

# W cieniu prawa ubogich: o źródłach i rozwoju (praktykowanej w OPS) pracy socjalnej

/ Tomasz Kaźmierczak

Przeszłość ma znaczenie. Ta z pozoru nieodkrywcza teza leży u podstaw popularnego wśród ekonomistów, politologów i historycznie zorientowanych socjologów podejścia do badania rozmaitych zjawisk społecznych. Z dużym powodzeniem próbują oni mianowicie wyjaśniać stan obecny badanych procesów ich „zależnością od szlaku” (*path dependence*)<sup>1</sup>. W swej najbardziej podstawowej wersji „zależność od szlaku” oznacza, iż stan obecny i przyszły jakiegoś zjawiska czy procesu jest zdeterminowany jego stanami przeszłymi. Ten typ analizy jest szczególnie użyteczny dla wyjaśniania fenomenu długotrwałego utrzymywania się (powtarzalności) pewnych wzorów zachowań, działań, decyzji czy rozwiązań instytucjonalnych – a zatem i ich odporności na zmiany – mimo upływu czasu i zmieniających się warunków zewnętrznych.

„Zależność od szlaku” nieodparcie przychodzi na myśl, gdy próbuje się zrozumieć stan praktyki polskiej pracy socjalnej – to w szczególności, iż jej istota nie zmienia się od dziesiątków lat. Z PRL-em upadły ograniczenia ideologiczne, uprawnione było zatem oczekiwanie, iż wraz ze zmianą ustroju swoje oblicze zmieni także praca socjalna. Tym bardziej że samorządne gminy, które „dostały” pracę socjalną do wykonywania jako zadanie własne, mogły ją poprowadzić w sposób dowolny. Nic takiego w gruncie rzeczy nie nastąpiło, chociaż niewątpliwie na początku lat 90., w znacznej mierze dzięki promowaniu pomocy społecznej przez J. Kuronia, poprawił się – przynajmniej na jakiś czas – publiczny wizerunek pracowników socjalnych. Można było się także spodziewać, iż praktyka pracy socjalnej zmodernizuje się na skutek zdecydowanego podniesienia poziomu wykształcenia pracowników socjalnych. Boom edukacyjny objął przecież także tę grupę zawodową i dziś posiadanie wyższego wykształcenia to wśród pracowników socjalnych rzecz normalna. Ponadto od wczesnych lat 90. – dzięki środkom kierowanym do Polski w ramach pomocy technicznej, najpierw przed-, a potem poakcesyjnej – pracownicy socjalni otrzymali bardzo wiele możliwości doskonalenia zawodowego, czemu sprzyjało także uruchomienie I i II stopnia specjalizacji w zawodzie. I tym razem przełom nie nastąpił. Zamiast „nowego”, codzienną praktykę pracy socjalnej w dalszym ciągu kształtują stare wzory działania; być może – paradoksalnie – tym, co lepsze wykształcenie „dało” pracownikom socjalnym jest przede wszystkim głębsze poczucie frustracji i zawodowego niespełnienia, czego, czasem wprost czasem pośrednio, dowodzą wyniki badań empirycznych<sup>2</sup>. Perspektywa „zależności od szlaku” pozwala trwałość utrzymującego się modelu praktyki pracy socjalnej przynajmniej po części wyjaśnić: jego siła – wydaje się – tkwi w długości „szlaku” w istocie bowiem wzór działania, na którym model ten się opiera, pojawił się w I połowie XIX wieku. Zauważmy, iż „szlaku” tego nie przerwały ani odzyskanie niepodległości, ani dwie wojny światowe, ani tryumf i upadek realnego socjalizmu, ani też restytucja kapitalizmu i demokracji.

Wzór, o którym mowa powyżej odnosi się do organizacji i zasad działania środowiskowej służby społecznej, czyli służby odpowiedzialnej za zajmowanie się (tj. pomoc, ratownictwo, opiekę – by użyć znanej konceptualizacji H. Radlińskiej) osobami i rodzinami znajdującymi się w – tym razem stosując współczesną terminologię – trudnej sytuacji życiowej. Wzór ten ma swoje cztery podstawowe ucieleśnienia, co istotne bardzo silnie zinstytucjonalizowane; chronologicznie rzecz biorąc są to:

- opiekun cyrkulowy działający w ramach Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności (wiek XIX);
- opiekun społeczny w wersji sprzed II Wojny Światowej i
- opiekun społeczny w wersji „PRL-owskiej” – w obu wersjach opiekun społeczny był podstawą funkcjonowania systemu publicznej opieki społecznej;
- pracownik socjalny najpierw ośrodka opiekuna społecznego (lata 70. i 80. ub. wieku) a potem ośrodka pomocy społecznej (od początku lat 90. do chwili obecnej); pracownicy socjalni w rzeczywistości wyparli opiekunów społecznych – przejęli ich funkcję w systemie publicznej, tym razem już nie opieki, ale pomocy społecznej.

---

<sup>2</sup> M. Rymśza (red.), *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011; M. Dudkiewicz (red.), *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Odtworzenie kolejnych historycznych wcieleń owego wzoru służby społecznej jest podstawowym celem niniejszego opracowania. Traktuję go za ledwie jako szkic mam bowiem pełną świadomość, iż nie wyczerpuje ono zagadnienia. Dwa są tego powody, odmiennej natury, ale równie brzemiennie w skutki. Po pierwsze, jak na skalę wyzwania – tym wyzwaniem w gruncie rzeczy jest zmierzenie się z historią polskich służb społecznych – ma ono bardzo niewielkie rozmiary; po wtóre, bazuje ono – z konieczności – na względnie łatwo dostępnych publikacjach, z których żadna nie dotyka poruszanej problematyki wprost (takiej publikacji nawet nie ma), pełne omówienie zagadnienia wymagałoby w gruncie rzeczy sięganie do materiałów źródłowych, a więc pracy po archiwach, wymagającej warsztatu badawczego historyka, a nie socjologa. Tym razem podjęcie takiego trudu nie wchodziło w grę.

1/1

## Źródła – opiekun ubogich

W analizach typu „zależność od szlaku” często bada się zjawiska, których początek nie wiąże się z wielkimi wydarzeniami, ale raczej wynika z – nazwijmy to – przypadku. Tymczasem pojawienie się instytucji opiekuna cyrkułowego, który rozpoczyna interesujący nas tu „szlak”, dziełem przypadku nie jest. Rzecz w tym, iż rozwój na terenach polskich (Królestwa Polskiego) dobroczynności, który miał miejsce od początku XIX wieku, oparty był na wzorach wypracowanych już w Europie w ramach tzw. prawa ubogich, czyli regulacji dotyczących zasad sprawowania opieki publicznej nad ubogimi. Logika stosowania tych zasad doprowadziła do wyłonienia się funkcji opiekuna ubogich<sup>3</sup>. Ich rola była naprawdę kluczowa, albowiem na ogół to na nich spoczywało zadanie bezpośredniego sprawowania opieki nad biednymi i ich rodzinami<sup>4</sup>. Opiekun cyrkułowy to nic innego jak, zdaje się, pierwsza polska wersja opiekuna ubogich. Choć wywodzący się ze środowisk arystokratycznych, założyciele Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności inspirowani byli przede wszystkim rozwiązaniami stosowanymi przez Towarzystwa Dobroczynności z Hamburga, Monachium i Wilna<sup>5</sup>, w przypadku opiekunów cyrkułowych, wydaje się, czerpali z doświadczeń francuskich. Co więcej, można domyślać się, iż największy wpływ na ich koncepcje opiekuna cyrkułowego miała opublikowana po raz pierwszy w Lyonie w 1820 roku praca J. M. de Gérando *Le visiteur de pauvre*. Świadczyć może o tym fakt, iż – z inicjatywy WTD – została ona wydana po polsku już w 1825 roku<sup>6</sup>.

3 Termin „opiekun ubogich” pojawił się w języku polskim nie później niż na początku XIX wieku i stanowił odpowiednik francuskiego *le visiteur de pauvre*; należy sądzić, iż *le visiteur de pauvre* to to samo co angielski *friendly visitor* – ochotnik zajmujący się opieką nad ubogimi najpierw w brytyjskich, a potem amerykańskich Charity Organization Societies; *friendly visitors* uznawani są za pierwszych pracowników socjalnych – ich doświadczenia zebrane przez M. Richmond w *Social Diagnosis* (1917) i *What is Social Casework* (1922) stały się fundamentem, na którym począwszy od lat 20. zaczęto budować naukową teorię pracy socjalnej i profesjonalną praktykę pracowników socjalnych.

4 J. Michalski, *Prawo ubogich*, [nakł. aut.], Kraków 1904.

5 M. Piotrowska-Marchewa, *Nędzarze i filantropi. Problem ubóstwa w polskiej opinii publicznej w latach 1915–1863*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.

6 Tłumaczem był Józef Lipiński, jeden z członków założycieli WTD; uwagi tłumacza wprowadzone do polskiego wydania *Le visiteur de pauvre* pozwalają sądzić, iż publikacja ta – w intencjach Wydawców – miała pełnić funkcję swoistego poradnika.

W prawie ubogich rozstrzygano, czy w danym państwie sprawowanie opieki nad ubogimi jest jego zadaniem obligatoryjnym czy fakultatywnym, na jakich zasadach nabywa się uprawnienia do opieki, jakie są jej formy, jak – ze strony państwa – opieka ta jest zorganizowana, administrowana i finansowana, jaka jest relacja pomiędzy opieką publiczną (dobroczynnością publiczną) a dobroczynnością prywatną<sup>7</sup>. Różnie te kwestie były rozwiązywane, ale fundamenty były wspólne:

(1) Na pomoc mogli liczyć tylko prawdziwi ubodzy, tj. tacy, których niedostatek nie był przez nich zawiniony w wyniku m.in. lenistwa, gnuśności czy rozwiązłości i którzy mieli do otrzymywanego wsparcia odpowiedni stosunek – doceniali go, ale nie osłabiało to ich własnych starań. Wśród prawdziwych biednych odróżniać należało tych, którzy byli zdolni do pracy i od tych, którzy do pracy zdolni nie byli, odpowiednio różnicując ofertę pomocy. Na pomoc nie zasługiwali fałszywi biedni (żebracy) oraz ci, którzy cierpieli niedostatek z powodu własnych zaniedbań. Prawo ubogich wymagało zatem skrupulatnego badania biednych, po to, by trafnie zidentyfikować, komu pomoc się należy, a komu nie. Na tej podstawie wystawiano świadectwo ubóstwa – formalne stwierdzenie, iż dana osoba/rodzina kwalifikuje się lub nie do pomocy w ramach tego prawa<sup>8</sup>.

