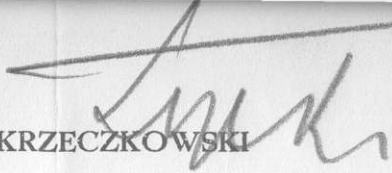


KONSTANTY KRZECZKOWSKI

UWAGI NAD DROGAMI OPIEKI SPOŁECZNEJ

(Odbitka z zeszytu 1—2 z 1936 r. Kwartalnika
„Samorząd Terytorialny“)

W A R S Z A W A 1 9 3 6



KONSTANTY KRZECZKOWSKI

UWAGI NAD DROGAMI OPIEKI SPOŁECZNEJ

(Odbitka z zeszytu 1—2 z 1936 r. Kwartalnika
„Samorząd Terytorialny“)

W A R S Z A W A 1 9 3 6

I.

Długą i niezwykle ewolucję przeżyła opieka społeczna.

Zrodzona z idei przezorności społecznej przeszła różne odmiany od dobrowolnej, dobroczynnej, filantropijnej pomocy, aż do dzisiejszej przymusowej działalności ciał publicznych. Była kolebką całej dzisiejszej polityki społecznej, a jednak drogi jej i drogi polityki społecznej dziwnie wcześnie się rozeszły, wszystkie węzły łączące obie dziedziny uległy zupełnemu rozluźnieniu czy zerwaniu ¹⁾).

W nowoczesnej polityce społecznej objęto te same dziedziny i działy, które również ze swej strony rozwijała opieka społeczna, niezależnie jedna od drugiej. Opieka społeczna uważana była za rodzaj surogatu polityki społecznej, za niedociągniętą teoretycznie postać tej polityki, odpowiednią w innych warunkach ustrojowych i społecznych. Rozwój jej jednak nie ustał, nie złała się ona ze swą następczynią. Przeciwnie starała się rozwinąć swą praktykę, swą sferę działania, swoje metody i zamierzenia, niekiedy nawet, ujawniając większą niż polityka społeczna intensywność i śmiałość. Między obu dziedzinami rozwierała się coraz gruntowniejsza przepaść. Polityka społeczna, zależnie od potrzeb życia, stosować zaczęła,

1) K. Krzeczkowski, Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych Warszawa 1936 str. 27 i n. oraz najnowsze publikacje polskie: Dr J. Zawadzki, Zasady opieki społecznej, Warszawa 1935 str. 8 i n., 16 i n. i zbiorowa praca: Aktualne Zagadnienia opieki społecznej. Pamiętnik Zjazdu referentek Opieki nad Matką i Dzieckiem Z. P. O. K. w dniach 7, 8, 9 grudnia 1935. Warszawa 1936, str. 4, 5, 18, 20 itd.

metody masowego działania, środki które miały na celu zmiany w układzie klasowym społeczeństwa, przekształcające porządek i ustrój społeczny, przekształcające strukturę społeczną danego społeczeństwa. Opieka społeczna natomiast pozostała wierna dawnym swym tradycyjnym metodom, przystosowanym do statycznych warunków bytu społeczeństw, nie brała pod uwagę zmian, które wprowadzał szybko wzrastający kapitalizm, nie liczyła się z nową strukturą społeczną, z nowymi formami życia — stosowała wciąż i niezmiennie swe dawne metody działania indywidualnego. Jednostka potrzebująca była głównym ośrodkiem jej zainteresowań, natomiast nie ciekawiła się i nie umiała wpływać na zmiany strukturalne. Wogóle obce jej było wielkie zagadnienie przeobrażeń społecznych, zmian w stosunkach między grupami społecznymi. Opieka społeczna nie wytwarzała żadnego poglądu na nowy układ społeczny i nie wysuwała żadnych ideałów przyszłości, którą pragnęłaby wytworzyć. Problematyka jej obracała się wciąż w tych samych ramach i granicach, niezmiennych i bezwzględnych opieki nad jednostką potrzebującą pomocy. Opieka społeczna jakby zmartwiała i zasklepiała się w swej ciągle tej samej działalności. Dopiero dziś opieka społeczna zaczyna się przekształcać. Jest to okres intensywnej wewnętrznej „rozbudowy“. Tworzy się jakby nowa teoria i nowa praktyka opieki. Niesłuszne jednak wydaje mi się twierdzenie p. E. Manteuffel, że dawniej opieka społeczna była masową, a dziś przetworzyła się w indywidualną ¹⁾. — Opieka społeczna, i to stanowi jej wyróżniającą cechę, zawsze była nastawiona na pomoc indywidualną i miała zawsze te właśnie cechy, tym różniła się od pomocy masowej i prób przekształcania środowiska społecznego, które stosowała polityka społeczna. Różnica więc, którą powyższa autorka przytacza, nie modyfikuje dzisiejszej opieki społecznej. Raczej gotowi jesteśmy twierdzić, że dopiero współczesną opieką społeczną zajmuje się masami i masowymi zjawiskami. Wyróżniającą i nową cechą w tej masowej akcji współczesnej opieki jest wprowadzenie

