

KRZYSZTOF CHACZKO<sup>1</sup>

## „Polska w soczewce”. Ewolucja oraz modernizacja systemu opieki i pomocy społecznej w perspektywie instytucjonalnej<sup>2</sup>

### 1. Wstęp

Od momentu powstania systemu opieki (pomocy) społecznej w Polsce zmienił się równoległe z przeobrażeniem ustroju i warunków funkcjonowania państwa. Zapoczątkowany i rozwijany z wielkim trudem w kapitalistycznej strukturze produkcji okresu międzywojennego, po roku 1945 system ten został zdekonstruowany przez doktrynę realnego socjalizmu, widzącą w nim relikw „zamierzchłych czasów”. Wolnorynkowe przeobrażenia dokonujące się po 1989 r. spowodowały powrót do „pełnowymiarowej” pomocy społecznej, która w ostatnich latach – tak jak i Polska – podlega dynamicznym zmianom. Zatem idąc tym tropem i śledząc ewolucję instytucji pomocowych, można próbować odczytać zmienne losy państwa polskiego.

### 2. System opieki społecznej w II Rzeczypospolitej

W II Rzeczypospolitej system opieki społecznej funkcjonował w oparciu o ustawę o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 r. oraz rozporządzenia Prezydenta Polski i Ministra Pracy i Opieki Społecznej<sup>3</sup>. Konstrukcja wspomnianej ustawy opierała się na dwóch powiązanych ze sobą fundamentach. Po pierwsze, opieka społeczna była obowiązkiem państwa

<sup>1</sup> Dr Krzysztof Chaczko, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków.

<sup>2</sup> Chciałbym podkreślić, iż w niniejszym artykule w mniejszym stopniu będę się skupiał na funkcjonowaniu opieki/pomocy społecznej, a głównym trzonem narracji uczynię jej wymiar instytucjonalny. Tę pierwszą kwestię znakomicie opisał D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Warszawa 2005.

<sup>3</sup> Zob. ustawę z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz. U. RP Nr 92, poz. 726 ze zm.; rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych, Dz. U. RP Nr 26, poz. 232 ze zm.; rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej, Dz. U. RP Nr 29, poz. 267 ze zm.; rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 11 kwietnia 1929 r. w sprawie ustanowienia opiekunów społecznych i sposobu wykonywania przez nich obowiązków, Dz. U. RP Nr 30, poz. 291.

względem wszystkich potrzebujących pomocy<sup>4</sup>. Po drugie, obowiązek sprawowania opieki ciążył na związkach komunalnych (samorządowych)<sup>5</sup>. Wyszczególnione zasady – szczególnie druga z nich – znalazły swój wyraz w art. 4 ustawy, mówiącym, iż obowiązek sprawowania opieki społecznej ciąży na związkach komunalnych, o ile w poszczególnych wypadkach osoby fizyczne lub prawne na mocy przepisów czy z innego tytułu prawnego nie są zobowiązane do pokrycia wydatków na niezbędne potrzeby życiowe. W praktyce oznaczało to, iż poza wyjątkami związki komunalne – a w największym stopniu gminy – zobowiązane zostały do udzielania i związku z tym finansowania opieki społecznej<sup>6</sup>.

Zasygnalizowane finansowanie opieki społecznej w II Rzeczypospolitej wynikało z kolei z art. 16 omawianej ustawy, nakazującej pokrywanie kosztów opieki z następujących źródeł:

- a) budżetowych związków komunalnych;
- b) funduszy lub dochodów z majątków przeznaczonych na ten cel w myśl postanowień osób fizycznych lub prawnych;
- c) sum przeznaczonych specjalnymi przepisami prawnymi (np. kar lub grzywien);
- d) sum dodatkowych udzielanych przez państwo (w sytuacjach wyjątkowych).

<sup>4</sup> Nie oznaczało to, iż automatycznie zanikła dobroczynność i filantropia. E. Leś twierdzi, iż w tym czasie „rola działalności filantropijnej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych była nada istotna”, tyle, że „działalność różnorodnych fundacji i stowarzyszeń społecznych w okresie międzywojennym pełniła funkcję komplementarną wobec działań organów administracji państwowej i samorządowej, uzupełniając fundusze ciał publicznych na realizację zadań opiekuńczych”. E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001, s. 82.

<sup>5</sup> L. Krzywicki, *Służba społeczna w Polsce*, Warszawa 1928, s. 15. P. Grata wymienia następujące fazy rozwoju przedwojennej opieki społecznej: etap I obejmujący lata 1918–1924, czyli okres do wejścia w życie ustawy o opiece społecznej; etap II w latach 1924–1929, charakteryzujący się rozbudową i stabilizacją systemu opiekuńczego; etap III przypadający na czas kryzysu gospodarczego i wiążący się z zahamowaniem rozwoju opieki społecznej oraz etap IV obejmujący drugą połowę lat 30. XX w., kiedy to nastąpiła racjonalizacja działań instytucji opieki społecznej, P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2013, s. 227.

<sup>6</sup> Warto zaznaczyć, iż na terenie byłego zaboru pruskiego (województwa pomorskie i poznańskie) obowiązywał jedynie art. 22 wspomnianej ustawy, ustanawiający Ministra Pracy i Opieki Społecznej jako zwierzchnią władzę w sprawach opieki społecznej. Wynikało to z faktu, iż wspomniane województwa oraz część województwa śląskiego pozostały przy niemieckich ustawach z tego zakresu (np. ustawie o wsparciu w zależności od miejsca zamieszkania – Gesetz über den Unterstützungswohnsitz z 1908 r.). Również na Śląsku Cieszyńskim obowiązywały przepisy austriackiej ustawy o przynależności gminnej z 1863 r. Zob. L. Krzywicki, *Służba społeczna w Polsce*, Warszawa 1928, s. 14–15; M. Brenk, *Minęło 90 lat od uchwalenia Ustawy o opiece społecznej w Polsce*, „Praca Socjalna” 2014, nr 1, s. 114–115. Kwestię rozwoju opieki społecznej w XIX i XX-wiecznych Niemczech w szczegółowy sposób opisał T. Kruszewski w książce *Organizacja opieki społecznej w działalności samorządu prowincjonalnego na Śląsku w XIX i XX wieku*, Wrocław 2010.

Tak ramowo zarysowany system samorządowej opieki społecznej wymagał dookreślenia obowiązków związków komunalnych oraz zatrudnienia personelu realizującego określone ustawowo zadania<sup>7</sup>. Te kwestie znalazły więc swoje wyjaśnienia w kolejnych unormowaniach prawnych: rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych; rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej oraz rozporządzeniu Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 11 kwietnia 1929 r. w sprawie ustanowienia opiekunów społecznych i sposobu wykonywania przez nich obowiązków.

Zestawiając powyższe przepisy, należy stwierdzić, iż w latach 30. XX w. w Polsce ukształtował się system opieki społecznej (zob. rys. 1), w którym gminy wiejskie i miejskie zobowiązane zostały do wykonywania bezpośredniej opieki społecznej, polegającej głównie na udzielaniu poszczególnych świadczeń. Powiatowe związki komunalne miały zaś za zadanie zorganizowanie i prowadzenie zakładów opieki nad matką i dzieckiem, sierotami, starcami oraz niezdolnymi do pracy. Z kolei najwyższy poziom administracji samorządowej – wojewódzki, zobowiązany został do prowadzenia zakładów dla dzieci i dorosłych wymagających opieki specjalistycznej<sup>8</sup>. Krótko mówiąc: czym wyższy stopień specjalizacji opieki społecznej, tym odpowiedzialność za realizację tych zadań spoczywała się na wyższym stopniu administracji samorządowej. Organizacją wspomnianych powyżej zadań miały zajmować się komisje opieki społecznej tworzone odpowiednio: na poziomie gminnym (w gminach powyżej 5 tys. mieszkańców) – gminne komisje opieki społecznej; na poziomie powiatowym – powiatowe

---

<sup>7</sup> Do zadań związków komunalnych realizujących opiekę społeczną należało zapewnienie: a) koniecznych środków żywności, bielizny, odzieży i obuwia; b) odpowiedniego pomieszczenia z opałem i światłem; c) pomocy w nabyciu niezbędnych narzędzi pracy zawodowej, pomocy w dziedzinie higieniczno-sanitarnej; d) pomocy w przywróceniu utraconej lub podniesieniu zmniejszonej zdolności do pracy (art. 3 ustawy o opiece społecznej). Brak jakichkolwiek zapisów w tej ustawie na temat udzielania wsparcia w formie świadczeń pieniężnych nie oznaczał wcale, iż w tym czasie nie występowały zasiłki pieniężne. Zob.: K. Chaczko, *Czy w systemie opieki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej istniały zasiłki pieniężne?*, „Praca Socjalna” 2016, nr 2, s. 189–201; M. Aszoff, *Działalność opiekuńcza II Ośrodka Zdrowia i Opieki w śródmiejskiej dzielnicy Warszawy*, w: *Opieka społeczna w Warszawie 1923–1947*, oprac. M. Gładkowska i in., Warszawa 1995, s. 33–58; A. Uziębło, *Reforma służby zdrowia i opieki społecznej zarządu miejskiego miasta stołecznego Warszawy*, w: *Opieka społeczna w Warszawie...*, s. 15–32.

