jakimś stopniu jest to zrozumiałe, gdyż wysiłek reformatorski jest gołym okiem widoczny, a przyjęte rozwiązania odchodzą od modelu realizowanego w okresie PRL. Niemniej jednak „odgórnie” wprowadzane zmiany nie powinny przesłaniać tego, co dzieje się na najniższym poziomie struktury społecznej, tj. praktycznych sposobów realizacji świadczeń socjalnych, które w dużej mierze zależą od lokalnie ukształtowanych strategii radzenia sobie z problemami, jakie niesie ze sobą nowa rzeczywistość społeczna.

Całościowe ujęcie systemu ochrony socjalnej nie daje, w moim przekonaniu, podstaw do twierdzenia, że mamy do czynienia z linearnym procesem przejścia „od opieki” „do pomocy”. Jedną z osi konstrukcyjnych pracy jest teza, często w literaturze przedmiotu przemilczana, że instytucje opieki społecznej wcale nie zostały zastąpione przez instytucje pomocy społecznej – wbrew dominującej współcześnie terminologii. Oczywiście współczesna pomoc społeczna w niewielkim tylko stopniu przypomina znane z rozmaitych historycznych opisów *poor/public relief*, ale pewne elementy, jako charakterystyczne dla aktywności opiekuńczej (np. podejmowanie odpowiedzialności za podopiecznego, kontrola nad nim, ubezwłasnowolnienie itp.), przetrwały. Należy zatem postawić pytanie, czy współczesny system opieki i pomocy społecznej stanowi przeciwieństwo tego, który funkcjonował w przeszłości, jego kontynuację, czy może jeszcze coś innego?

Aby odpowiedzieć na powyższe pytanie proponuję poddać analizie długotrwały proces zachodzących zmian (ale także i kontynuacji) w instytucjach opieki i pomocy społecznej wykorzystując ogólne założenia modelu instytucjonalnego, a w szczególności jego historyczno-porównawczą perspektywę. Taki wybór można stosunkowo łatwo uzasadnić względami natury epistemologicznej i metodologicznej. Chodzi o to, że instytucjonalizm historyczny wydaje się odpowiedni zarówno ze względu na przedmiot badania, jak i proponowane metody m.in. dlatego, że preferuje holistyczną perspektywę badawczą oraz podkreśla znaczenie tradycji historycznej. Należy oczywiście pamiętać, że wybór modelu analizy ma swoje głębsze konsekwencje, ponieważ *modele, jakimi się posługujemy (...) określają w niemałym stopniu nasze ogólne perspektywy, naszą selekcję problemów i nasz rozkład akcentów w wyjaśnieniach*⁶.

⁶ Zob. R. Dahrendorf, „Out of Utopia: Toward a Reorientation of Sociological Analysis”, w: L. Cosser, B. Rosenberg (red.), „Sociological Theory. A Book of Readings”, MacMillan Publishing Co, Inc. New York 1976, str. 196.

Praca składa się z VI rozdziałów. W rozdziale I przedstawiam uzasadnienie wyboru tematu pracy oraz modelu analizy, w ramach którego będzie ona prowadzona. W jakiejś mierze poczynione powyżej uwagi oddają intencję, jaka mi przyświecała przy wyborze tematu pracy. Rozwinięcie i uszczegółowienie rozmaitych kwestii metodologicznych znajduje się w tym rozdziale.

Rozdział II zawiera odniesienie do kwestii terminologicznych opieki i pomocy społecznej. Znaczny zamęt pojęciowy w tym względzie nie służy klarowności analizy instytucji pełniących określoną funkcję socjalną w różnych warunkach społeczno-gospodarczych. Nie proponując własnych definicji odnoszę się do historycznie ukształtowanego znaczenia pojęć „opieka społeczna” i „pomoc społeczna” wykorzystując przy tym „instytucjonalne” rozumienie pojęcia „instytucji”.

W rozdziale III przedstawiam zasady udzielania opieki i pomocy społecznej w okresie rozbiorowym, tj. na terenie zaboru rosyjskiego, pruskiego i austriackiego. Ukształtowane w tym czasie instytucje ochrony socjalnej miały istotny wpływ na dalszy ich rozwój w okresie międzywojennym.

Na rozdziały IV, V i VI składają się szczegółowe analizy instytucji opieki i pomocy społecznej funkcjonujących w trzech różnych rzeczywistościach historycznych: II Rzeczypospolitej, PRL i III Rzeczypospolitej. Szczególnie istotne dla mnie było zwrócenie uwagi na czynniki, które kształtowały opiekę i pomoc społeczną w różnych warunkach instytucjonalnych oraz wskazanie na różnice i podobieństwa między tymi instytucjami działającymi w każdym z wyróżnionych okresów. Zakładam, że czynniki te, z jednej strony, sprzyjały wprowadzeniu nowych form i zasad opieki i pomocy społecznej, ale z drugiej strony, konserwowały w jakiejś mierze stare rozwiązania.

Praca nie zawiera analiz wskazujących na efektywność czy nieefektywność systemu ochrony socjalnej, a jedynie może pośrednio służyć pomocą tym wszystkim, którzy zajmują się usprawnianiem szeroko rozumianej polityki społecznej w naszym kraju. Nie należy także traktować końcowych wniosków jako zarzutów odnoszących się do bieżącej działalności ośrodków pomocy społecznej w Polsce. Istnieje już odpowiednia ewidencja empiryczna wskazująca, że różnie radzą sobie one z wyzwaniami, jakie stawia zmieniająca się rzeczywistość. To, w jaki sposób rozwiązują one bieżące problemy można znacznie lepiej zrozumieć, jeśli pozna się warunki, w jakich kształtowały się instytucje opieki i pomocy społecznej.

Praca jest przeznaczona dla stosunkowo szerokiego kręgu odbiorców. Powinna zainteresować nie tylko osoby związane zawodowo z systemem zabezpieczenia społecznego, a w szczególności z opieką i pomocą społeczną, ale także tych wszystkich, którzy interesują się możliwościami opisu i wyjaśniania zmieniającej się rzeczywistości w ramach instytucjonalnego modelu analizy.

Na ostateczny kształt pracy szczególny wpływ wywarło kilka osób, którym chciałbym w tym miejscu wyrazić swoją wdzięczność. W pierwszej kolejności chciałbym podziękować prof. Kazimierzowi W. Frieske, bez którego wnikliwych uwag i życzliwych komentarzy oraz dyskrecjonalnej kontroli praca ta być może

w ogóle by nie powstała. Prof. Stanisława Golinowska i prof. Witold Morawski, którzy byli jej pierwszymi recenzentami, poczynili wiele cennych uwag, które pozwoliły uniknąć pewnych błędów oraz rozwinąć niektóre wątki. Dzięki uwagom prof. Ewy Leś praca, mam nadzieję, znacznie zyskała na aktualności. Dr Elżbieta Kaczmarek ze znanym dla filologów zadbała o to, aby tekst był klarowny i zrozumiały dla szerokiego grona Czytelników. Wszystkim wymienionym z imienia i nazwiska a także tym, których wpływ na ostateczną wersję pracy pozostaje dla mnie anonimowy serdecznie dziękuję. Oczywiście za wszelkie niedoskonałości pracy odpowiedzialność ponosi tylko i wyłącznie jej autor.