1) E. Manteuffel, Współczesne formy opieki społecznej. W zbiorowej pracy: Aktualne zagadnienia opieki społecznej. Warszawa 1936, str. 21.

metod indywidualizacji, a raczej rozwinięcie i pogłębienie dawnych metod ¹⁾).

Wnosimy stąd, że najbardziej dzielącą przegrodą polityki społecznej i opieki społecznej były metody przez nie stosowane, a stąd i nastawienie do przedmiotu zainteresowań obu dziedzin. I tutaj musimy stwierdzić wielką plastyczność, wielką zdolność przystosowywania się do powstających zadań w polityce społecznej oraz dziwny konserwatyzm i niezmienną metod w opiece społecznej.

W opiece społecznej wciąż jeszcze drażniącą i najbardziej staroczesną jest metoda działalności patriarchalnej, z góry. Opieka społeczna działa w interesie pewnych jednostek czy grup, działalność ta jest prowadzona za nich nie przez nich. Zainteresowanych nie wciąga się do akcji, właśnie ich bierność ceni się. Zasadą opieki społecznej jest „nieść radę i pomoc słabszym“, poprawiać ich warunki społeczne. Polityka społeczna oddawna zarzuciła tę metodę. Stara się jak najenergiczniej o wciągnięcie do każdej swej akcji kół zainteresowanych i dokonywa wszystkich swych posunięć przy ich pomocy. Wszelka akcja oparta o samopomoc, o zrzeszenia zainteresowanych jest w niej uważana za najbardziej pożądaną. Wytworzenie czynnych sprężyn w obrębie zainteresowanych za najbardziej skuteczny instrument działalności, działalności dobrowolnej, świadomej swych interesów, swych celów, które państwo czy w ogóle ciało publiczne stara się swym autorytetem poprzeć i zabezpieczyć. W najnowszej opiece społecznej tendencja powyższa również się rozwija, lecz idzie swoistymi drogami. Stara się ona kształtować i rozwinąć osobowość w tych klientach, którymi się zajmuje, stara się uczynić ich odpornymi na warunki otoczenia i zdolnymi do samodzielnego kształtowania swego losu. Ale zawsze idzie tu o akcję indywidualną ²⁾. Nastawienie polityki społecznej na

1) Mary E. Richmond, *Les méthodes nouvelles d'assistance*. Paris 1926. Porówn. również dość bezceremonialne streszczenie powyższej pracy: *Nowe metody pracy społecznej*—opracowała E. Stoffowa. Lwów 1935. A. Salomon, *Soziale Diagnose*. Berlin 1926 str. 6 i n. Margaret E. Rich, *Current trends in social adjustment through individualized treatment*. Third international conference on social work. London 1936 str. 26 — 7.

2) M. Richmond l. c. str. 265 i n.

zmiany strukturalne, jako najważniejsze w dziedzinie pomocy masowej, nastawienie zapobiegawcze, które może usuwać potrzebę pomocy indywidualnej potrzebującym jej członkom danej społeczności, zrobiło wiele wyłomów i w opiece społecznej dzisiejszej. Opieka społeczna Anglii, Niemiec, Szwajcarii, Austrii daje przykład tej nowej masowej akcji i nowych metod, które wszystkie zostały zapożyczone z polityki społecznej współczesnej. To specjalnie również dotyczy różnych akcji zapobiegawczych, w których trzeba było uaktywnić samych zainteresowanych i skłonić ich do współdziałania (kolonizacja podmiejska, ogródki działkowe itd.).