<sup>8</sup> Zob. art. 1–5 rozporządzenia o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych. P. Grata sugeruje, iż działalność organów przedwojennej opieki społecznej w największym stopniu skupiała się na zapewnieniu instytucjonalnych form opieki w postaci zakładów opieki zamkniętej (całkowitej) i otwartej (częściowej), *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej...*, s. 222–226.

komisje opieki społecznej; zaś na wojewódzkim – wojewódzkie komisje opieki społecznej<sup>9</sup>.

Ostatnim – ale niewątpliwie nie najmniej ważnym – elementem systemu opieki społecznej byli opiekunowie społeczni. W sensie instytucjonalnym przedwojenni opiekunowie społeczni byli „specjalnymi komunalnymi organami opieki społecznej”<sup>10</sup>, powołanymi w 1928 r. w celu należytego wykonywania zadań ustawowych. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej nakazywało powołanie co najmniej jednego opiekuna społecznego w każdej gminie. Dobór opiekunów społecznych był autonomiczną decyzją gminy, a mówiąc ściśle – rady gminnej, gdyż to ten organ na wniosek gminnej komisji opieki społecznej powoływał opiekuna społecznego na trzyletni okres, spośród dorosłych osób zamieszkałych na terenie gminy od przynajmniej roku. Honorowe (bezpłatne) stanowisko opiekuna społecznego wiązało się istotnymi obowiązkami, od których w dużym stopniu zależała jakość świadczonej opieki społecznej. Po pierwsze, opiekunowie mieli wychodzić z inicjatywą i współdziałać z organami gminy w zakresie wykonywania opieki społecznej. Po drugie, powinni czuwać, by opieka społeczna była udzielana w granicach obowiązujących przepisów. Po trzecie, kluczowym zadaniem opiekunów było badanie stosunków osobistych i majątkowych osób korzystających lub chcących skorzystać z opieki społecznej dla ustalenia ich prawa do opieki oraz rodzaju i rozmiarów niezbędnej pomocy. Po czwarte, zostali zobowiązani do udzielania pomocy doraźnej w nagłych wypadkach. I po piąte, powinni przedstawiać zarządowi gminy własne wnioski na temat funkcjonowania opieki społecznej oraz składać corocznie gminnej komisji opieki społecznej sprawozdania z działalności<sup>11</sup>.

Tak ukształtowany system przedwojennej opieki społecznej wynikał z jednej strony z dominującej po odzyskaniu niepodległości Polski „wiary w omnipotencję państwa i samorządu”<sup>12</sup>, a z drugiej strony wywodził się z połączenia rozwiązań funkcjonujących w państwach europejskich tamtego okresu z tradycjami czasów wcześniejszych. „Przyjęte rozwiązanie podziału praw i obowiązków między administrację państwową i samorządową – pisze J. Krzyszkowski – było wzorowane na niemieckim dualistycz-

<sup>9</sup> Zob. art. 10–21 rozporządzenia o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej.

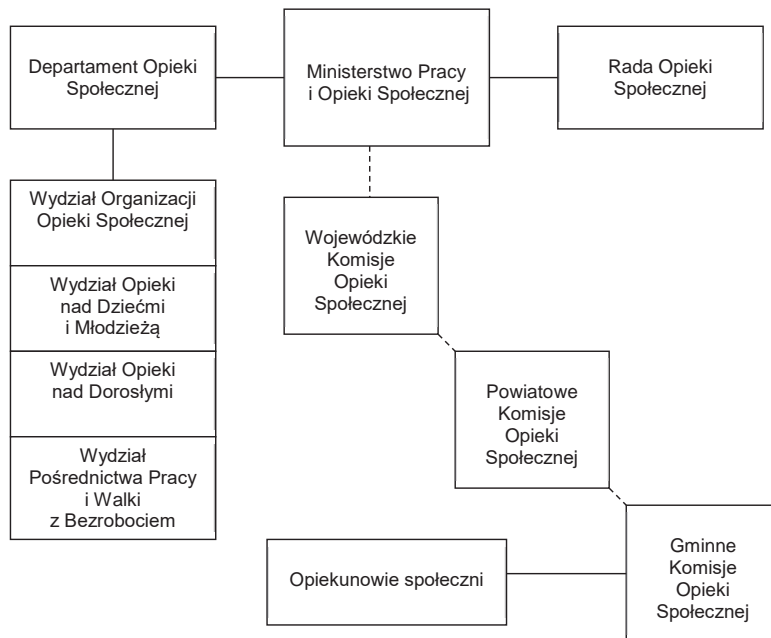
<sup>10</sup> Art. 1 rozporządzenia o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej.

<sup>11</sup> Art. 7 rozporządzenia o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej. M. Brenk podaje – co jest zupełnie logiczne – iż „Zarówno osoby pełniące funkcje opiekunów społecznych, jak i pozostałe osoby pracujące w sektorze opieki społecznej w znaczącej większości nie posiadały odpowiednich kwalifikacji”. Wynikało to z faktu, iż praktycznie nie istniał system edukacyjny dla przyszłych kadr opieki społecznej; M. Brenk, *Od społecznika do profesjonalisty – ewolucja zawodu pracownika socjalnego w Polsce*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja” 2012, nr 2, s. 137.

<sup>12</sup> J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1938, nr 10, s. 2.

nym modelu ustrojowym, a instytucja opiekuna społecznego odwoływała się do koncepcji przyjętych w ustawodawstwie Austrii i Niemiec oraz rozwiązań lokalnych niektórych miast”<sup>13</sup>.

**Rysunek 1.** Schemat opieki społecznej w II RP (lata 30 XX w.)



Źródło: M. Bornstein-Lychowska, *10 lat polityki społecznej państwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 10 oraz ustalenia własne.

Realizacja koncepcji usamorządowienia czy ulokalnienienia przedwojennej opieki społecznej<sup>14</sup> – którą współcześnie traktujemy jako nowatorską i do której odwołuje się obecny system pomocy społecznej – w II Rzeczypospolitej spotykała się jednak z krytyką. W 1938 r. J. Starczewski pisał w branżowym czasopiśmie „Opiekun Społeczny”: „Rychło po wydaniu

<sup>13</sup> J. Krzyszkowski, *Fenomen pomocy społecznej w Łodzi do II wojny światowej*, w: *Z zagadnień historii pracy socjalnej w Polsce i w świecie*, A. Małek, K. Slany, I. Szczepaniak-Wiecha (red.), Kraków 2006, s. 95.

<sup>14</sup> W interesujący i krytyczny sposób na powyższą kwestię zapatrywał się w 1936 r. K. Krzeczowski: „Należy w teorii uznać to, co w życiu już się dokonało. Wszystkie działy dawnej i zreformowanej opieki społecznej podejmują jako zasadnicze zadania samorządy. Uważają funkcje wypełniane przez te instytucje za lokalne, za własne. Stąd opieką społeczną jedynie należycie zajmowała się polityka komunalna. Natomiast polityka społeczna jest głównie funkcją państwa i ciał zainteresowanych i dokonywa swej pracy z pominięciem, a przynajmniej nieoglądaniem się na samorządy. Otóż ten punkt widzenia jest obustronnie szkodliwy i obustronnie wymaga rewizji, wymaga uzgodnienia nie tylko pola działania, ale metod i sposobów prowadzenia akcji, wzajemnego zgodnego uzupełniania się”, K. Krzeczowski, *Uwagi nad drogami opieki społecznej*, Warszawa 1936, s. 25–26.

ustawy o opiece społecznej, okazało się, że doskonała organizacja tej opieki jest tylko teorią.