(2) Niezależnie od tego, czy państwo (w praktyce gminy lub parafie) miało obowiązek wspierać swoich ubogich czy też nie, oni sami nie mogli takiego wsparcia od państwa sobie rościć – o jego udzieleniu decydowały uznaniowo odpowiednie organy administracji publicznej: biura lub komisje ds. dobroczynności. Formy oferowanej opieki dzielono na opiekę zakładową, sprawowaną w specjalnie do tego celu przystosowanych placówkach (takich jak np.: domy pracy, zakłady dla sierot, domy ubogich, czy szpitale), zarządzanych przez fachowy personel na podstawie obowiązujących w nich regulaminów, oraz opiekę pozazakładową (wolną), którą charakteryzowano następująco: „ubogi w swem mieszkaniu otrzymuje wsparcie, po które bądź sam się zgłasza u dotychczasowego organu, powołanego do zarządu spraw ubogich, bądź ten ostatni wsparcie przynosi mu do pomieszczenia, kontrolując przy tej okazji poruczonego jej pieczy”<sup>9</sup>.

(3) Ze środków publicznych zaspokajane mogły być tylko potrzeby najniezbędniejsze (materialne). Sam dobór form opieki miał być jednak wysoce zindywidualizowany. Chodziło o to, by rodzaj wsparcia dokładnie odpowiadał potrzebom, by udzielone było ono w odpowiedniej wielkości i w odpowiednim czasie. Jeśli kryteria te nie były spełnione, opieka nie mogła przynieść pożądanych rezultatów, bo albo nie dawała ubogiemu ulgi (gdy była np. za mała), albo go demoralizowała (gdy była zbyt szczodra). Indywidualizacja opieki wymagała z kolei, by była ona zorganizowana w sposób zdecentralizowany i powierzona ludziom, którzy są – w sensie przestrzennym – blisko ubogich, tak by mogli pozostawać z nimi w częstym i bezpośrednim kontakcie.

Sprostaniu tych fundamentalnych dla „filozofii” prawa ubogich zasad służyła instytucja **opiekunów ubogich**, którzy w istocie stanowili organ opieki publicznej. Reguły i zadania składające się na wzór praktyki opiekuna ubogich były następujące<sup>10</sup>:

<sup>7</sup> J. Michalski, *Prawo ubogich*, op. cit.

<sup>8</sup> *Ubóstwa świadectwo – urzędowe stwierdzenie niezamożności wystawiane przez władze państwowe, zazwyczaj łącznie z władzami duchownymi, celem uzyskania prawa ubogich w procesie, ulg, stypendjów i. t. p.*, za: *Encyklopedia Powszechna* Wydawnictwa Gutenberga, <http://www.gutenberg.org/word/79986> (dostęp 10.09.2012) (pisownia oryginalna).

<sup>9</sup> J. Michalski, *Prawo ubogich*, op. cit. s. 46.

<sup>10</sup> Podstawą do tej rekonstrukcji są poglądy J.M. de Gérando, zawarte w jego *Opiekunie ubogich* (J.M. de Gérando, *Opiekun ubogich*, tłum. J. Lipiński, Zawadzki i Węcki, Warszawa 1825).

- opiekunowie ubogich sprawują bezpośrednią, indywidualną, opiekę nad ubogimi w tym sensie, że: a) wystawiają świadectwo ubóstwa, które stanowi podstawę do uzyskania wsparcia ze źródeł publicznych i prywatnych; b) identyfikują potrzeby i określają adekwatną do tych potrzeb pomoc; c) obserwują, jak ubodzy z przyznanej pomocy korzystają i jakie zmiany w ich życiu następują;
- ich właściwym miejscem pracy jest mieszkanie (środowisko życia) ubogich, tylko tam bowiem mogą zebrać wiarygodne dane i poczynić obserwacje dające podstawę do trafnej oceny przyczyn niedostatku, w szczególności oceny stylu życia (prowadzenia się) biednych oraz ich (niezaspokojonych) potrzeb, przy czym brane pod uwagę są tylko potrzeby podstawowe;
- zajmują się rodzinami (najlepiej nie więcej niż kilkoma) zamieszkującymi w powierzonym im rejonie; dobrze jeśli sami w tym rejonie mieszkają, bo dzięki temu lepiej dany teren znają i mają większe możliwości regularnego kontaktowania się z ubogimi;
- z racji funkcjonowania w systemie prawa ubogich udostępniają swoim podopiecznym „jałmużnę”, ale mogą też świadczyć „miłosierdzie” – szanować ich godność, dostarczać wsparcia duchowego i dbać o rozwój moralny.

Hipoteza, którą chcę tu przedstawić, jest następująca: rozwój środowiskowej służby społecznej polegał nie na transformacji tego wzoru, ale jego adaptacji do zmieniających się okoliczności, sama jego istota – rdzeń – nie uległa jakościowej zmianie.

1/2

## Opiekun cyrkułowy, opiekun społeczny, pracownik socjalny

O **opiekunach cyrkułowych** wiemy bardzo niewiele. Wspomina o nich E. Mazur w swojej bardzo cennej monografii XIX-wiecznej dobroczynności warszawskiej<sup>11</sup>. Opiekunów cyrkułowych (dziś powiedzielibyśmy: opiekunów dzielnicowych, bo współczesne dzielnice w XIX wieku nazywano cyrkułami) powołano do życia w Warszawskim Towarzystwie Dobroczynności (WTD). Powstało ono w 1814 roku z inicjatywy środowisk arystokratycznych i było bodaj największą i najważniejszą organizacją filantropijną, jaka działała na obszarze „kongresówki”. Od samego początku opiekunom cyrkułowym przypadła kluczowa rola w organizacji procesu udzielania przez struktury WTD pomocy biednym. W liczbie od trzech do pięciu urzędowali oni w *Biurach Opiekuńskich po Cyrkułach*. Zgodnie z instrukcją do wypełniania mieli trzy podstawowe zadania: (1) wystawianie świadectwa ubóstwa (z podaniem powodu jego wydania lub odmowy) „nieszczęśliwym iakiego bądź rodzaju szukającym wsparcia, i bez niego nie mogącym, czy nie chcącym się wyżywić”; (2) wyszukiwanie z własnej inicjatywy „wstydzących się żebrać, a w gwałtownej zostających potrzebie”; (3) identyfikowanie „włóczęgów fałszywie biorących nieszczęśliwych nazwisko, i pod tym

11 E. Mazur, *Dobroczynność w Warszawie XIX wieku*, Wydawnictwo Instytutu Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1999.

tytułem należne tamtym wsparcie przywłaszczających”<sup>12</sup>. Wedle słów E. Mazur: „Pomoc ubogim zorganizowana była na następujących zasadach: każdy proszący o wsparcie, po uznaniu go przez opiekuna cyrkułowego za istotnie potrzebującego, otrzymywał żywność, opał, zapomogę pieniężną bądź znajdował miejsce w domu zarobkowym lub przytułku w Woli Grzybowskiej”<sup>13</sup>. Ponadto otrzymane od opiekuna świadectwo ubóstwa dawało dostęp do lekarza, który także wskazywał aptekę, gdzie można było dostać leki ze 30% zniżką. Takiego lekarza miał każdy cyrkuł.

#### *Świadectwo ubóstwa\**

*Ze strony zwierzchności gminy Krzczonowa poświadczam niniejszym, że Maryanna Pękała nie posiada innego majątku prócz dwóch morgów górskiego gruntu, na którym tylko owies i ziemniaki w dobrym roku urodzić się mogą. Z gruntu więc tego swą rodzinę z trudnością wyżywić może, wskutek jednak pilności i uczciwości utrzymuje ją uczciwie.*

*Urząd zaś gminny wydając to świadectwo, tak Maryannę Pękałą, jak i jej syna Józefa, który z powodu niedostatecznego funduszu dalej do szkół uczęszczać nie może, wszelkiemu uwzględnieniu poleca.*

*Krzczonów dnia 27 sierpnia 1903.*

*Michał Korzeń*

*wójt*

\*Oryginalna treść (także pisownia i interpunkcja); źródło: <http://archiwa.polska.pl/> (dostęp 30.01.2012).

Opiekunowie cyrkułowi działali na terenie przypisanego każdemu z nich obwodu. Należy więc sądzić, iż Warszawa pokryta była siecią obwodowych opiekunów cyrkułowych, którzy „wybierani byli z grona cnotliwych i osiadłych obywateli” – członków WTD; jako takim przysługiwał im jednak specjalny status – nie mieli obowiązku płacenia składek.

Dostępne opracowania nie dostarczają informacji, które pozwoliłyby odpowiedzieć na pytania: jak w praktyce opiekunowie cyrkułowi działali, kim byli, czy i jak instytucja opiekuna cyrkułowego ewoluowała i jak długo się utrzymała? Są niemniej przesłanki, by sądzić, iż funkcjonowali oni w Warszawie przynajmniej do mniej więcej końca XIX wieku, wykonując – co wydaje się ważne

<sup>12</sup> Za: *ibidem*, s. 21.

<sup>13</sup> *ibidem*, s. 21.

– zadania nie tylko na rzecz WTD, ale także ówczesnych władz publicznych<sup>14</sup> oraz że instytucję opiekuna cyrkulowego przejęły także inne organizacje dobroczynne działające poza Warszawą<sup>15</sup>.

O **opiekunach społecznych** wiemy już więcej niż o opiekunach cyrkulowych. Zostali oni powołani do życia mocą rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej<sup>16</sup>. Rozporządzenie nawiązywało do zapisów uchwalonej w 1923 roku ustawy o opiece społecznej<sup>17</sup>, przewidującej uregulowanie kwestii szczegółowych, w tym organizację i sposób wykonywania opieki, drogą przyszłych ustaw i rozporządzeń<sup>18</sup>. Zdaniem J. Starczewskiego opiekunowie społeczni mieli w istocie poprawić kulejącą pod rządami ustawy praktykę organizacji opieki społecznej w odpowiedzialnych za jej świadczenie związkach komunalnych (przede wszystkim gminach miejskich i wiejskich). Źródła tego stanu rzeczy tkwiły m.in. w trybie uchwalenia ustawy i przyjętych w niej rozwiązaniach. Po pierwsze więc, inicjatywa ustawy nie wyszła od rządu, który – można się spodziewać – wzięłby pod uwagę jej skutki finansowe, ale była inicjatywą grupy posłów Klubu Narodowego Stronnictwa Ludowego – z ks. W. Bliżińskim na czele, który zresztą projekt ustawy przygotował – motywowanych ogromem powojennych potrzeb opiekuńczych, ale nie biorących pod uwagę kosztów<sup>19</sup>. W konsekwencji samorządy nie były w stanie udźwignąć obowiązków nałożonych na nie przez ustawę o opiece społecznej. Po drugie, ustawa ta była bardzo etatystyczna – kwestie opieki społecznej całkowicie powierzyła państwu (samorządom). Takie rozwiązanie wynikało z silnej w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości wiary w onnipotencję państwa i samorządu. Dając prymat „opiece urzędowej”, marginalizowały ono jednak rolę stowarzyszeń dobroczynnych. W rezultacie potrzeby opieki i pomocy pozostawały niezaspokojone, albowiem samorządy nie były w stanie im sprostać, nie mogły im także zaradzić organizacje dobroczynne – na skutek trudności ekonomicznych, zubożenia na sprawy pomocy bliźnim i demobilizującej wiary w możliwości państwa same popadły w kryzys. W tej oto sytuacji pojawiła się instytucja opiekunów społecznych, stanowiących „czynnik obywatelski” w systemie państwowej opieki społecznej<sup>20</sup>.