Nie mniej różnice metod zasadniczych pozostały i trwają, nawet w krajach gdzie obie dziedziny są uprawiane równocześnie i z dużym powodzeniem. Niestety na każdej z powyższych dziedzin działalności ciąży różnica pochodzenia i tradycje, które je zrodziły. Współczesna polityka społeczna powstała z akcji zainteresowanych i oni to zmusili niejako państwo dzisiejsze do zajęcia się sprawami ochrony pracy, umów najmu, rynkiem pracy, ubezpieczeniami itd., gdy opieka społeczna ciągnie za sobą tradycję działalności autorytatywnej, z góry, bądź dobrowolnej, ale dobroczynnej — tj. działalności ofiarnej jednostek, należących do pewnych uprzywilejowanych grup społecznych dla jednostek pokrzywdzonych czy poszkodowanych, najczęściej rekrutujących się z grup nieuprzywilejowanych. Pierwsza powstała w walkach i z walki, druga z miłosierdzia lub strachu. Ale i tu ostatnimi czasy ujawniać się zaczyna rewizja dawnych stanowisk, przenikanie wpływów współczesnej polityki społecznej czy zgoła dochodzenie samodzielne do tych samych rozwiązań. Pracownicy społeczni odrzucają dawne hasła wyłączności opieki indywidualnej, coraz silniej wzrasta tam potrzeba znajomości środowiska społecznego, warunków otoczenia i stąd znów zarzucanie dawnych metod i środków akcji, a sięganie po metody jak gdyby robijające dawne ołtarze ¹⁾.

Te różnice metod i pochodzenia tłumaczą wystarczająco wyosobnienie i obcość obu pokrewnych dziedzin działania —

1) S. Rychliński, Środowisko a praca społeczna. Na marginesie III Międzynarodowej Konferencji Pracy Społecznej. Przegl. Socjologiczny 1936, t. IV, str. 204.

zupełna rozbieżność dróg prowadzić musiała do odmiennych rozwiązań i wyników. Żadna jednak z tych dziedzin nie ujmowała bez reszty życia. Uzupełniały się wzajemnie.

Z czasem budzić się zaczynają po obu stronach refleksje, co do celowości i sprawności stosowanych metod. Ostatnio widzimy nawet jakby pierwsze pomosty między nimi. Polityka społeczna z konieczności sięga o pomoc do opieki społecznej, używa niekiedy jej metod, gdy znów z drugiej strony opieka społeczna nagina się coraz bardziej do wymagań współczesnej polityki społecznej. Najlepiej może widoczne jest to w dzisiejszej walce z bezrobociem. Skojarzyły się tu dawne metody pomocy indywidualnej, udoskonalone przy pomocy wywiadu społecznego, przy pomocy badań środowisk z pomocą masową, z działalnością ubezpieczeń społecznych, polityki zatrudniania, robót publicznych, osadnictwa, emigracji, ochrony pracy itd. Nie daje się rozgraniczyć działalności państwa, gminy, działalności zainteresowanych bezpośrednio, samopomocy i różnych akcji prywatnych, filantropijnych o charakterze dobrowolnym. Jest to jednolity front różnorodny i pstry, nie zawsze ze sobą skoordynowany, kierowany różnymi motywami i działający z różnymi rezultatami, a jednak wyjątkowo wskazujący na potrzebę, celowość, a nawet konieczność współdziałania pomocy wzajemnej, opieki społecznej publicznej i prywatnej, polityki społecznej państwa i związków samopomocy. Podobną akcję wspólnie prowadzoną na tych samych polach widzimy jeszcze w ochronie pracy dzieci i młodzieży, w ubezpieczeniu i pomocy starcom, inwalidom i na wielu, wielu innych polach. Świadczy to o nowej atmosferze, o nowym klimacie rozwoju działalności społecznej.

Opieka społeczna, stykając się co dzień z polityką społeczną, musiały się dopełniać i zbliżać. Zwłaszcza od czasu kiedy funkcje obu podzieliły się w ten sposób, że polityką, społeczną głównie interesowało się państwo, a opieką — gmina. Wzajemne uzupełnianie się występować zaczęło tym silniej, że przy tym podziale czynności uległ załamaniu fundament dobrowolności i dobroczynności w opiece społecznej, a przybrał postać specyficzną obowiązku ciał publicznych do przejęcia funkcji powyższych.