Odciażyło się państwo z wielu obowiązków (...). Prawie cały ciężar sprawowania opieki społecznej i ponoszenia jej kosztów spadł na barki samorządu, któremu mimo to nie dano żadnych dodatkowych źródeł podatkowych (...). Gminy, zwłaszcza uboższe, znalazły się w sytuacji tragicznej<sup>15</sup>.

Nie był to nowy problem. Już dziesięć lat wcześniej, czyli w 1928 r., M. Bornstein-Łychowska zwracała uwagę na ogromny problem niedofinansowania związków komunalnych pod tym względem. Autorka twierdziła, iż odsetek osób, które powinny korzystać z opieki społecznej w formach, jakie przewiduje ustawa<sup>16</sup>, wynosił w Polsce co najmniej 1% ludności, czyli 265 tys. osób (bez województwa śląskiego). To z kolei oznaczało (przy oszczędnym rachunku) ogólny koszt 46 mln zł rocznie, co znacznie przekraczało możliwości związków samorządowych (w 1923 r. wydatki związków samorządowych na opiekę społeczną wynosiły ponad 14 mln zł). Z tego też powodu szacowano, iż w 1924 r. zaledwie jedna trzecia osób korzystających z opieki zamkniętej pozostawała na utrzymaniu związków samorządowych<sup>17</sup>.

Podobnie rzecz się miała z instytucją opiekuna społecznego. „Obowiązki, nałożone na opiekuna społecznego przez ustawę (...) okazały się niewykonalne (...). Co ma zrobić opiekun społeczny np. w jednej z gmin województwa wileńskiego, która przez cały rok ubiegły [1937 – K.Ch.] wydatkowała na opiekę społeczną 3 zł? Nic też dziwnego, że przepisy o opiekunach społecznych pozostały w wielu miejscowościach martwą literą. Jest co prawda, jak podaje mały rocznik statystyczny, 20 166 opiekunów społecznych w Polsce – ale niestety znaczny ich odsetek to stanowiska li tylko symboliczne<sup>18</sup>. Z tych też powodów pod koniec lat 30. XX w. kwestia reformy ustawodawstwa o opiece społecznej stała się – jak to określono – „sprawą palącą”<sup>19</sup>. Wybuch II wojny światowej nie tylko pogrzebał te zamierzenia, ale – jak się okazało w perspektywie czasu – zniweczył (instytucjonalny) dorobek z tego zakresu.

<sup>15</sup> J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej...*, s. 3. P. Grata sugeruje, iż w całym obszarze przedwojennej polityki społecznej najbardziej niedofinansowana była właśnie opieka społeczna, *Założenia i priorytety polskiej polityki społecznej w latach 1918–1939*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 34–35.

<sup>16</sup> Dodajmy, iż opieka społeczna w tym okresie obejmowała: opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, ochronę macierzyństwa; opiekę nad starcami, inwalidami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo i niezdolnymi do pracy; opiekę nad bezdomnymi ofiarami wojny i więźniami po odbyciu kary; walkę z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem i nierządem oraz pomoc prywatnym instytucjom opiekuńczym, art. 2 ustawy o opiece społecznej.

<sup>17</sup> M. Bornstein-Łychowska, *10 lat polityki społecznej państwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 54–55.

<sup>18</sup> J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej...*, s. 4–5.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 6.



### 3. System opieki społecznej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

W pierwszych latach powojennych przeważało przyjęte z góry stanowisko, że nowy ustrój socjalistyczny, zapewniając wszystkim obywatelom pracę, usunie automatycznie ubóstwo, wskutek czego funkcjonowanie opieki społecznej nie będzie potrzebne<sup>20</sup>. Z tego też powodu w pierwszej dekadzie po II wojnie światowej system opieki społecznej przestał przyciągać uwagę państwa i systematycznie pozbawiany podmiotowości<sup>21</sup> był traktowany jako niewarty wspomnienia relikwiny kapitalistycznej Polski<sup>22</sup>.

W drugiej połowie lat 50. XX w. zaczęto coraz częściej dostrzegać – by użyć eufemizmu – „niedoskonałość” powyższego podejścia, co doprowadziło do rewizji poglądu o zbędności opieki społecznej. Dostrzeżono rolę opieki społecznej, szczególnie – jak zaznaczał w latach 70. XX w. M. Karczewski, dyrektor Departamentu Pomocy Społecznej w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej – „konieczność organizowania różnych form pomocy dla ludzi chorych lub niezdolnych do pracy, a zwłaszcza starzych, niekoniecznie »ubogich«, którzy sami lub z pomocą swych rodzin nie mogli sobie zapewnić niezbędnych warunków do życia”<sup>23</sup>. W 1966 r. przyjęto „Tezy programowe w sprawie podstawowych kierunków działania pomocy społecznej w planach długofalowych”, które stały się podstawą programową rozwoju opieki społecznej w Polsce Ludowej. Dokument ten stwierdzał, iż „organizacja życia człowieka starego i niezdolnego do pracy, który samodzielnie nie może zaspokoić swych potrzeb wysuwa na się na pierwszy plan i wśród szeregu zadań opiekuńczych staje się zadaniem dominującym w przyszłości”<sup>24</sup>. Przyjęty w latach 60. XX w. kierunek rozwoju opieki społecznej został więc wyraźnie określony i – trzeba przyznać – był zgodny z logiką państwa socjalistycznego: koncentracja na osobach starszych, chorych i niepełnosprawnych, czyli na tych, którzy znaleźli się trudnym położeniu (losowym) niezależnie od funkcjonowania obowiązującego ustroju<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> M. Karczewski [bez tytułu], „Opiekun Społeczny” 1974, nr 2 (55), s. 9.

<sup>21</sup> W 1949 r. Ministrowi Oświaty przekazano działania w zakresie opieki społecznej nad dziećmi i młodzieżą zaś Ministrowi Zdrowia zadania opieki nad matką i dzieckiem do lat trzech; M. Kruszyński [bez tytułu], „Opiekun Społeczny” 1974, nr 2 (55), s. 75.

<sup>22</sup> W literaturze tematu wymienia się trzy etapy rozwoju opieki społecznej w latach 1945–1989. Etap pierwszy, nazwany ratunkowym, trwający kilka lat bezpośrednio po zakończeniu działań wojennych; etap zastoju opieki społecznej, trwający w czasach stalinizmu oraz etap powrotu do funkcjonowania opieki społecznej rozpoczynający się 1958 r. Zob. np. R. Pląsek, *Przemiany polskiego systemu opieki społecznej w latach 1945–1989*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 2014, nr 24, s. 97.

<sup>23</sup> M. Karczewski [bez tytułu]..., s. 9.

<sup>24</sup> E. Burawska [bez tytułu], „Opiekun Społeczny” 1974, nr 2 (55), s. 39.

<sup>25</sup> M. Karczewski, *Opieka społeczna*, w: *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz (red.), Warszawa 1979, s. 500–521.