Do obowiązków opiekunów społecznych, na mocy rozporządzenia stanowiących komunalny organ opieki społecznej utworzony „celem zapewnienia należytego wykonywania opieki społecznej”, należały w szczególności:

- inicjatywa i współdziałanie z organami gminnymi w zakresie wykonywania opieki społecznej,

14 „Kurier Warszawski” z 23 maja (4 czerwca) 1875 roku podaje, iż Rada Miejska Warszawska Dobroczynności Publicznej przyzna 120 rubli „zgodnie z zapisem, Izydora, Bernarda, Henryka i Józefa braci Kaftal, uczynionym dla uczczenia pamięci zmarłego ich ojca Szuela Kaftala (...) tytułem wsparcia dla biednych starozakonnych stałych mieszkańców m. Warszawy, wstydzących się zebrać, moralnego prowadzenia, z pierwszeństwem dla rodziny Kaftalów. Uzyskanie tego wsparcia wymagało wystawienia świadectwa ubóstwa przez opiekuna Cyrkulowego, wyznania moźeszowego, Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności, co do prowadzenia się i niezamożności kandydata, jak również o tem, że nie trudni się zebrańnią”.

15 W numerze 169 z dnia 23 września 1909 roku w wydawanym w Łodzi „Rozwoju” czytamy, iż: członkowie działających przy chrześcijańskim Towarzystwie Dobroczynności komitetów, „choć pracują daleko więcej od opiekunów cyrkulowych, nawet placą na utrzymanie prowadzonych przez nich instytucji, nie znaleźli tyle uznania u zarządu głównego, aby ich zaliczyć do grona członków rzeczywistych i obdarzyć prawem głosu na zebraniu ogólnym. Można to tylko wytłumaczyć tem, że opiekunowie cyrkulowi, wybrani przez zarząd główny, są jakoby jego dziećmi, członkowie komitetów – to pasierby”. E. Mazur (*Dobroczynność w Warszawie XIX wieku, op. cit.*) podaje, że analogiczne do WTD organizacje zostały utworzone w Łodzi i Lublinie.

16 DzU 1928 Nr 29, poz. 267.

17 Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (DzU 1923 Nr 92, poz. 727 ze zm.).

18 J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny”, 1938, nr 10.

19 J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny”, 1937, nr 4.

20 J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny”, 1938, nr 10.

- czuwanie, by osobom opieki i pomocy potrzebującym była udzielana opieka w granicach obowiązujących przepisów,
- badania z własnej inicjatywy względnie na żądanie zarządu gminy osobistych i majątkowych stosunków osób korzystających lub mających korzystać z opieki społecznej dla ustalenia ich prawa do opieki oraz rodzajów i rozmiarów niezbędnej pomocy,
- udzielanie w wypadkach nagłych pomocy doraźnej ze środków na ten cel przez gminę przeznaczonych i w sposób przez nią ustalony,
- komunikowanie zarządowi gminy swoich spostrzeżeń i wniosków oraz składanie gminnej komisji opieki społecznej<sup>21</sup> przynajmniej raz do roku sprawozdań z działalności,
- wykonywanie czynności, przekazanych osobnymi przepisami.

Warto w tym miejscu za „Opiekunem Społecznym”<sup>22</sup> z 1938 roku przytoczyć niemal *in extenso* zwięzły, ale precyzyjny opis czynności, które wynikały z wyżej wymienionych prawnie określonych zadań.

„Opiekun społeczny obowiązany jest zapoznać się z warunkami życia ludności na powierzonym mu obszarze i zwracać szczególną uwagę na wypadki wymagające roztoczenia opieki społecznej.

Opiekun społeczny winien wystąpić do właściwego organu z wnioskiem w sprawie roztoczenia opieki nad osobą rzeczywiście opieki potrzebującą, nie czekając na jej prośbę.

Przed wystąpieniem z wnioskiem w sprawie roztoczenia opieki, opiekun społeczny winien zbadać stosunki osobiste i majątkowe osoby, mającej z opieki korzystać, osobiście w jej mieszkaniu, a także – w razie potrzeby zasięgnąć informacji u jej krewnych, powinowatych, sąsiadów, w miejscu pracy oraz we właściwych urzędach lub instytucjach.

W zakresie stosunków osobistych opiekun społeczny winien wziąć pod uwagę stan cywilny osoby, mającej korzystać z opieki, jej wiek, pochodzenie, wychowanie i otoczenie, rodzaj zatrudnienia, tudzież wszelkie okoliczności, które wpływają na rodzaj i zakres niezbędnej opieki w myśl obowiązujących przepisów.

Zbadanie stosunków materialnych winno mieć na celu stwierdzenie, czy osoba, której badania dotyczą, posiada środki utrzymania z pracy własnej lub innych dochodów, a w szczególności czy pobiera zasiłek, rentę itp., czy korzysta w jakikolwiek sposób ze świadczeń publicznych, względnie instytucji lub osób prywatnych, oraz czy istnieją osoby prawnie zobowiązane do jej utrzymania i mogące obowiązek ten pełnić.

Opiekun społeczny winien dane uzyskane zaprotokołować i, o ile uważa, iż osoba, której dane te dotyczą, rzeczywiście opieki społecznej potrzebuje, winien dane te przesłać do zarządu gminy lub do organu wskazanego przez zarząd gminy wraz z wnioskiem co do rodzaju i zakresu niezbędnej pomocy.

21. Komisje opieki społecznej zostały powołane do życia na mocy tego samego rozporządzenia Prezydenta co opiekunowie społeczni i stanowiły drugi obok nich organ komunalny ds. opieki społecznej; miały charakter opiniodawczy i inicjatywny w sprawach organizacji opieki społecznej na terenie gminy, koordynowania działań gminy i stowarzyszeń, podziału gminy na okręgi opiekuńcze, liczby opiekunów oraz kandydatów na opiekunów. Jest wielce prawdopodobne, iż w gruncie rzeczy stanowiły one swoistą replikę Rad Opiekuńczych Cyrkułowych, które powstały w ramach WTD w połowie XIX w.

22. „Opiekun Społeczny” – czasopismo poświęcone problematyce służby społecznej, ukazujące się w latach: 1936–1939, 1946–1948 i 1960–1985; w jego miejsce od roku 1986 wydawana jest „Praca Socjalna”.



O ile na podstawie zebranych danych niezbędne jest, zdaniem opiekuna społecznego, umieszczenie osoby potrzebującej opieki w zakładzie zamkniętym, opiekun społeczny winien to w swoim wniosku zaznaczyć.

W razie otrzymania prośby opartej na okolicznościach nie dających podstaw do świadczeń z tytułu opieki społecznej, a uprawniających do roszczeń z innych tytułów, opiekun społeczny winien w miarę możliwości udzielić wskazówek co do sposobu dochodzenia przysługujących beneficjentowi praw. (...)

Opiekun społeczny winien co pewien czas badać warunki osobiste i materialne osób korzystających z opieki społecznej.

O ile opiekun społeczny przekona się, że: 1) warunki osoby korzystającej z opieki społecznej zmieniły się, 2) że zastosowany rodzaj opieki jest niecelowy, 3) że udzielane świadczenia są niewystarczające albo nadmierne bądź 4) że udzielane świadczenia są wykorzystywane w sposób niewłaściwy lub oszukańczy – winien w każdym z wymienionych wypadków wystąpić z wnioskiem o zmianę rodzaju lub rozmiaru opieki bądź nawet o zaprzestanie udzielania opieki”<sup>23</sup>.

Opiekunów społecznych wybierały rady gminne (miejskie) „spośród osób posiadających prawo wybieralności do rady gminnej (miejskiej), a przynajmniej od roku stale zamieszkałych w gminie”. Kadencja trwała 3 lata, ale wybór ponowny był możliwy. Funkcja opiekuna społecznego była honorowa i bezpłatna; przy pełnieniu swoich obowiązków opiekunowie społeczni korzystali z ochrony prawnej przysługującej urzędnikom państwowym. Warto zauważyć, że osoba wybrana nie mogła – za wyjątkiem kilku określonych prawem okoliczności – uchylić się od pełnienia powierzonego jej stanowiska<sup>24</sup>.

W drugiej połowie lat 30. XX wieku liczba opiekunów społecznych wynosiła ponad 20 tys., jednak, zdaniem współczesnych, znaczna ich część pełniła tę funkcję czysto symbolicznie<sup>25</sup>.

Institucja opiekunów społecznych, niejako w zawieszeniu, przetrwała okresy II wojny światowej oraz stalinizmu. Na fali popaździernikowych zmian mocą Uchwały nr 92 Rady Ministrów z dnia 5 marca 1959 roku<sup>26</sup> została ona w istocie reaktywowana, chociaż – jak napisali Autorzy *Poradnika Opiekuna Społecznego*, wydanego w 1964 i 1965 roku – „Rodziła się ona praktycznie biorąc jak Nowa Huta – w szczerym polu. Nie było przygotowanych kadr i mimo rzucających się w oczy potrzeb społecznych i nacisku tych potrzeb – nie znalazła u progu swego życia tej opieki i zrozumienia w „Polsce powiatowej”, jakie były niezbędne dla jej prawidłowego rozwoju”<sup>27</sup>.

Kontekst powołania na nowo instytucji opiekunów społecznych był następujący. Z jednej strony ustawa o opiece społecznej z 1923 roku z formalnoprawnego punktu widzenia nadal obowiązywała – pozostawiono ją w grupie przedwojennych aktów prawnych, które nowe władze utrzymały w mocy mimo wprowadzenia ustroju politycznego, który miał usunąć powody, dla których ludzie zmuszeni są korzystać z publicznej pomocy i opieki. Z drugiej – po oficjalnym odrzuceniu

<sup>23</sup> Interpunkcja i pisownia jak w oryginale.