Tę właściwość opieki społecznej z okresu realnego socjalizmu podkreślał zawężony dostęp grup społecznych do katalogu świadczeń pieniężnych. Jednorazowe (doraźne) zasiłki pieniężne wprowadzono już w pierwszych latach powojennych, w 1956 r. pojawiły się zasiłki okresowe, a rok później zasiłki stałe<sup>26</sup>. W następnych latach za pomocą zarządzeń i instrukcji ministerialnych ukształtowano następujący system świadczeń pieniężnych:

- 1) stałe zasiłki pieniężne dla mężczyzn w wieku 65 lat i kobiet w wieku 60 lat (i powyżej) oraz inwalidów I i II grupy – jeżeli osoby te nie pracowały, nie były uprawnione do pobierania renty oraz nie posiadały żadnych środków utrzymania;
- 2) okresowe zasiłki pieniężne dla osób znajdujących się przejściowo w wyjątkowo ciężkich warunkach materialnych (np. utraty lub czasowej niezdolności do pracy jedynego żywiciela. Przyznawano je też osobom, w których sprawach toczyło się postępowanie rentowe czy rencistom znajdującym się w ciężkich warunkach materialnych, szczególnie wskutek choroby);
- 3) jednorazowe (celowe) zasiłki pieniężne dla osób wyszczególnionych w powyższych punktach, wypłacane w wypadkach szczególnie uzasadnionych dla zaspokojenia doraźnej potrzeby, a przede wszystkim na zakup żywności, opału, odzieży, bielizny lub niezbędnych sprzętów domowych<sup>27</sup>. Dodajmy, iż wspomniane zasiłki pieniężne nie mogły stanowić dopłat do płac i były niedostępne dla osób uchylających się od podjęcia pracy zaproponowanej przez właściwy do spraw zatrudnienia organ prezydium rady narodowej<sup>28</sup>.

Kolejnym elementem określającym medyczno-socjalną orientację powojennej opieki społecznej było umiejscowienie opieki społecznej w sektorze zdrowotnym (tzw. medykalizacja opieki społecznej) i w związku z tym powołanie w 1960 r. Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej<sup>29</sup>. Rok wcześniej utworzono<sup>30</sup> instytucję opiekuna społecznego, traktowanego jako istotny „ideowy czynnik społeczny” działalności socjalno-opiekuńczej

<sup>26</sup> E. Burawska [bez tytułu]..., s. 46.

<sup>27</sup> Zarządzenie nr 19/3 Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 19 marca 1959 r. w sprawie udzielania pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych przez właściwe do spraw pomocy społecznej organy prezydiów rad narodowych, Dz. Urz. MPiOS Nr 3, poz. 14; instrukcję nr 27/64 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17 sierpnia 1964 r. w sprawie udzielania pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych przez właściwe do spraw pomocy społecznej organy prezydiów rad narodowych, Dz. Urz. MZiOS Nr 17, poz. 92; instrukcję nr 5/68 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 lutego 1968 r. w sprawie pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych, Dz. Urz. MZiOS Nr 6, poz. 33.

<sup>28</sup> Paragraf 3 pkt 2 instrukcji nr 5/68 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej.

<sup>29</sup> D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna...*, s. 120.

<sup>30</sup> Nie traktowano tego wydarzenia jako powrotu do przedwojennej koncepcji opiekuna społecznego, ale jako nowy wytwór socjalistycznego państwa.



państwa<sup>31</sup>. W odróżnieniu od przedwojennych tradycji PRL-owscy opiekunowie społeczni dzielili się na dwie podstawowe grupy:

- 1) powiatowi (lub miejscy) opiekunowie społeczni, którzy byli etatowymi pracownikami wydziałów zdrowia i opieki społecznej prezydiów właściwych rad narodowych. Działali oni w oparciu o sieć terenowych opiekunów społecznych (zob. niżej), których pracę organizowali i koordynowali;
- 2) terenowi opiekunowie społeczni pracujący honorowo (bezpłatnie) i dzielący się na następujące podgrupy:
  - terenowych opiekunów społecznych działających w rejonach opiekuńczych (np. osiedlu, bloku, wsi) – była to najliczniejsza grupa,
  - gromadzkich opiekunów społecznych działających w siedzibie gromadzkich rad narodowych,
  - zakładowych opiekunów społecznych działających w zakładach pracy,
  - specjalistycznych opiekunów społecznych pełniących funkcje pomocnicze względem terenowych opiekunów społecznych w przypadkach wymagających wiedzy specjalistycznej<sup>32</sup>.

W 1963 r. funkcjonowało ponad 33 tys. terenowych opiekunów społecznych. 60% z nich posiadało wykształcenie podstawowe i niepełne średnie, a tylko niewielki odsetek legitymował się wykształceniem wyższym. Na ogół terenowi opiekunowie społeczni rekrutowali się ze środowisk robotniczych, chłopskich, rencistów i inwalidów oraz gospodyń domowych<sup>33</sup>. Dziewięć lat później, czyli w 1972 r., zarejestrowano już ogółem sieć ponad 65 tys. opiekunów społecznych<sup>34</sup>, mających za zadanie rozpoznawanie potrzeb osób indywidualnych i rodzin potrzebujących wsparcia – przede wszystkim starszych, samotnych osób niemających uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, grup niezdolnych do pracy oraz przewlekle chorych<sup>35</sup>.

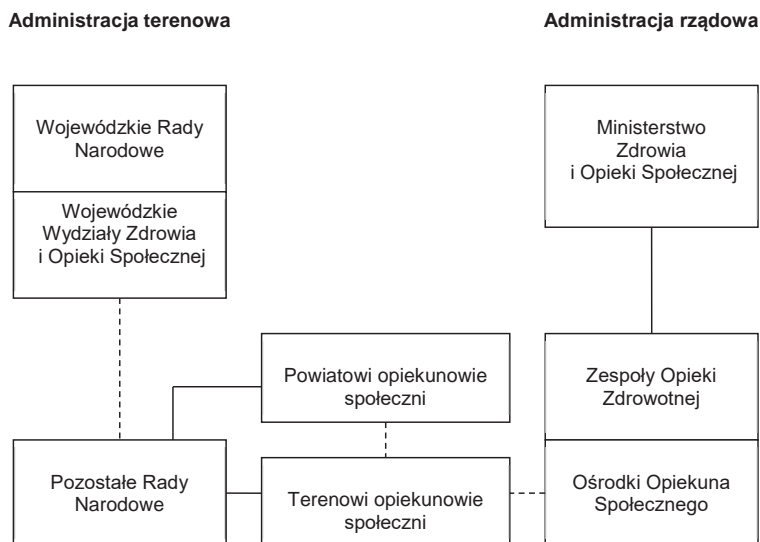
<sup>31</sup> Ciekawe, choć niepozabawione elementów propagandowych, świadectwo pracy opiekunów społecznych dają ich pamiętniki, zob. *Pamiętniki opiekunów społecznych*, Warszawa 1971.

<sup>32</sup> Zob. uchwałę nr 92 Rady Ministrów z dnia 5 marca 1959 r. w sprawie powołania opiekunów społecznych, Mon. Pol. Nr 32, poz. 145; zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 27 października 1959 r. o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych, Monitor Polski Nr 93, poz. 496; S. Rak, *Opiekunowie społeczni, w: Polityka społeczna i służby społeczne w PRL*, J. Rosner (red.), Warszawa 1972, s. 222–257; *Poradnik opiekuna społecznego*, J. Rutkiewicz, E. Strzelecki, Z. Lancmański (red.), Warszawa 1965, s. 35–36.

<sup>33</sup> *Poradnik opiekuna społecznego...*, s. 35.

<sup>34</sup> *Poradnik pracownika socjalnego*, J. Rosner (red.), Warszawa 1973, s. 60.

<sup>35</sup> *Ibidem*. M. Brenk twierdzi, iż „Urządzony w ten sposób system pomocy społecznej okazał się niewydolny. Zamiast oczekiwanych skoordynowanych działań opiekunów społecznych na rzecz potrzebujących, działali słabo opłacani powiatowi terenowi opiekunowie społeczni oraz pracujący ochotniczo terenowi opiekunowie społeczni. Prestiż opiekuna społecznego był bardzo niski – nie był on urzędnikiem docenianym,

**Rysunek 2.** Schemat opieki społecznej w PRL (lata 70. XX w.)

Źródło: opracowanie własne.

Dopełnieniem systemu opieki społecznej było utworzenie w 1969 r. (na wzór jugosłowiański) ośrodków opiekuna społecznego ulokowanych najczęściej (od 1970 r.) przy zespołach opieki zdrowotnej<sup>36</sup>. Tym samym ukształtowała się skomplikowana struktura socjalistycznej opieki społecznej, charakteryzująca się rozproszeniem zadaniowym oraz „rozciągnięciem” pomiędzy dwoma pionowymi strukturami: terenowymi organami władzy (radami narodowymi) a sektorem służby zdrowia. Stosunkowo zwięźle opisał tę specyfikę D. Zalewski: „Rady narodowe były dysponentem środków budżetowych i organem decydującym o ich przeznaczeniu na cele opieki i pomocy społecznej. Terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej (prezydenci miast, naczelnicy gmin, dzielnic) administrowały środkami budżetowymi i zlecały wykonanie określonych zadań terenowym organom administracji państwowej o właściwości szczególnej, tj. kierownikom wydziałów lub referatów zdrowia i opieki społecznej, którzy przyznawali świadczenia. Ośrodki opiekuna społecznego zajmowały się rozpoznaniem potrzeb, ich analizą i oceną oraz wnioskowaniem do terenowych organów administracji państwowej o przyznanie określonego świad-

często natomiast wykonywał prace biurowe niezwiązane z zajmowanym stanowiskiem”, *Od społecznika do profesjonalisty...*, s. 139.

<sup>36</sup> Instrukcja nr 1/69 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 stycznia 1969 r. w sprawie ośrodka opiekuna społecznego, Dz. Urz. MZiOS Nr 4, poz. 12. Por. też K. Wódz, *Służby społeczne w Polsce. Geneza, kierunki rozwoju, metody pracy*, Katowice 1982.

czenia<sup>37</sup>. Rysunek 2 przedstawia w sposób graficzny opisany wyżej system zmedykalizowanej socjalistycznej opieki społecznej.

Załamaniem się realnego socjalizmu i związana z tym transformacja systemowa, której konsekwencją było pojawienie się m.in. wysokiego bezrobocia, wymusiły (błyskawiczne) zreformowanie reguł funkcjonowania opieki społecznej w Polsce<sup>38</sup>.

#### 4. System pomocy społecznej w III Rzeczypospolitej

Podstawę prawną systemu pomocy społecznej po 1989 r. stanowiły pierwotnie przepisy ustawy o pomocy społecznej z 1990 r.<sup>39</sup>, zastąpione następnie w 2004 r. kolejną ustawą w tej materii<sup>40</sup>. W wymiarze instytucjonalnym system ten odwołuje się do przedwojennej koncepcji usamorządowienia, zaś w konstrukcji świadczeń pieniężnych nawiązuje do rozwiązań powojennych.

Ustawa z 1990 r., obok zastąpienia (nie najlepiej kojarzącego się historycznie i funkcjonalnie) pojęcia opieki społecznej terminem „pomoc społeczna”<sup>41</sup>, wprowadziła m.in. ośrodki pomocy społecznej na poziomie gminnym<sup>42</sup>, którym przypisano wiodącą rolę w organizacji pomocy spo-

<sup>37</sup> D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna...*, s. 121. Na temat negatywnych skutków transformacji ustrojowej w postaci dezaktywacji społeczeństwa, ubóstwie, marginalizacji i polaryzacji dochodów zob. np. M. Kabaj, *Syndrom polskiej transformacji*, w: *Polska transformacja ustrojowa. Próba dyskursu – zarys perspektyw*, Warszawa 2004, s. 238–278.

<sup>38</sup> Reformę opieki społecznej rozważano jeszcze w czasach PRL-u. W 1986 r. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej opracowało nawet „Założenia do ustawy o pomocy społecznej”, które następnie stały się podstawą projektów roboczych ustawy o pomocy społecznej. Jednak żadnemu z projektów nie udało się wyjść poza sferę planowania. Dopiero zmiana orientacji politycznej, wprowadzenie gospodarki wolnorynkowej oraz przeniesienie prac do resortu pracy skonkretyzowało działania w tym zakresie. Szczegółowy opis powstawania struktur pomocy społecznej w okresie przemiany ustrojowej przedstawia W. Kanka w artykule: *Jak budowała się nowoczesna pomoc społeczna*, „Problemy Społeczne” 2010, nr 6, s. 13–14.

<sup>39</sup> Art. 59 wspomnianej ustawy znosił moc prawną ustawy o opiece społecznej z 1923 r., co oznacza, iż przedwojenne przepisy obowiązywały (rzecz jasna formalnie, a nie faktycznie) przez cały okres PRL-u. Z kolei mało znany wątek w postaci wcześniejszego projektu ustawy w tej materii (z kwietnia 1990 r.) przedstawia jej autor – H. Szurgacz w pracy: *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.

<sup>40</sup> Zob. ustawę z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 87, poz. 506 ze zm.; ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.

<sup>41</sup> Nie ma tu miejsca na operacjonalizację pojęć „opieka” i „pomoc społeczna” oraz próbę rozróżnienia tych kategorii. Tą kwestią zajmował się np. H. Szurgacz, *Opieka społeczna czy pomoc społeczna*, Wrocław 1990 czy D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna...*, s. 32–50.

<sup>42</sup> Ośrodki te zaczęły powstawać jeszcze przed przyjęciem ustawy o pomocy społecznej w 1990 r. Koncepcje zmian w tworzącej się pomocy społecznej (m.in. funkcje

łecznej nowej, wolnorynkowej Polski (decentralizacja pomocy społecznej)<sup>43</sup>. Dynamiczne zmiany następujące po 1990 r. wywołały kolejne przeobrażenia w omawianej strukturze: reforma administracji samorządowej (1999 r.) wpłynęła na konstrukcję instytucjonalną pomocy społecznej<sup>44</sup>, zaś nowa ustawa o pomocy społecznej (2004 r.) ustaliła jej wymiar zadaniowy<sup>45</sup>. Obecna struktura pomocy społecznej opiera się na (horyzontalnym) współdziałaniu instytucji należących do administracji rządowej z instytucjami samorządowymi (zob. rys. 3)<sup>46</sup>. Zadania należące do tych instytucji zaprojektowano następująco:

1. Administracja rządowa:

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, do którego należy m.in.: tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej, analiza skuteczności pomocy społecznej, zlecenie i finansowanie badań i ekspertyz, inspirowanie i promowanie nowych form i metod działania, a także szkolenie kadr, opracowanie i finansowanie programów osłonowych,
- wydziały polityki społecznej (przy urzędach wojewódzkich), do których należy m.in.: ustalanie sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, wydawanie lub cofanie zezwoleń na prowadzenie domów pomocy społecznej, nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa.

2. Administracja samorządowa;

- regionalne ośrodki polityki społecznej (przy urzędach marszałkowskich), do których należy m.in.: opracowanie strategii wojewódzkiej

---

OPS-ów) były dyskutowane na – owianym nieco tajemnicą – spotkaniu Jacka Kuronia m.in. z delegatami urzędów wojewódzkich, które odbyło się w Charzykowach w dniach 20–22 listopada 1989 r. Zob. *Historyczne spotkanie*, „Problemy Społeczne” 2010, nr 5, s. 13–14.