<sup>24</sup> Z dzisiejszego punktu widzenia konstrukcja instytucji opiekunów społecznych jest niezwykle interesująca: opiekun społeczny nie był ani wolontariuszem, ani funkcjonariuszem państwowym – był kimś pomiędzy. Opiekunostwo społeczne było w istocie formą honorowej służby publicznej i jako takie może być traktowane jako przykład quasi-obligatoryjnej partycypacji publicznej.

<sup>25</sup> J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny”, 1938, nr 10.

<sup>26</sup> MP 1959, nr 32, poz. 145.

<sup>27</sup> J. Rutkiewicz, E. Strzelecki, Z. Lancmański (red.), *Poradnik opiekuna społecznego*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa 1965, s. 25.

doktrynalnego poglądu, zgodnie z którym w państwie socjalistycznym rozwój opieki i pomocy społecznej jest bezprzedmiotowy – nastąpiła jej religitymizacja poprzez „medykalizację”: władze polityczne przyznały, iż pewne formy opieki i pomocy dla ludzi starych i niezdolnych do pracy (niepełnosprawnych) są i w dalszym ciągu będą niezbędne<sup>28</sup>. W ślad za tym nowym ideologicznym stanowiskiem miało pójść przygotowanie nowej ustawy o opiece/pomocy społecznej. Ta akurat zapowiedź nie została zrealizowana<sup>29</sup>, ale podjęte decyzje polityczne pociągnęły za sobą ważne praktyczne następstwa: (1) sprawy opieki społecznej przekazano z resortu pracy do resortu zdrowia, co oznaczało włączenie problematyki opieki/pomocy społecznej w struktury administracyjne i organizacyjne służby zdrowia oraz – w jej ramach – (2) zbudowano zręby modelu pomocy społecznej, który – ewoluując – dotrwał do końca PRL. Na model ten składał się system świadczeń ukształtowany – jak to określili Autorzy skryptu *Pomoc społeczna w PRL*, wydanego w 1970 roku – „w wyniku długoletniej praktyki” oraz jego zinstytucjonalizowana organizacja<sup>30</sup>.

System świadczeń obejmował: pomoc w formie usług, pomoc w naturze i pomoc materialną (zwane środowiskową pomocą społeczną) oraz domy pomocy społecznej (zwane pomocą instytucjonalną). Należy podkreślić, iż wszystkie te formy pomocy regulowane były przepisami najniższej rangi: wytycznymi, instrukcjami, zarządzeniami, a więc aktami prawnymi o charakterze wewnętrznym, określającymi, w jaki sposób organ administracji wyższego szczebla nakazuje postępować organom szczebla niższego. Takie podstawy prawne nadały ówczesnej pomocy społecznej charakter działalności filantropijnej<sup>31</sup>, nie była ona bowiem oparta na obywatelskim uprawnieniu, które podlega sądowej kontroli, ale wynikała w istocie z dobrej woli państwa – był to zatem swoisty typ dobroczynności, kiedy w roli dobroczyńcy występuje aparat państwowy.

Ogólne ramy instytucjonalne utworzyły oczywiście organy terenowej administracji państwowej – były to wydziały zdrowia i opieki społecznej prezydiów rad narodowych poszczególnych szczebli, których zadanie polegało na kierowaniu i koordynowaniu całokształtem działalności w zakresie pomocy społecznej na danym terenie – oraz związki zawodowe i organizacje społeczne, które miały uzupełniać działalność państwa, specjalizując się w wykonywaniu „określonych zadań pomocy społecznej w celu planowego i skutecznego dysponowania państwowymi i społecznymi środkami przeznaczonymi na cele pomocy społecznej”<sup>32</sup>. Warto podkreślić, iż w działalność na polu pomocy społecznej wprężnięte zostały zarówno organizacje z długą tradycją (np. PCK, ZHP, Liga Kobiet czy Koła Gospodyń Wiejskich), jak i nowe organizacje specjalnie w tym celu powołane: Polski Komitet Pomocy Społecznej, Towarzystwo Walki z Kalectwem, Społeczny Komitet Przeciwalcoholowy, Zjednoczony Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów<sup>33</sup>.

28 D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

29 Opracowanie projektu ustawy o pomocy społecznej, która zastąpiłaby ustawę o opiece społecznej z 1923 roku, nakazywała uchwała nr 421/59 Rady Ministrów z 15 października 1959 roku, postanowienie to nie zostało jednak nigdy wykonane – ustawę z 1923 roku zastąpiła dopiero ustawa o pomocy społecznej z 1990 roku, a więc przygotowana i przyjęta już po upadku PRL.

30 E. Boczkowska, N. Brzezińska, O. Horoszewicz, M. Karczewski, R. Karwacki, W. Raciborska, S. Rak, *Pomoc społeczna w PRL*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa 1970, s. 100.

31 L. Krotkiewska, *Zagadnienia prawne pomocy społecznej*, w: J. Starega-Piasek (red.), *Pomoc społeczna w Polsce. Cz. 2, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego*, Warszawa 1985.

32 Wytyczne Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 24 lutego 1964 roku w sprawie współdziałania i koordynacji terenowej w zakresie pomocy społecznej udzielanej w ramach administracji państwowej, związków zawodowych i organizacji społecznych (DzUrz MZiOS Nr 5, poz. 27).

33 Ten typ organizacji współcześnie określane jest mianem quasi-autonomicznych organizacji pozarządowych (ang. *quango*), z tej racji, że nie będąc formalnie częścią administracji publicznej w istocie pełnią jej funkcje – wykonują bowiem powierzone im przez władze publiczne zadania.

Jak więc widać, instytucja opiekuna społecznego została reaktywowana w ramach tworzenia na przełomie lat 50. i 60. socjalistycznej pomocy społecznej. Znowu opiekunowie społeczni stali się jej „organem”, choć tym razem określenie to nie zostało użyte, stanowili bowiem integralny i zdefiniowany co do roli i zadań podmiot działający w strukturze administracji państwowej<sup>34</sup>. Uderza, iż budując ten system jakby wyciągnięto lekcję z błędów popełnionych w okresie II RP, o których wspominałem wcześniej: zachowując państwowy charakter opieki/pomocy społecznej od razu ją – prawda, że na real-socjalistyczną modłę – uspołeczniono i od razu też aktywowano opiekunów społecznych. W tym kontekście ujawnia się (jawna? ukryta?) funkcja nieroszczeniowego (tj. niepowiązanego z zobowiązaniami państwa odpowiadającymi obywatelskim uprawnieniom obywateli) charakteru świadczeń pomocy społecznej – takie rozwiązanie zapobiegało bowiem sytuacji, kiedy organa państwa nie byłyby, ewentualnie, w stanie udźwignąć obowiązków, jakie nakłada na nie ustawa – w końcu filantrop nie ma obowiązku pomagania: daje tyle, na ile go stać i wtedy, kiedy go stać. Nie upatrywałbym w tym jednak przejawu „szatańskiego sprytu”, ale raczej wyraz realizmu ekonomicznego i świadomości, że priorytety ówczesnego socjalistycznego państwa były tak na prawdę inne.

Poniżej przedstawiam rekonstrukcję roli opiekuna społecznego, ale nie na podstawie przepisów prawa, ale instrukcji zawartych w opublikowanym na początku lat 60. *Poradniku opiekuna społecznego*<sup>35</sup>.

Na standard roli opiekuna społecznego składały się następujące zadania:

- poznanie rejonu opiekuńczego, tj.:

„poznanie życia mieszkańców rejonu, charakteru ich pracy zawodowej, warunków sanitarno-higienicznych rejonu, najbliższych zakładów pracy, punktów handlowych i usługowych, organizacji społecznych, a ponadto więzi społecznych łączących ludzi, ich tradycje, obyczaje i zwyczaje oraz atmosferę współżycia”<sup>36</sup>.

- rozpoznanie i ewidencja potrzeb:

„[Opiekun społeczny] obowiązany jest przede wszystkim stwierdzić, ile osób w starszym wieku zamieszkałych w jego rejonie wymaga udzielenia stałego zasiłku z funduszy pomocy społecznej. (...) Szczególną opieką należy otoczyć starców samotnych, cierpiących na przewlekłe choroby. (...) [Opiekun społeczny] powinien ustalić, czy są w jego rejonie sieroty (...), czy są dzieci kalekie lub upośledzone (...), dzieci, które powinny, a nie chodzą do szkoły (...), czy są rodziny wielodzietne lub nie pracujące samotne kobiety ciężarne, czy są dzieci zaniedbane, opuszczone przez rodziców, czy są starzy rodzice zaniedbani i opuszczeni przez swe dorosłe dzieci itp. Tak przebadany rejon pozwoli (...) opiekunowi społecznemu na stwierdzenie

---

34 W opracowaniu koncentruję się na podstawowym typie opiekunów społecznych, tzw. terenowych opiekunach społecznych; gwoli ścisłości wypada jednak zaznaczyć, iż uchwała RM nr 421/59 powołała do życia także powiatowych/miejskich/dzielnicowych opiekunów społecznych – przy czym w ich przypadku nazwa o tyle wprowadza w błąd, iż tak naprawdę byli to etatowi urzędnicy prezydiów rad narodowych, odpowiedzialni za koordynację pomocy społecznej na danym terenie, w tym koordynację pracy terenowych opiekunów społecznych; ponadto byli także specjalistyczni opiekunowie społeczni, którzy stanowili szczególny rodzaj opiekunów terenowych.

35 J. Rutkiewicz, E. Strzelecki, Z. Lancmański (red.), *Poradnik opiekuna społecznego*, op. cit.

36 *Ibidem*, s. 40–41.

potrzeb i ich zewidencjonowanie, co ma ogromne znaczenie przy opracowywaniu planów zaspokojenia tych potrzeb<sup>37</sup>.

- przeprowadzanie wywiadów społecznych:  
„Wywiad społeczny jest podstawową metodą pracy opiekuna społecznego oraz jedną z metod badania zjawisk społecznych i ma na celu rozpoznanie stanu rzeczy, a więc m.in. ustalenie przyczyn występujących trudności lub kłopotów osoby czy rodziny, wymagającej pomocy opiekuna”<sup>38</sup>.
- opracowanie planu pomocy:  
„Po zebraniu odpowiedniego materiału i uzyskaniu pełnego obrazu sytuacji rodzinnej, umożliwiającej ustalenie przyczyn istniejących niedomagań, opiekun społeczny powinien opracować plan działania, czyli tzw. plan pomocy. Plan ten należy opracować wspólnie z osobami zainteresowanymi. W planie pomocy opiekun powinien zaznaczyć, jakie zadania będzie mógł wykonać sam lub z pomocą mieszkańców danego rejonu, a jakie trzeba przekazać do załatwienia właściwym komórkom rady narodowej”<sup>39</sup>.
- wnioskowanie w sprawach indywidualnych i środowiskowych,
- organizowanie zaspokajania potrzeb w miejscu zamieszkania,
- współdziałanie z: a) komitetami blokowymi, domowymi i młodzieżowymi/organizacjami działającymi na wsi; b) organizacjami społecznymi działającymi na danym terenie; c) zakładami pracy i instytucjami.