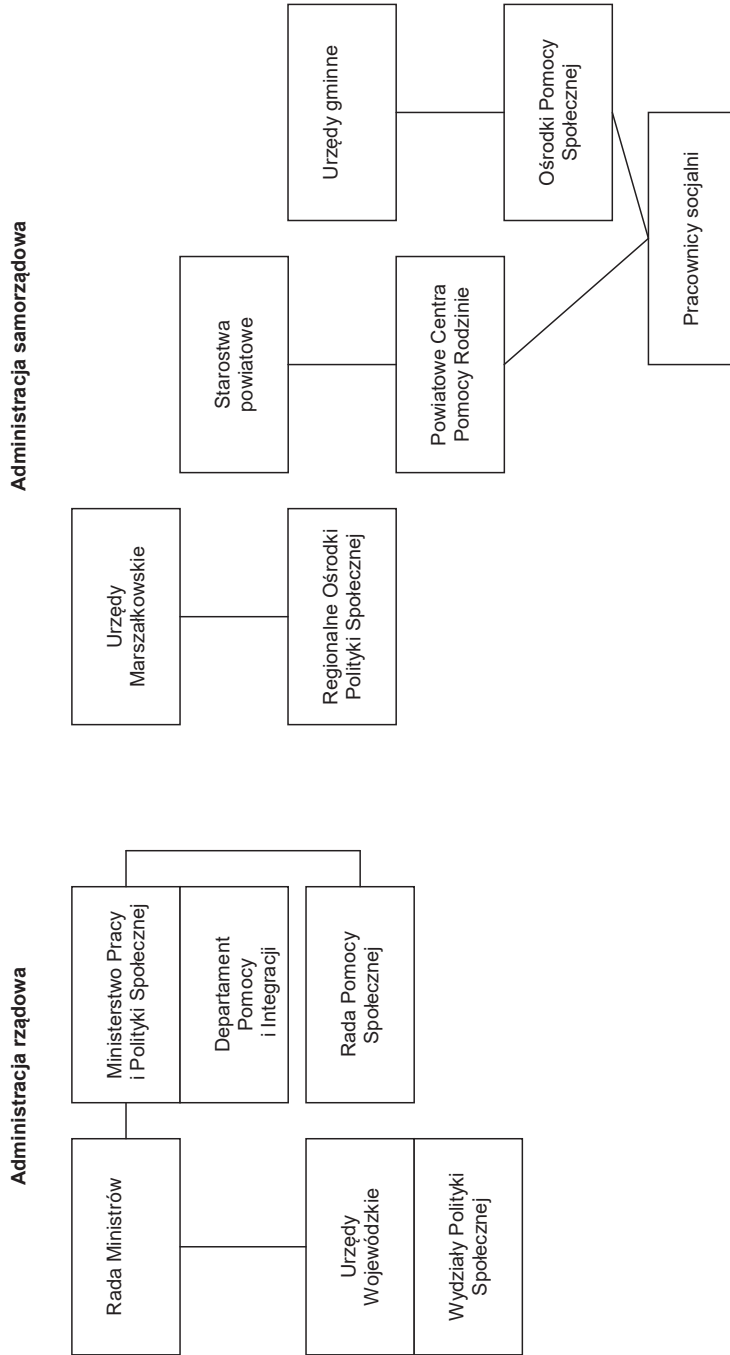
<sup>43</sup> Do 1999 r., czyli do reformy administracyjnej w Polsce, organizacja pomocy społecznej opierała się na trójstopniowym systemie hierarchicznym. Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej nadzorowało działalność 49 wojewódzkich zespołów pomocy społecznej, a te z kolei kontrolowały i wspierały prawie 2,5 tys. ośrodków pomocy społecznej w gminach. Zob. J. Kerlin, *Pomoc społeczna po reformie administracyjnej 1999 r. Analiza polityki i jej skutków*, w: *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, E. Leś (red.), Warszawa 2002/2003, s. 134. Na temat funkcjonowania pomocy społecznej na tym (wczesnym) etapie rozwoju w III RP zob. T. Kaźmierczak, *Polityka pomocy społecznej wobec rodziny we współczesnej Polsce*, w: *Praca socjalna. Pomoc społeczna*, J. Kwaśniewski (wybór i opracowanie), Warszawa 1995, s. 245–257.

<sup>44</sup> Zob. na ten temat: S. Golinowska, *System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform*, w: *Pomoc społeczna. Od klientyzmu...*, s. 46–51 oraz P. Błądowski, *Rola administracji rządowej w finansowaniu pomocy społecznej*, *Ibidem*, s. 61–98.

<sup>45</sup> Na temat periodyzacji pomocy społecznej w III RP zob. J. Hryniewicz, *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej*, w: *Reformy społeczne – bilans dekady*, M. Rymśa (red.), Warszawa 2004, s. 97–98.

<sup>46</sup> Organizację i funkcjonowanie pomocy społecznej w Polsce przybliży np. praca M. Grewińskiego i A. Zasady-Chorab, *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*, Toruń 2012.

Rysunek 3. Schemat pomocy społecznej w III RP (po 1999 r.)



Źródło: opracowanie własne.

w zakresie polityki społecznej, organizowanie kształcenia, rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej, diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie,

- powiatowe centra pomocy rodzinie (przy starostwach powiatowych), do których należy m.in.: prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, pomoc cudzoziemcom, prowadzenie domów pomocy społecznej oraz ośrodków wsparcia o zasięgu ponadgminnym, prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej,
- ośrodki pomocy społecznej (przy urzędach gminnych), do których należy m.in.: udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, przyznawanie i wypłacanie zasiłków, praca socjalna, organizowanie świadczeń opiekuńczych, dożywianie dzieci, sprawienie pogrzebu, prowadzenie domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym<sup>47</sup>.

Wraz z upływem czasu i pojawianiem się efektów działania zreformowanego systemu pomocy społecznej w III RP nasilały się głosy krytykujące funkcjonowanie tego obszaru działalności państwa i samorządów. Twierdzono, iż od początku zmian ośrodki pomocy społecznej – kluczowe w całym procesie działania systemu – skupiły się głównie na pomocy finansowej, co pociągnęło za sobą proces uzależniania się klientów od tej instytucji. „Zarówno praktycy, jak i badacze podkreślali, że pierwsze lata funkcjonowania ustawy o pomocy społecznej, z konieczności nastawione na działalność ratowniczą, cechował brak doświadczeń w rozwiązywaniu najbardziej palących problemów społecznych i alternatywnych sposobów pomocy<sup>48</sup>. Wydaje się, iż wśród licznych głosów krytyki najczęściej pojawiającym się postulatem było nawoływanie do odejścia od (obecnie dominujących) działań osłonowych na rzecz aktywizacji beneficjentów pomocy społecznej<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Art. 16–24 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. Rolę i zadania gminy w zakresie pomocy społecznej w znakomity sposób omawia artykuł: P. Błęadowski, P. Kubicki, *Pomoc społeczna – główna instytucja socjalna na szczeblu lokalnym*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 11–12, s. 40–44.

<sup>48</sup> A. Kotlarska-Michalska, *Przejawy dysfunkcji w pomocy społecznej i możliwości ich naprawy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2010, nr 13/14, s. 133.

<sup>49</sup> Na przykład M. Rymśza, *W stronę pracy socjalnej i działań aktywizujących w pomocy społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2010, nr 13/14, s. 157–161; *Czy podejście aktywizujące ma szanse? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, M. Rymśza (red.), Warszawa 2011; D. Trawkowska, *Działania pozorne w pomocy społecznej. Przypadek (i przypadłość) pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2007, nr 10. Por. także interesujący tekst T. Kaźmierczaka z sugestiami zmian na poziomie doktrynalnym: T. Kaźmierczak, *O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2014, nr 27, s. 91–105. Z kolei efekt debaty praktyków pomocy społecznej na temat zmian w tym obszarze polityki społecznej przed-



Zgadając się z faktem, iż skoro obecny model pomocy społecznej miał głównie za zadanie łagodzenie społecznych kosztów reform gospodarczych lat 90., to systemowo muszą w nim dominować działania ratownicze a nie aktywizujące<sup>50</sup> w 2013 r. strona rządowa zaproponowała modernizację systemu poprzez nowelizację następujących elementów ustawy z 2004 r.:

- a) zmianę celów pomocy społecznej (poprzez nakierowanie na działania profilaktyczne i aktywizujące) oraz przeformułowanie katalogu świadczeń pieniężnych,
- b) modyfikację struktury organizacyjnej na szczeblu gmin i powiatów oraz wdrożenie do systemu pomocy społecznej podmiotów niepublicznych,
- c) utworzenie nowych specjalności zawodowych pracowników socjalnych oraz wprowadzenie nowych form kontraktu socjalnego,
- d) wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu domów pomocy społecznej<sup>51</sup>.

Z elementów instytucjonalnych niewątpliwie na uwagę zasługiwały projekty zmiany w wewnętrznej strukturze organizacyjnej ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie (m.in. w celu oddzielenia pracy socjalnej od działalności administracyjnej<sup>52</sup>) oraz wprowadzenie nowych niepublicznych podmiotów (Agencji Usług Socjalnych), mających wykonywać zadania zlecone (usługi) przez gminy. I choć projekt wspomnianych zmian w pomocy społecznej wszedł na ścieżkę legislacyjną w 2013 r., to – co tu dużo mówić – z powodu opieszałości decydentów nie zdążył z niej zejść<sup>53</sup>. Nie wydaje się także, by nowo powołane w 2015 r. władze były zainteresowane projektem reformy opracowanym przez poprzedników. Krótko mówiąc, na wprowadzenie zmian modernizujących

---

stawia tekst: *Wokół 13 postulatów. Propozycje zmian w pomocy społecznej*, „Problemy Społeczne” 2010, nr 3, s. 37–41. Zob. też propozycję radykalnej zmiany w systemie pomocy społecznej: K. Chaczko, *(R)ewolucja wyobrażona. O propozycji zmian w systemie pomocy społecznej przy wykorzystaniu programu Rodzina 500 plus*, „Praca Socjalna” 2016, nr 3 (w druku).