Za zadanie o najbardziej podstawowym znaczeniu uznano rozpoznanie potrzeb, bez tego bowiem opiekun społeczny „nie będzie mógł realizować prawidłowo swych funkcji i obowiązków, a więc organizowania pomocy społecznej, czyli podejmowania i prowadzenia działalności zmierzającej do zaspokojenia potrzeb występujących w jego rejonie opiekuńczym”<sup>40</sup>. Warto w tym miejscu wyjaśnić, co rozumiano pod pojęciem rozpoznania potrzeb i co oznaczało ich zaspokojenie. Autorzy *Poradnika...* przedstawiają pewną typologię potrzeb, powstałą na podstawie „dotychczasowej bogatej praktyki” opiekunów społecznych, która „nie jest jakąś teoretycznie jednolitą klasyfikacją, wydziela natomiast odrębne typy potrzeb, uwzględnia drogi ich zaspokojenia”<sup>41</sup>. Są to zatem:

- potrzeby dotyczące pomocy w usamodzielnieniu się; mogą one być zaspokojone m.in. poprzez: zatrudnienie w normalnych warunkach lub w spółdzielni inwalidzkiej albo zakładzie pracy chronionej, pomoc w zmianie pracy, naukę zawodu lub przekwalifikowanie, zakup narzędzi pracy (np. warsztat krawiecki);
- potrzeby dotyczące pomocy w naturze (m.in.: żywność, odzież, opał, sprzęt domowy, protezy, okulary itp.);
- potrzeby w zakresie pomocy pieniężnej (zasilek stały, zapomoga okresowa lub doraźna jednorazowa);

37 *Ibidem*, s. 42.

38 *Ibidem*.

39 *Ibidem*, s. 46–47.

40 *Ibidem*, s. 73.

41 *Ibidem*, s. 75.

- potrzeby w zakresie pomocy społecznej w usługach (poradnictwo prawne, w tym dotyczące wyegzekwowania alimentów i uzyskania renty, poradnictwo rodzinne i majątkowe; opieka nad chorym w domu oraz pomoc w wykonywaniu zwykłych prac domowych; pomoc w załatwianiu spraw w urzędach i instytucjach);
- pomoc w zakresie opieki oraz wychowania dzieci i młodzieży (umieszczenie dziecka w żłobku, przedszkolu, świetlicy szkolnej; dożywianie w szkole, skierowanie na kolonie letnie lub obozy; korepetycje, porady dla dzieci trudnych, zaniedbanych, moralnie zagrożonych, pomoc w umieszczaniu dzieci w rodzinach zastępczych oraz w usamodzielnieniu placówek opiekuńczo-wychowawczych);
- potrzeby w zakresie zdrowia (m.in.: korzystanie z poradni specjalistycznych, pomoc w umieszczeniu w szpitalu, sanatorium, zakładzie rehabilitacyjnym);
- potrzeby mieszkaniowe (pomoc w zmianie mieszkania, usunięciu lub zmianie współlokatora, założeniu instalacji sanitarnych, elektryczności itp.);
- potrzeby zaspokajane przez pomoc zakładową (umieszczenie w: domu dziecka, domu małego dziecka, zakładzie wychowawczym, szkole specjalnej, internacie, domu rencisty lub domu opieki, domu specjalnym dla dorosłych lub dzieci upośledzonych umysłowo);
- potrzeby zaspokajane przez pomoc sąsiedzką, pomoc organizacji społecznych (np.: przyniesienie węgla, posprzątanie, ugotowanie posiłku, przypilnowanie dzieci, głośne czytanie itp.);
- potrzeby zaspokajane w drodze kształtowania prawidłowych stosunków między ludźmi – zdanie Autorów *Poradnika...*: „bardzo ważna, a jednocześnie bardzo trudna grupa potrzeb. Najczęściej występują w tej grupie potrzeby: zwykłej życiowej i życzliwej rady, cierpliwego wysłuchania osobistych czy rodzinnych kłopotów, pośredniczenia w sporze rodzinnym lub między sąsiadami, drobnych interwencji”<sup>42</sup>.

Oczekiwano, iż opiekunowie społeczni działając na rzecz zaspokojenia wyżej wymienionych potrzeb będą kierować się zasadami, takimi jak:

- wczesne rozpoznawanie złej lub nienormalnej sytuacji osób, rodzin i całych środowisk (profilaktyka);
- scalanie:  
„Opiekun społeczny będzie rozpatrywał np. sytuację dziecka czy osoby dorosłej tylko na tle całej rodziny i najbliższego środowiska, a więc wszystkich osób stanowiących pewną całość rodzinną lub społeczną”<sup>43</sup>.
- ciągłość opieki:  
„opiekun społeczny rozwiązuje całościowo sprawy rodziny, nie załatwia ich od przypadku do przypadku i tylko wtedy, kiedy się do nich zgłosi po pomoc, ale planuje pomoc długofalowo i czuwa nad realizacją tego planu. Utrzymuje więc stały kontakt z rodziną, otacza ją

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 78.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 38.

wszeczną opieką i ciągle pilnuje, aby doprowadzić ją do samodzielnej egzystencji, do spełnienia zadań rodzinnych w sposób społecznie wartościowy”<sup>44</sup>;

- usamodzielnianie:

„Usamodzielnianie, to znaczy oddziaływanie na osobę potrzebującą pomocy w kierunku budzenia jej własnych sił i zdolności do samodzielnej egzystencji. Pomoc społeczna, która nie jest oparta na współdziałaniu osób zainteresowanych, która tylko daje, a nic nie żąda, nie jest w stanie zmienić postawy życiowej obdarowanych i wyradza się w szkodliwą dobroczynność – filantropię”<sup>45</sup>.

Opiekunowie społeczni pełnili swą funkcję honorowo. Rekrutowani byli spośród działaczy organizacji społecznych i politycznych, związków zawodowych, ale mogli też być wybierani na zebraniach wiejskich czy zebraniach komitetów blokowych. Kandydaci na opiekuna społecznego powinni byli „wykazać się nieposzlakowaną opinią moralno-polityczną, doświadczeniem w pracy społecznej, znajomością środowiska, w którym zamierzają prowadzić swoją działalność, mieć ukończone 25 lat oraz wyrazić zgodę na objęcie proponowanej pracy społecznej”<sup>46</sup>. Działali oni w tzw. rejonach opiekuńczych tworzonych „na bazie” komitetów blokowych w miastach oraz – „w powiecie” – wsi i osiedli. Liczba opiekunów społecznych w ciągu lat 60. systematycznie rosła, by osiągnąć swe apogeum w latach 70. – na ich początku szacowano, że opiekunów społecznych jest ponad 65 tys.<sup>47</sup>.

Reaktywowanym w 1959 r. opiekunom społecznym, podobnie zresztą jak ich poprzednikom: opiekunom cyrkulowym i opiekunom społecznym z okresu II RP, przypisano kluczową rolę w systemie organizacyjnym pomocy społecznej – mieli oni docierać do osób i rodzin wymagających wsparcia, poznawać ich potrzeby i zapewniać/umożliwiać dostęp do świadczeń – rozmaitych form pomocy<sup>48</sup>. Na ile spełnili oni pokładane w nich nadzieje – dziś już trudno o względnie precyzyjną odpowiedź, ale nie mogło być całkiem dobrze, skoro obok charakterystycznego dla oficjalnego języka PRL akcentowania „blasków”, pisano także o „cieniach”<sup>49</sup>. Po pierwsze więc część powołanych opiekunów nie wywiązywała się z powierzonych im zadań. Po drugie – opieka sprawowana przez aktywnych opiekunów często nie miała charakteru działania zaplanowanego i ciągłego. Po trzecie, w niedostateczny sposób rozpoznawali oni potrzeby swoich podopiecznych, w konsekwencji potrzeby te były zaspokajane tylko częściowo lub w ogóle nie. Nadto opiekunowie społeczni nie zaistnieli w świadomości, „nie wszędzie instytucja ta zdobyła sobie prawo obywatelstwa”<sup>50</sup>.

Inna sprawa, na ile byli oni w stanie wiązany z nimi oczekiwaniom sprostać. Badania przeprowadzone w 1978 roku na terenie dzielnicy Krakowa Krowodrzy, choć fragmentaryczne, rzucają nieco światła na tę kwestię<sup>51</sup>. Badania objęły wszystkich 59 opiekunów działających w tej dzielnicy. Okazało się, że prawie ¾ to kobiety, 2/3 – osoby w wieku ponad 61 lat, a ponad ¼ – w wieku 71 lat i więcej; ponad 60% posiadało wykształcenie średnie, 8% – wyższe. W kontekście

44 *Ibidem*, s. 38–39.

45 *Ibidem*, s. 39.

46 Paragraf 4 pkt. 3 Zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 27 października 1959 roku (MP 1959, nr 93, poz. 496 i 1964, nr 62, poz. 287).

47 J. Rosner (red.), *Poradnik pracownika socjalnego*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa 1973.

48 *Ibidem*.

49 *Ibidem*.

50 *Ibidem*, s. 63.

51 K. Wódz, J. Wódz, *Społeczna działalność opiekuńcza w polskim systemie opieki społecznej*, w: J. Wódz (red.), *Z zagadnień polskiego systemu opieki społecznej i zabezpieczenia społecznego. Wybór tekstów dla studentów III i IV roku socjologii*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1980.

podanej struktury wieku nie dziwi, iż ponad  $\frac{3}{4}$  badanych było zawodowo nieczynnych. Bliższe wniknięcie w ich sytuację życiową pokazało, iż relatywnie wielu spośród nich to osoby same doświadczające materialnego niedostatku oraz osamotnione. W związku z tym (i z innymi wynikami badania) można – zdaniem jego Autorów – wysnuć przypuszczenie, iż to nie przygotowanie fachowe i zdolności organizacyjne, jak chcieliby konstruktorzy systemu pomocy społecznej, charakteryzowało przede wszystkim opiekunów społecznych, ale wyznaczone ich sytuacją społeczną cechy psychiczne. Innymi słowy – o ile dobrze rozumiem to stanowisko – chodzi o to, że pełnienie funkcji opiekuna społecznego było bardziej formą radzenia sobie z własnymi problemami niż kompetentnym wypełnianiem funkcji w systemie. Nawet jeśli to przypuszczenie było fałszywe, same ujawnione w badaniu cechy społeczno-demograficzne opiekunów społecznych uzasadniają wątpliwości co do rzeczywistych szans, by sprostali oni wymogom systemu.

Być może świadomość ograniczonych możliwości wpisanych w instytucję opiekunów społecznych, od której w znacznej mierze zależała przecież sprawność systemu pomocy społecznej, dała asumpt do budowy **zawodowej kadry pracowników socjalnych**. W 1966 roku ruszyły w Warszawie i w Poznaniu pierwsze dwie pomaturalne Państwowe Szkoły Pracowników Socjalnych. W tym samym roku określenie zawodu „pracownik socjalny” usankcjonowane zostało prawnie w *Zarządzeniu Ministra Oświaty z dnia 4 listopada w sprawie zawodów i specjalności, do których przygotowują szkoły zawodowe*<sup>52</sup>, na mocy którego wpisano go na listę zawodów i specjalności, do których przygotowują szkoły zawodowe. Został on ujęty w grupie zawodów medycznych, w kategorii tzw. średniego personelu, razem z m.in. z pielęgniarkami. Warto dodać, iż do końca PRL zawód pracownika socjalnego nie został prawnie uregulowany.

Sformułowany w latach 70. resortowy plan rozwoju zawodowej służby socjalnej przewidywał, iż do roku 1990 w każdym rejonie opiekuńczym pracować będzie jeden zawodowy pracownik socjalny i do czterech ochotniczych opiekunów społecznych; zakładano przy tym, iż jeden rejon liczyć będzie ok. 2,5–3 tys. mieszkańców<sup>53</sup>. Plany te w odniesieniu do pracowników socjalnych były sukcesywnie realizowane; pod koniec lat 70. było ich ponad 3 tys. W roku 1984 liczba ta wyniosła już do blisko 7,5 tys., z czego 46% stanowili pracownicy socjalni zatrudnieni na terenach wiejskich. Oznaczało to, iż na jednego pracownika socjalnego przeciętnie przypadało 4800 mieszkańców (na wsi: ponad 4320; w miastach – blisko 5200). W pierwszej połowie lat 80. struktura wykształcenia grupy zawodowych pracowników socjalnych wyglądała następująco: wyższe wykształcenie posiadało ok. 2%, absolwenci szkół pracowników socjalnych stanowili ok. 40–42%, natomiast odsetek pracowników socjalnych ze średnim wykształceniem utrzymywał się na poziomie ok. 55%<sup>54</sup>. Nie były natomiast realizowane plany w odniesieniu do opiekunów społecznych; począwszy od 1972 roku ich liczba zaczęła spadać; z jednej strony bowiem trwał naturalny proces wykruszania się grupy opiekunów już powołanych, z drugiej – stopniowo zamierała akcja rekrutacji nowych. W połowie lat 80. utraciły moc prawną przepisy, na których podstawie instytucja opiekunów społecznych

52 DzUrz Min. Oświaty Nr 16, poz. 193.

53 E. Marynowicz-Hetka, *Z doświadczeń w doskonaleniu zawodowym opiekunów społecznych*, w: I. Lepalczyk (red.), *Problem kształcenia pracowników społecznych*, Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej, Warszawa 1981.

54 J. Starega-Piasek, T. Kaźmierczak, *Kadra pomocy społecznej*, w: *Problemy medycyny społecznej*, Zeszyt 14, Polskie Towarzystwo Medycyny Społecznej, Materiały IV Krajowego Zjazdu Naukowego, Warszawa 1984.



funkcjonowała<sup>55</sup>, jeszcze aktywnych opiekunów formalnie jednak nie odwoływano – pozwalając, by z czasem ich działalność wygasła samoistnie.

Wprowadzenie pracowników socjalnych do pomocy społecznej nie miało na celu wywołanie w niej jakościowej zmiany, ale poprawę sprawności w wyniku zastąpienia kadry ochotniczej kadrami zawodową. Pracownicy socjalni wchodziłi zatem do systemu po to, by początkowo uzupełniać, potem sukcesywnie zastępować opiekunów społecznych – przejmować ich rolę i zadania, a nie po to, by oferując nowy typ usług podejmować działania do tej pory w nim nieprowadzone.

Gwoli ścisłości należy w tym miejscu zauważyć, iż zgodnie z koncepcją zawodowych służb socjalnych, która wykształciła się w latach 70., pomoc społeczna miała stanowić tylko jeden obszar operowania zawodowej służby socjalnej, pozostałe to rehabilitacja i zakłady pracy (a ściślej prowadzona w nich tzw. działalność socjalna)<sup>56</sup>. W ramach tej koncepcji pracownik socjalny był zawodem, „z którym wiąże się nadzieje na poprawę warunków socjalno-bytowych i kulturalno-wychowawczych oraz zaspokojenie potrzeb ludzi pracy i ich rodzin”<sup>57</sup>. Służby socjalne zatem zostały wprzęgnięte w realizację polityki socjalnej państwa i istniały tak długo, jak długo polityka ta była prowadzona, tj. do końca PRL. Uwaga ta nie dotyczy pracowników socjalnych w pomocy społecznej – w ich przypadku bowiem zawodowe służby socjalne to jedynie pewien historyczny, a zatem przejściowy, kontekst, w którym omawiany tu wzór organizacji służb społecznych się znalazł. Niezależnie wszakże od obszaru aktywności, zgodnie z koncepcją zawodowych służb socjalnych, pracownicy socjalni mieli: (a) posiadać specjalistyczne wykształcenie; (b) realizować zadania wynikające z celów i wyzwań polityki socjalnej; (c) nieść pomoc „jednostkom, małym grupom i społecznościom, przy uwzględnieniu ich cech fizycznych i psychicznych na tle społecznych i kulturalnych warunków życia, aby jednostki te i społeczności mogły zdrowo żyć, pracować i rozwijać się” stosując w praktyce (d) metody pracy socjalnej: metodę pracy z indywidualnym przypadkiem, metodę pracy z grupą oraz metodę organizowania środowiska<sup>58</sup>.

Nasycaeniu systemu pomocy społecznej zawodowymi pracownikami socjalnymi towarzyszył proces krystalizacji jego struktury organizacyjnej. Jej ostateczny charakter wynikał z przyjętego w latach 70. systemu organizacji opieki zdrowotnej, którego podstawą były tzw. zespoły opieki zdrowotnej. W skład każdego takiego zespołu wchodziły działy służb społecznych, których kluczową komórką organizacyjną były ośrodki opiekuna społecznego. To właśnie w nich miejsce pracy znajdowali pracownicy socjalni. Każdy z nich miał wyznaczony swój rejon i był zobowiązany do oceny potrzeb w zakresie pomocy społecznej występujących wśród mieszkańców powierzonego mu rejonu oraz współorganizowania ich zaspokojenia.

Pracownicy socjalni ośrodków opiekuna społecznego zasadniczo działali według procedury wypracowanej dla opiekunów społecznych w latach 60.: u osoby/rodziny wymagającej lub ubiegającej się o wsparcie pracownik socjalny miał dokonać rozpoznania potrzeb w toku wywiadu

55 Uchwała nr 92 Rady Ministrów z dn. 5 marca 1959 r. w sprawie powołania opiekunów społecznych (MP 1959 Nr 32, poz. 145), która instytucję opiekunów społecznych reaktywowała, utraciła moc prawną z chwilą uchynienia jej podstawy prawnej, tj. ustawy o systemie rad narodowych z 1958 r., co nastąpiło w 1984 r.

56 J. Mikulski, C. Gulda, *Służby socjalne w Polsce*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1981.

57 *Ibidem*, s. 13.

58 *Ibidem*, s. 16.



społecznego („zrobić wywiad”), na tej podstawie rozstrzygnąć, jakich form pomocy dana osoba/rodzina potrzebuje, a w szczególności do jakich form pomocy się kwalifikuje, sformułować plan pomocy i wnioskować do właściwych organów o jego realizację. Procedura ta była prawnie uregulowana, a jej stosowanie wyposażone w standardowy kwestionariusz („druk”) wywiadu<sup>59</sup>. Wywiad miał być przeprowadzony w miejscu zamieszkania (czyli tzw. środowisku) osoby/rodziny zainteresowanej. W szczególności należało ustalić: a) faktyczne źródła jej utrzymania i warunki materialne; b) warunki materialne osób bliskich, przede wszystkim tych, na których ciążył obowiązek alimentacyjny; c) warunki zdrowotne, mieszkaniowe i higieniczno-sanitarne; d) przyczyny, które powodują potrzebę udzielania pomocy społecznej (np. starość, inwalidztwo, utrata głównego żywiciela, czasowa niezdolność do pracy, rodziny wielodzietne, alkoholizm i in.); e) ewentualne trudności w utrzymaniu i wychowaniu dzieci oraz ujemne zjawiska występujące w rodzinie i uzasadniające interwencję (alkoholizm, prostytutka, przestępczość, żebractwo itp.). Do sporządzonego wywiadu („wypełnionego druku”) należało dołączyć odpowiednia dokumenty (np. orzeczenie grupy inwalidzkiej), „odcinek renty”, zaświadczenie o wysokości zarobków itp.

Jakkolwiek w wywiadzie społecznym chciano widzieć metodę pracy i metodę badania potrzeb – wspomniano o tym wcześniej – w praktyce istotniejsza była jego druga, administracyjna, funkcja – mianowicie postępowania wyjaśniającego (dowodowego), na podstawie którego możliwe było podjęcie decyzji o przyznaniu (lub odmowie) świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Tłumaczy to też, dlaczego został on ujednoczony w drodze regulacji prawnej. Warto w tym miejscu uświadomić sobie, że procedura wywiadu społecznego, stanowiąca kluczowy element roli opiekunów społecznych/pracowników socjalnych, jest w swej istocie niczym innym niż współczesną wersją wystawiania świadectwa ubóstwa/”badania stosunków osobistych i majątkowych osoby, mającej z opieki korzystać”, do czego powołani zostali najpierw opiekunowie cyrkulowi WTD, a potem opiekunowie społeczni w okresie II RP.