<sup>50</sup> *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw. Wariant I*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014, s. 3–4. J. Hrynkiewicz pisze z kolei o „pułapce filantropii”, w którą wpadła pomoc społeczna – i szerzej – polityka społeczna po 1989 r. Pułapka ta wynika z faktu zastosowania na szeroką skalę „filantropii” (osłon socjalnych), co prowadzi do błyskawicznego wzrostu liczby podopiecznych (uzależnienia ich od osłon socjalnych), a w konsekwencji do niewydolności systemu. Zob. J. Hrynkiewicz, *Koncepcje polityki społecznej w Polsce 1989–1991*, Warszawa 1992, s. 24.

<sup>51</sup> *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej...*, s. 5–6.

<sup>52</sup> Zob. na ten temat: R. Szarfenberg, *Rozdzielenie postępowań administracyjnych od pracy socjalnej – przegląd zagadnień*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/rozdzielenieRSz.pdf> (19.05.2015).

<sup>53</sup> Dodajmy, iż projekt zmiany ustawy o pomocy społecznej zatrzymał się na etapie uzgodnień rządowych, gdyż utknął w Stałym Komitecie Rady Ministrów, gdzie był regularnie zdejmowany z porządku obrad.

ten niezwykle ważny obszar działalności państwa polskiego wciąż musimy (cierpliwie) poczekać<sup>54</sup>.

## 5. Zakończenie

Największym osiągnięciem przedwojennej opieki społecznej było – jak twierdzi L. Malinowski – wyraźne zadeklarowanie państwa polskiego o prawie do opieki społecznej wraz jej upowszechnieniem oraz zerwanie z działalnością filantropijną i litością nad potrzebującymi pomocy<sup>55</sup>. Z jednej strony był to system, w którym odpowiedzialność za los najsłabszych obywateli wzięło na siebie odrodzone państwo polskie, ale równocześnie bardzo mocno zakotwiczone opiekę społeczną w samorządach, które tym samym stały się czynnikiem decydującym o jej (byle)jakości. Gwoli wyjaśnienia dodajmy od razu, iż głównie z przyczyn finansowych przedwojenna opieka społeczna – a szczególnie w okresie kryzysu gospodarczego lat 30 XX w. – stała na z góry przegranej pozycji<sup>56</sup>.

Z kolei w PRL-u opieka społeczna nie stanowiła odrębnej instytucji, a była częścią scentralizowanej struktury działu ochrony zdrowia i terenowej administracji państwa, bez własnych podstaw prawnych, nie mówiąc już o jakiegokolwiek autonomii<sup>57</sup>. Poruszając się zgodnie z logiką realnego socjalizmu, działania podmiotowe w tym zakresie ukierunkowano głównie na ludzi starych i niezdolnych do samodzielnej egzystencji, w związku z czym „zasięg całego systemu był skromny, socjalistyczne państwo działało bowiem równolegle na wielu innych polach redystrybucyjnych”<sup>58</sup>.

Powrót do ustroju demokratycznego i kapitalistycznego systemu produkcji przyniósł nowe reguły organizacji pomocy społecznej. Wprowadzone zmiany (instytucje) wpisywały się w „liberalną tradycję decentralizacji

---

<sup>54</sup> Nieco sceptycznie na efekty nowelizacji ustawy o pomocy społecznej zapatrywał się T. Kaźmierczak, twierdząc, iż „coś będzie działać lepiej, coś gorzej, ale transformacja systemu nie nastąpi; pomoc społeczna trochę może zmienić oblicze, ale w istocie pozostanie taką, jaką znamy. I nie może być inaczej, bowiem zmiany wprowadzane jedynie w trybie nowelizacji już istniejących regulacji prawnych mają z góry określone ramy, co zasadniczo ogranicza charakter i zakres tego, co zmienione być może. Tymczasem w moim przekonaniu (...) skala i rodzaj potrzebnych pomocy społecznej przekształceń wymaga znacznie więcej – transgresyjnej odwagi i determinacji, koncepcyjnej i politycznej, bo bez nich realna przebudowa ważnego przecież obszaru polityki społecznej nie nastąpi”, T. Kaźmierczak, *O potrzebie końca pomocy społecznej jaką znamy...*, s. 105.

<sup>55</sup> L. Malinowski, *Geneza opieki socjalnej w Drugiej Rzeczypospolitej*, w: *Praca socjalna służbą człowiekowi*, L. Malinowski, M. Orłowska (red.), Warszawa 1998, s. 23 i 28.

<sup>56</sup> Tak twierdzi np. P. Grata w książce *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej...*, s. 256–257.

<sup>57</sup> S. Golinowska, *System pomocy społecznej...*, s. 22.

<sup>58</sup> P. Broda-Wysocki, *Propozycje zmian w systemie pomocy społecznej*, s. 3–4, <http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2013/07/Propozycje-zmian-w-systemie-pomocy-spo-C5%82ecznej.pdf> (19.05.2015).

podstawowych instytucji polityki społecznej”, pełniąc rolę „amortyzatora łagodzącego skutki drastycznego obniżenia poziomu życia”<sup>59</sup>. Jednak wraz z upływem czasu, a szczególnie z następowaniem jakościowych zmian w społeczeństwie, ów „amortyzator” – by raz jeszcze użyć zwrotu D. Zalewskiego – zakorzeniony jednocześnie w poprzedniej epoce<sup>60</sup> stał się przestarzałym „elementem” hamującym efektywność całego systemu. „Naprawa” (aż chce się powiedzieć więcej – „wymiana”) tego „elementu” wydaje się być największym wyzwaniem w pomocy społecznej ostatnich i – jak sądzę – nadchodzących lat<sup>61</sup>.

Kończąc i wracając do *leitmotivu* tego artykułu, trzeba stwierdzić, iż jeśli spojrzymy na ewolucję opieki i pomocy społecznej z perspektywy instytucjonalnej, to dostrzeżemy – jak przez soczewkę – zminiaturyzowane losy Rzeczypospolitej. Od ogromnej, niemal naiwnej wiary w siłę społeczności lokalnej odrodzonej Polski, poprzez toporną centralizację okresu realnego socjalizmu, aż po liberalizm czasów współczesnych ze wszystkimi jego konsekwencjami. Jest to pewnie jedna z wielu perspektyw, przez które możemy spoglądać na kondycję Polski. Tyle że akurat ta „soczewka” jest niezwykle silna, gdyż pokazuje także zaangażowanie państwa w los jego najsłabszych obywateli.

## Bibliografia

- Aszoff M., *Działalność opiekuńcza II Ośrodka Zdrowia i Opieki w śródmiejskiej dzielnicy Warszawy*, w: *Opieka społeczna w Warszawie 1923–1947*, M. Gładkowska i in. (oprac.), Warszawa 1995.
- Błędowski P., *Rola administracji rządowej w finansowaniu pomocy społecznej*, w: *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, E. Leś (red.), Warszawa 2002/2003.
- Błędowski P., Kubicki P., *Pomoc społeczna – główna instytucja socjalna na szczeblu lokalnym*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 11–12.

<sup>59</sup> D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna...*, s. 181.

<sup>60</sup> *Idem*, *Życie z preambułą: o tępieniu fikcji*, w: *Przeciw biedzie. Programy, pomysły, inicjatywy*, E. Tarkowska (red.), Warszawa 2002, s. 123.

<sup>61</sup> W podobnym tonie wypowiadają się P. Błędowski i P. Kubicki: „Polska pomoc społeczna wciąż nie najlepiej radzi sobie z problemem długotrwałego bezrobocia i ubóstwa, a w ciągu najbliższych lat będzie musiała zmierzyć się z kolejnym wyzwaniem, jakim jest starzenie się polskiego społeczeństwa. Wydaje się, że problemy te bez przekształceń systemowych, polegających zarówno na modyfikacji ustawodawstwa i zintegrowania działań różnego rodzaju instytucji, jak i zmianie filozofii działania i skoncentrowaniu się na pracy socjalnej, nie będą możliwe do rozwiązania. Warto również zastanowić się nad sposobami motywującymi pracowników socjalnych do trwałego likwidowania problemów ich klientów”, *Pomoc społeczna – główna instytucja socjalna...*, s. 44. Na temat współczesnych wyzwań związanych z ubóstwem zob. np. *Dyskursy ubóstwa i wykluczenia społecznego*, E. Tarkowska (red.), Warszawa 2013. Z kolei problemy związane ze starzejącym się społeczeństwem omawia N.G. Pikuła, *Poczucie sensu życia osób starszych. Inspiracje do edukacji w starości*, Kraków 2015.

- Bornstein-Lychowska M., *10 lat polityki społecznej państwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Brenk M., *Od społecznika do profesjonalisty – ewolucja zawodu pracownika socjalnego w Polsce*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja” 2012, nr 2.
- Brenk M., *Minęło 90 lat od uchwalenia Ustawy o opiece społecznej w Polsce*, „Praca Socjalna” 2014, nr 1.
- Broda-Wysocki P., *Propozycje zmian w systemie pomocy społecznej*, <http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2013/07/Propozycje-zmian-w-systemie-pomocy-spo%C5%82ecznej.pdf>.
- Burawska E., [bez tytułu], „Opiekun Społeczny” 1974, nr 2 (55).
- Chaczko K., *Czy w systemie opieki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej istniały zasiłki pieniężne?*, „Praca Socjalna” 2016, nr 2.
- Chaczko K., *(R)ewolucja wyobrażona. O propozycji zmian w systemie pomocy społecznej przy wykorzystaniu programu Rodzina 500 plus*, „Praca Socjalna” 2016, nr 3 (w druku).
- Dyskursy ubóstwa i wykluczenia społecznego*, E. Tarkowska (red.), Warszawa 2013.
- Golinowska S., *System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform, w: Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, E. Leś (red.), Warszawa 2002/2003.
- Grata P., *Założenia i priorytety polskiej polityki społecznej w latach 1918–1939*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10.
- Grata P., *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2013.
- Grewiński M., Zasada-Chorab A., *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*, Toruń 2012.
- Historyczne spotkanie*, „Problemy Społeczne” 2010, nr 5.
- Hrynkiewicz J., *Koncepcje polityki społecznej w Polsce 1989–1991*, Warszawa 1992.
- Hrynkiewicz J., *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej*, w: *Reformy społeczne – bilans dekady*, M. Rymsza (red.), Warszawa 2004.
- Kabaj M., *Syndrom polskiej transformacji*, w: *Polska transformacja ustrojowa. Próba dyskursu – zarys perspektyw*, Warszawa 2004.
- Kanka W., *Jak budowała się nowoczesna pomoc społeczna*, „Problemy Społeczne” 2010, nr 6.
- Karczewski M., [bez tytułu], „Opiekun Społeczny” 1974, nr 2 (55).
- Karczewski M., *Opieka społeczna*, w: *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz (red.), Warszawa 1979.
- Kaźmierczak T., *O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2014, nr 27.
- Kaźmierczak T., *Polityka pomocy społecznej wobec rodziny we współczesnej Polsce*, w: *Praca socjalna. Pomoc społeczna*, J. Kwaśniewski (wybór i opracowanie), Warszawa 1995.
- Kaźmierczak T., *W cieniu prawa ubogich: o źródłach i rozwoju (praktykowanej w OPS) pracy socjalnej*, w: *W stronę aktywnych służb społecznych*, T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), Warszawa 2012.
- Kerlin J., *Pomoc społeczna po reformie administracyjnej 1999 r. Analiza polityki i jej skutków*, w: *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, E. Leś (red.), Warszawa 2002/2003.

- Kotlarska-Michalska A., *Przejawy dysfunkcji w pomocy społecznej i możliwości ich naprawy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2010, nr 13/14.
- Kruszewski T., *Organizacja opieki społecznej w działalności samorządu prowincjonalnego na Śląsku w XIX i XX wieku*, Wrocław 2010.
- Kruszyński M., [bez tytułu], „Opiekun Społeczny” 1974, nr 2 (55).
- Krzeczkowski K., *Uwagi nad drogami opieki społecznej*, Warszawa 1936.
- Krzyszowski J., *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Łódź 2005.
- Krzyszowski J., *Fenomen pomocy społecznej w Łodzi do II wojny światowej, w: Z zagadnień historii pracy socjalnej w Polsce i w świecie*, A. Małek, K. Slany, I. Szczepaniak-Wiecha (red.), Kraków 2006.
- Krzywicki L., *Służba społeczna w Polsce*, Warszawa 1928.
- Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001.
- Malinowski L., *Geneza opieki socjalnej w Drugiej Rzeczypospolitej*, w: *Praca socjalna służbą człowiekowi*, L. Malinowski, M. Orłowska (red.), Warszawa 1998.
- Pamiętniki opiekunów społecznych*, Warszawa 1971.
- Pikuła N. G., *Poczucie sensu życia osób starszych. Inspiracje do edukacji w starości*, Kraków 2015.
- Płasek R., *Przemiany polskiego systemu opieki społecznej w latach 1945–1989*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 2014, nr 24.
- Rosner J. (red.), *Poradnik pracownika socjalnego*, Warszawa 1973.
- Rak S., *Opiekunowie społeczni*, w: *Polityka społeczna i służby społeczne w PRL*, J. Rosner (red.), Warszawa 1972.
- Rutkiewicz J., Strzelecki E., Lancmański Z. (red.), *Poradnik opiekuna społecznego*, Warszawa 1965.
- Rymsza M., *W stronę pracy socjalnej i działań aktywizujących w pomocy społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2010, nr 13/14.
- Rymsza M. (red.), *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, Warszawa 2011.
- Szarfenberg R., *Rozdzielenie postępowań administracyjnych od pracy socjalnej – przegląd zagadnień*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/rozdzielenieRSz.pdf>.
- Szurgacz H., *Opieka społeczna czy pomoc społeczna*, Wrocław 1990.
- Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.
- Starczewski J., *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1938, nr 10.
- Trawkowska D., *Działania pozorne w pomocy społecznej. Przypadek (i przypadłość) pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2007, nr 10.
- Uziębło A., *Reforma służby zdrowia i opieki społecznej zarządu miejskiego miasta stołecznego Warszawy*, w: *Opieka społeczna w Warszawie 1923–1947*, (oprac.) M. Gładkowska i in., Warszawa 1995.
- Wokół 13 postulatów. Propozycje zmian w pomocy społecznej*, „Problemy Społeczne” 2010, nr 3.

Wódz K., *Służby społeczne w Polsce. Geneza, kierunki rozwoju, metody pracy*, Katowice 1982.

Zalewski D., *Życie z preambułą: o tępieniu fikcji*, w: *Przeciw biedzie. Programy, pomysły, inicjatywy*, E. Tarkowska (red.), Warszawa 2002.

Zalewski D., *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Warszawa 2005.

### „Polska w soczewce”. Ewolucja oraz modernizacja systemu opieki i pomocy społecznej w perspektywie instytucjonalnej

#### Streszczenie

W artykule omówiono ewolucję opieki i pomocy społecznej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy instytucjonalnej, ogniskującej się na zmianach zachodzących w obszarze instytucji pomocowych. W pierwszej kolejności scharakteryzowany został rozwój opieki społecznej w II RP, zaś następnie przedstawiono zmiany następujące w tym obszarze w okresie PRL-u oraz w III RP. Artykuł kończą ustalenia na temat perspektywy modernizacji pomocy społecznej w Polsce.

**Słowa kluczowe:** opieka społeczna, pomoc społeczna, opiekunowie społeczni, reforma systemu pomocy społecznej

### Poland in Focus. The Evolution and Modernisation of the Social Welfare System in the Institutional Perspective

#### Abstract

In this article, I discuss the evolution of social welfare in Poland. I focus on the institutional perspective, which shows changes in the institutions in this area. In the first part, I present the development of social welfare in the Second Polish Republic (1918–1939) and then describe changes in the communist period and the Third Republic after 1989. At the end of my contribution, I discuss the plans for the modernisation of the Polish social welfare system.

**Keywords:** social welfare, social worker, modernisation of social welfare