Trudno dziś dociec, czy wprowadzenie zawodowych pracowników socjalnych do systemu pomocy społecznej „obiektywnie” poprawiło jego sprawność – porządne analizy w tym zakresie nie były prowadzone, więc kwestia ta musi pozostać nierozstrzygnięta. Natomiast „subiektywne” oceny, dokonywane w połowie lat 80. z punktu widzenia pracownika socjalnego, są mocno krytyczne: „Polityka społeczna – pisał M. Szonert, w tamtym okresie jedna z kluczowych postaci warszawskiego środowiska pracowników socjalnych – wydaje się oczekiwać od pomocy społecznej głównie szybkości reakcji w sytuacjach zagrożeń, mniej interesując się tym, w jaki sposób i jakim kosztem osiąga się tę szybkość. Ocenie efektywności pracy aparatu pomocy społecznej (...) służą głównie kryteria ilościowe, takie jak kwota wykorzystania środków pieniężnych, ilość udzielonych świadczeń, liczba osób objętych pomocą itd. Nie trzeba chyba dodawać, że tworzą one pozorny obraz sprawności pomocy społecznej. Dotkliwie daje się odczuć brak jakościowych kryteriów oceny, uwzględniających takie elementy, jak: prowadzenie przypadków zgodnie z założeniami metodyki pracy socjalnej, umiejętności pobudzania pomocobiorców w planowaniu i realizowaniu

---

59 Instrukcja nr 58/60 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 grudnia 1960 r. w sprawie wywiadów społecznych (DzUrz MZiOS 1961 Nr 1, poz. 6).

pomocy, efekty wychowawcze podjętych działań czy choćby skuteczność udzielonej pomocy. Dominacja ilościowych kryteriów oceny pomocy społecznej patologizuje tę działalność, wypierając z codziennej praktyki takie postępowania, które są zgodne z zasadami metodyki pracy socjalnej, a przez to trudniejsze do rejestrowania, bardziej czasochłonne, wymagające specjalnych kwalifikacji, kojarzenia i koordynowania całego szeregu świadczeń. W efekcie świadczenia pomocy społecznej sprowadza się dziś do takich, które można przyznać najszybciej przy najmniejszych kosztach organizacyjnych, bez dodatkowych inwestycji – a więc do pieniężnych. Zasiłki pieniężne, które winny mieć charakter instrumentalny w dążeniu do realizacji głównego zadania pomocy społecznej, jakim jest usamodzielnienie pomocobiorcy w możliwie największym zakresie, stają się dziś często świadczeniami samoistnymi, miarą złożonych potrzeb ludzkich<sup>60</sup>. Na marginesie opinii M. Szonerta warto dodać, iż cytowane wcześniej badania nad opiekunami społecznymi z Krowodrzy ujawniły, że – wedle deklaracji blisko 70% spośród nich – sprawą najczęściej załatwianą dla podopiecznych były zasiłki pieniężne<sup>61</sup>.

Syntetyzując wyniki badań prowadzonych w latach 80. w Zakładzie Teorii Pomocy Społecznej Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego nad pracownikami socjalnymi zatrudnionymi w pomocy społecznej wskazałem na trzy podstawowe cechy praktyki ówczesnej pracy socjalnej<sup>62</sup>.

Po pierwsze, praktyka ta nosiła bardziej cechy działalności potocznej niż racjonalnej, tj. opartej na logice postępowania celowościowego. Jej „potoczność” polegała na tym, iż: (a) pracownicy socjalni w ogóle nie formułowali celów, które w pracy z klientami chcieliby osiągnąć lub cele te były bardzo ogólnikowe; (b) stawiane diagnozy były zawężone i płytkie; (c) plany pomocy schematyczne; brak też było (d) refleksji oceniającej dotychczasowe dokonania i ich efekty. Pracownicy socjalni przejawiali bardzo silną tendencję do wykonywania pracy socjalnej jako zestawu spraw do załatwienia. Kryła się za tym redukcja roli zawodowej do roli funkcjonariusza organizacji formalnej, dla którego bardziej naganne jest „zawalenie” sprawy (tj. niesprostanie wymogom postępowania administracyjnego) niż nieskuteczne pomaganie. „Potoczna” praca socjalna to w gruncie rzeczy nic innego jak „rytuał załatwiania spraw podopiecznych”; od pracy urzędniczej odróżniał ją ogromny zakres uznaniowości, jakim pracownicy socjalni dysponowali.

Po drugie – tym, co w rzeczywistości organizowało i ukierunkowywało aktywność pracowników socjalnych, było pytanie: czy pomóc? a nie: po co pomagać i jak to robić skutecznie? Innymi słowy, praktyka pracy socjalnie regulowana była ocenami moralnymi, a nie – profesjonalnymi. Postępowanie diagnostyczne w tym układzie było przede wszystkim procesem kwalifikacji moralnej podporządkowanej znalezieniu odpowiedzi na pytanie, czy komuś pomoc się należy czy nie. Kwestia: jak pomagać, aby pomoc była skuteczna (kluczowe z profesjonalnego, a nie moralnego punktu widzenia) była mniej ważna, albowiem tak naprawdę liczyło się jedynie „objęcie pomocą”. Moralne ramy praktyki skutkować mogły nawet bardzo silnym zaangażowaniem pracownika, ale tylko wówczas, gdy dany klient (jednostka lub rodzina) został pod względem moralnym oceniony

60 M. Szonert, *Refleksje po lekturze artykułu Franciszka Kulpińskiego „Owocne życie Wacława Blizińskiego”*, „Opiekun Społeczny”, 1985, nr 1–2, s. 64.

61 K. Wódz, J. Wódz, *Społeczna działalność opiekunów w polskim systemie opieki społecznej*, op. cit.

62 T. Kaźmierczak, *Kształcenie kadr dla służb społecznych – problematyka wspólna i swoista*, w: A. Hulek (red.), *Spójny system służb socjalnych dla inwalidów i innych osób niepełnosprawnych. Materiały z konferencji, Warszawa 28 września 1990 r.*, Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Warszawa 1991.

pozytywnie. Zauważmy – co było dla mnie czytelne, gdy niniejsze uwagi o stanie praktyki pracy socjalnej formułowałem – iż obecność i rola ocen moralnych w postępowaniu pracowników socjalnych stanowiły wyraz silnego zakorzenienia w rzeczywistości społecznej koncepcji biedy, według której biedni dzielą się na zasługujących i niezasługujących na pomoc, a więc tej, na której oparte było prawo ubogich.

Trzecią cechą praktyki pracy socjalnej ukształtowanej do końca lat 80. był deklarowany przez pracowników socjalnych prymat doświadczenia życiowego nad przygotowaniem zawodowym. Oznaczało to, iż wiedza wyniesiona ze szkoły nie korespondowała z rzeczywistością zawodową, w której pracownicy socjalni funkcjonowali i że wiedza ta nie stanowiła fundamentu, na jakim budowana była praktyka pracy socjalnej.

Wskazane tu cechy praktyki pracy socjalnej – warto to podkreślić – były spójne. Można powiedzieć więcej: moralne ramy, czerpanie z doświadczenia życiowego – to w gruncie rzeczy kolejne aspekty jej „potocznego” modelu.

W świetle powyższego zrozumiałe było oczekiwanie, iż wraz z upadkiem PRL zmieniają się również warunki praktykowania pracy socjalnej. Czy oczekiwania te okazały się zasadne?

Podstawowe kwestie dotyczące pracy socjalnej (czym jest?) i pracowników socjalnych (jakie mają mieć kwalifikacje? jakie przysługują im uprawnienia?) zostały uregulowane już na samym początku III RP za sprawą – inaczej być nie mogło – ustawy o pomocy społecznej, uchwalonej bardzo szybko, bo już w listopadzie 1990 roku<sup>63</sup>. Stało się tak dlatego, że początek lat 90. – czas krytyczny z punktu widzenia trwałości dokonującej się transformacji – był także okresem, kiedy pomoc społeczna nabrała szczególnej wagi politycznej, coś, co – zdaje się – nigdy wcześniej ani nigdy potem nie miało już miejsca: pomoc społeczna miała mianowicie do odegrania bardzo istotną rolę w procesie wdrażania reformy gospodarczej – spoczęła na niej odpowiedzialność za minimalizowanie jej społecznych skutków. Dla architektów tej reformy było jasne, iż przechodzeniu od socjalizmu do kapitalizmu towarzyszyć będzie wzrost bezrobocia o skali trudnej do oszacowania, potrzebna zatem była *safety net* – sieć bezpieczeństwa socjalnego, która osłoni ofiary transformacji i nie dopuści do jej (transformacji) przerwania na skutek masowej presji i niekontrolowanych wybuchów niezadowolenia społecznego. Dość szybko odkryli oni, że takiej sieci nie trzeba budować „od zera”, bo taka sieć w istocie już jest w postaci istniejącego systemu pomocy społecznej z jej kadrą, zestawem świadczeń oraz wypracowanymi i wyćwiczonymi wzorami działania. System ten, by sprostać wyzwaniom, potrzebował wzmocnienia – i wzmocniony został: najpierw pomoc społeczną, po trzydziestu latach, przekazano z powrotem do resortu pracy (i polityki społecznej), a potem – już w jego ramach – przygotowano jej regulację ustawową. Prace nad ustawą prowadzone były pod dużą presją czasu, a wdrażanie niektórych jej rozwiązań, na dobrą sprawę, zaczęło się zanim jeszcze Sejm ustawę przyjął<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (DzU 1998 Nr 64, poz. 414).

<sup>64</sup> Chodzi o proces zakładania w gminach ośrodków pomocy społecznej – zaczęły one powstawać już wiosną, na podstawie prośby skierowanej przez premiera Mazowieckiego do przewodniczących prezydiów gminnych i miejskich rad narodowych, powołanych jeszcze w okresie PRL, był to bowiem czas jeszcze sprzed reformy samorządowej.

Ustawa bez wątplenia umocowała pomoc społeczną w instytucjonalnym ładzie polityki społecznej państwa: dała jej silne podstawy prawne i organizacyjne, wpisując ją w nowo kształtowany porządek organizacji życia publicznego oparty na samorządzie terytorialnym, oraz finansowe. Ustawa nie zmieniła jednak kluczowych zasad organizacji pracy i wzorów działania pracowników socjalnych: pracowali oni tak samo jak poprzednio, i tak samo jako poprzednio zorganizowana była ich praca (ośrodki pomocy społecznej w istocie stanowiły kopie dawnych ośrodków opiekuna społecznego), choć już nie instrukcji Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej mieli przestrzegać, ale artykułów ustawy i wydawanych na ich podstawach aktów wykonawczych i nie tylko do ludzi starych oraz osób niepełnosprawnych zamieszkałych na powierzonym sobie rejonie adresowali swe działania, ale także do innych wymagających wsparcia, przede wszystkim dotkniętych bezrobociem tzw. normalnych rodzin. Nie zmienił się także charakter i rodzaje podstawowych świadczeń pomocy społecznej – zasiłków pieniężnych: były i pozostały zasiłki celowe (jednorazowe), okresowe i stałe przyznawane uznaniowo, choć już pod kontrolą sądową, na podstawie informacji zebranych w toku wywiadu społecznego, który służył sprawdzeniu, czy dana osoba/rodzina do pomocy się kwalifikuje i – ewentualnym – czy należy ją „objąć pomocą”. Co prawda opracowany został nowy, obszerniejszy niż poprzedni, kwestionariusz („druk”) takiego wywiadu, ale zakres i głębokość dokonywanego na jego podstawie rozpoznania potrzeb nie uległy jakościowej zmianie.

Wydaje się, że nie ma w tym miejscu potrzeby charakteryzowania współczesnego stanu praktyki pracy socjalnej w ośrodkach pomocy społecznej – w swych zasadniczych cechach nie odbiega on tego, co było ponad dwadzieścia lat temu i wcześniej. Że sposób funkcjonowania pracowników socjalnych w ośrodkach pomocy społecznej w porównaniu do ośrodków opiekuna społecznego nie uległ zmianie dowodzą choćby bardzo rzetelne, jakościowe badania M. Granosika<sup>65</sup>. Z kolei badania ilościowe pokazują, iż – tak jak było w latach 80. i 70. – kwestie pomocy materialnej dominują w budżecie czasu pracowników socjalnych (a przed nimi opiekunów społecznych) przy – być może – zwiększonym stopniu zbiurokratyzowania ich codziennej pracy<sup>66</sup>. Potwierdzona jest także odtwarzająca się pozorność działań podejmowanych w ośrodkach pomocy społecznej<sup>67</sup>. Nie chcę przez to powiedzieć, iż praktyka współczesnych pracowników socjalnych jest kalką praktyki z okresu PRL. Absurdem byłoby tym bardziej twierdzenie, iż praca socjalna prowadzona przez pracowników socjalnych jest taka sama jak praca opiekuńcza opiekunów społecznych czy opiekunów cyrkułowych. Niemniej jednak w każdym przypadku mamy do czynienia z tym samym wzorem organizacji służb społecznych, którego kolejne wcielenia dokonywały się w coraz to innych kontekstach historycznych. Zmienność warunków społecznych, politycznych i gospodarczych nadawała im unikatowe oblicza, jednak sama istota wzoru pozostawała ta sama. Dlatego też nie dziwi na przykład, iż krytyczne uwagi sformułowane ponad 25 lat temu przez M. Szonerta brzmią jakby wygłoszone zostały dzisiaj.

---

65 M. Granosik, *Profesjonalny wymiar pracy socjalnej*, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 2006.

66 J. Krzyszkowski, *Pomoc społeczna. Szkic socjologiczny*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008; M. Rymśza (red.), *Czy podejście aktywizujące ma szansę?*, op. cit.

67 D. Trawkowska, *Działania pozorne w pomocy społecznej. Przypadek (i przypadłość) pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej”, 2007, nr 10.

Zamykając ten fragment niniejszego opracowania wskaźmy, co wszystkie powyżej omówione – od opiekuna cyrkulowego do pracownika socjalnego – role łączy, co – innymi słowy – jest owym wzorem pracy opiekuńczej/socjalnej, który trwał i trwa zmieniając jedynie oblicze, a który ma swoje źródło w roli opiekuna ubogich:

- funkcja: „obsługa” systemu publicznej opieki/pomocy adresowanej do osób/rodzin ubogich/pozostających w trudnej sytuacji życiowej/wykluczonych społecznie przy czym – w sposób jawny lub ukryty – owa publiczna opieka/pomoc odwołuje się do podziału na zasługujących i niezasługujących na wsparcie;
- rola w systemie publicznej opieki/pomocy: ogniwo pośredniczące pomiędzy osobami/rodzinami wymagającymi wsparcia a zasobami opieki/pomocy, przy czym owe zasoby dzieli się na pomoc/opiekę niezakładową (wolną, środowiskową) oraz zakładową (instytucjonalną);
- podstawowy rzeczywisty cel: kwalifikowanie do pomocy (dawniej: wystawianie świadectwa ubóstwa) – stąd prymat „obejmowania pomocą” nad skutecznością tej pomocy;
- zakres opieki/pomocy: koncentracja na potrzebach podstawowych – stąd prymat świadczeń materialnych kompensujących niedostatek środków do życia nad formami pomocy, które miałyby na celu wywołanie zmian w odniesieniu do innych kategorii potrzeb, można by powiedzieć prymat jałmużny<sup>68</sup> nad miłosierdziem;
- podstawowa procedura: wywiad społeczny przeprowadzany w miejscu zamieszkania ubogiego/podopiecznego/klienta/beneficjenta;
- wymagane kompetencje: wiedza potoczna/doświadczenie życiowe – dwa powody tego stanu rzeczy: po pierwsze, sam omawiany wzór został zaprojektowany w jedyny realny wówczas sposób, tj. z myślą o „ludziach dobrej woli”, a nie „inżynierach społecznych” – bycie porządnym człowiekiem było wystarczającą kwalifikacją do odpowiedniego sprawowania funkcji opiekuna ubogich; po drugie – ten poziom kompetencji jest najbardziej funkcjonalny: wystarcza, by orzekać o braku/niedostatku środków oraz, co może nawet ważniejsze, pozwala oceniać czy ktoś jest wart czy nie wart pomocy zgodnie z – nazwijmy to – odczuciami społecznymi;
- organizacja pracy: rejonizacja – zajmowanie się „potrzebującymi pomocy” na powierzonym terenie niezależnie od charakteru ich potrzeb.

---

<sup>68</sup> Cytowany wcześniej M. Szonert określił PRL-owski system pomocy społecznej *spetryfikowanym systemem jałmużnictwa państwowego* (M. Szonert, *Refleksje po lekturze artykułu Franciszka Kulpińskiego „Owocne życie Wacława Blizińskiego”, op. cit., s. 64*).

## Interpretacje i konkluzje

Przyjmijmy, iż przedstawiona powyżej hipoteza o ciągłości i trwałości wzoru organizacji i zasad działania środowiskowej służby społecznej jest trafna. Dwa pytania nasuwają się nieodparcie: dlaczego tak się stało? i jakie ma to konsekwencje praktyczne? Przywołana na wstępie koncepcja „zależności od szlaku” pozwala pokusić się o wstępne odpowiedzi na oba te pytania.

Teoretycy analiz „zależności od szlaku” zwracają uwagę, iż trwałość wzorów, rozwiązań, instytucji warunkują m.in. dwa zjawiska: samowzmacnianie (*self-reinforcement*) oraz „zamknięcie się w sobie” (*lock-in*)<sup>69</sup>.

Co zatem zachęcało, by, mimo świadomości niedostatków aktualnej praktyki, nie tyle dążyć do zmiany wzoru środowiskowej służby społecznej, ale go adaptować do zmieniających się okoliczności, na swój sposób unowocześniać? Zauważmy, co nieodkrywcze, że każde kolejne wcielenie tego wzoru powiązane było z zasadniczą zmianą ładu społeczno-politycznego: restytucją niepodległości, odwilżą postalinowską, upadkiem PRL-u – innymi słowy odrzuceniem ładu społecznie nieakceptowanego i zastąpieniem go ładem „lepszym”. Po tym nowym ładzie spodziewano się, że będzie funkcjonował sprawniej niż poprzedni, albowiem zasadnicze powody społecznego, politycznego i gospodarczego „zła” właśnie ustąpiły. Zatem dla środowisk odpowiedzialnych za funkcjonowanie służby społecznej stan po przełomie stwarzał nadzieję, iż w końcu uda się zbudować „nowoczesną opiekę/pomoc społeczną”, „profesjonalne służby społeczne” itp., a więc coś, co wedle ich najlepszej eksperckiej wiedzy i obywatelskiej odpowiedzialności było potrzebne i uzasadnione. I ta nadzieja, jak sędzę, była źródłem samowzmacniania. Dlatego też – opisując kolejne wcielenia wzoru środowiskowej służby społecznej starałem się to podkreślać – za każdym razem wprowadzano takie zmiany, które usuwałyby podstawowe źródła niedostatków poprzedniego wcielenia, a których wcześniej, w minionym – szczęśliwie – okresie, wprowadzić nie można było: ustawa o opiece społecznej z 1923 roku w opiekę nad ubogimi włączyła państwo; po 1956 roku reaktywowano instytucje opiekuna społecznego; gdy opieka/pomoc społeczna odzyskała pełną ideologiczną legitymizację, stworzono zawodowe służby socjalne; po upadku PRL pomoc społeczną i służby społeczne głęboko zakorzeniono w ładzie instytucjonalnym państwa i nadano im mocne ramy prawne. Jeśli interpretacja ta jest trafna, oznacza to, iż źródło samowzmacniania się funkcjonującego od 200 lat wzoru środowiskowej służby społecznej wyczerpało się wraz z – po Fukujamowsku rozumianym – końcem historii Polski.

Wskazanemu wyżej mechanizmowi samowzmacniania omawianego wzoru środowiskowej służby społecznej towarzyszyła jego odporność na wchłonięcie takich modyfikacji, które nie odpowiadają jego naturze i logice funkcjonowania (*lock-in*). Mówiąc w ogromnym skrócie – ponieważ służy on dawaniu jałmużny, nie akceptował rozwiązań właściwych miłosierdziu. Przechodząc na język współczesny chcę powiedzieć, iż podejmowane próby rzeczywistej profesjonalizacji służb społecznych, przez co rozumiem wprowadzenie i zakorzenienie w praktyce opartych na wiedzy

<sup>69</sup> J. Mahoney, *Path Dependence in Historical Sociology*, op. cit.; P. Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „American Political Science Review”, 2000, t. 94, nr 2.

tw. metod pracy socjalnej – jak do tej pory spełzały na niczym. Stosowana strategia była i jest taka sama – inwestowanie w kapitał ludzki. Na kursach organizowanych przez TWWP pewnie uczone opiekunów społecznych stosowania zasad, w których łatwo dostrzec idee, o których pisały M. Richmond czy H. Radlińska, ale oni głównie koncentrowali się na zasiłkach. Pracownikom socjalnym od lat w trakcie kształcenia zawodowego, uniwersyteckiego, specjalizacyjnego „wkłada się w głowy” metody pracy socjalnej, jakby zapominając, iż kwalifikowaniu do pomocy metody pracy socjalnej po prostu nie są potrzebne. Nie ma podstaw, by sądzić, że strategia ta w przyszłości może okazać się skuteczna.

Pozbawiony mechanizmu samowzmacniania się, skutecznie odrzucając próby rzeczywistej modernizacji – 200-letni wzór środowiskowej służby społecznej – wydaje się – traci swe wewnętrzne siły żywotne i racjonalną legitymizację.