Moment ten miał rozstrzygające znaczenie dla dalszej ewolucji opieki społecznej, gdyż zróżniczkował ją stosownie

do potrzeb życia i wydobył na jaw nowe motywy działania. Te same co w polityce społecznej. I oto znów po szeregu lat odrębnego istnienia spotykamy politykę społeczną i opiekę społeczną na tych samych płaszczyznach, operujące podobnymi metodami i szukające ze sobą zbliżenia w celu udoskonalenia tych metod lub. wzajemnego przejęcia najwłaściwszych ujęć. Sądzić należy, że w interesie obu dziedzin życia zbliżenie to i może ponowne zlanie się jest ważne i pożądane. Przegrody, które wytworzyły się w ciągu ubiegłego stulecia, winny zanikać.

Sądzimy, że najważniejszym sposobem do pogodzenia obu dziedzin będzie uzgodnienie metod działania, może nawet wytworzenie jednolitych metod pracy, a przynajmniej rozgraniczenie ich wyraźne i wyraźna myśl przewodnia w ich stosowaniu. Dzisiaj rządzi tym przypadek lub tradycja. Stąd pochodzą dalsze różnice i sprzeczności między obu omawianymi działaniami.

II.

Opieka Społeczna nie stworzyła własnej teorii i nie może jej stworzyć poza polityką społeczną. Chcąc nie chcąc musi pójść tymi samymi śladami.¹⁾

Problematyki opieki społecznej i sprawa włączenia go do problematyki polityki społecznej jest więc jak najbardziej znów na czasie.

Główna różnica dzieląca obie dziedziny, obok wzmiankowanej wyżej metody, to sprawa motywacji działania. Opieka społeczna dla usprawiedliwienia swej akcji wysuwa wciąż w pierwszej linii argumenty uczuciowe. Przejęła je z dawnej dobroczynności, gdzie dobrowolny charakter opieki i pomocy

1) Emmy Wagner, *Die Motive der Fürsorge. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, t. 138, 1933, t. I, str. 321. Dr E. Wolf. *Die soziologischen Grundlagen der Fürsorge und Wohlfahrtspflege*. Jena 1927. str. 3 i n. Wydane zbiorowo: *Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege*. Berlin 1929. Art. *Wohlfahrtspflege*, str. 774, *Schrifttum d. W.* 559. *Enzyklopädisches Handbuch des Kinderschutzes und der Jugendfürsorge*. Lpz. 1930. Dr. W. Zeck. *Die öffentliche Wohlfahrtspflege*. Stuttgart 1930, str. 10 i n. H. I. T. *Les services sociaux* Genève 1933 str. XI. A. C. Millspaugh, *Public Welfare Organization*. Washington 1935. *Poor relief laws. Public administration service* Nr 37. Chicago 1934.

znajdował motyw miłosierdzia, gdzie wszystkie motywy interesu były przyćmione i gdzie trudno było dopatrywać się logicznej konieczności w samej działalności opiekuńczej. Polityka społeczna, operując przeważnie przymusem, nie brała pod uwagę motywów uczuciowych, raczej występowały w niej celowość i przezorność społeczna, złączona ze świadomością odpowiedzialności za ustrój i stosunki społeczne oraz motyw bezpieczeństwa publicznego. Faktycznie te same motywy leżały na dnie i wszelkiej akcji dobrowolnej, wszelkich form opieki, ale bodaj nie zdawano sobie z nich sprawy, a przynajmniej nie starano ich się rozumieć, wysuwając na czoło motywacji względy na moralność i cele materialne. Motywy te są tam do dziś żywe i nie potrzebują niczego więcej na swe uzasadnienie ¹⁾.

Zapatrywanie się na opiekę społeczną jako na „dobroczynność publiczną“ jest tym wielkim nieporozumieniem, które tak często powstaje, gdy pewna instytucja w długim swoim rozwoju zmienia swe oblicze, zmienia swe nastawienie, swoją postawę. Właśnie tutaj mamy klasyczny wypadek takiego pomieszania pojęć. Pomimo, że opieka społeczna jako funkcja ciał publicznych istnieje już w niektórych krajach od XVI w. (Anglia, Holandia), pomimo że oparta jest o inne podstawy ideowe, że jest wyrazem odpowiedzialności za ustrój społeczny i wykonywana w imię bezpieczeństwa publicznego, jednak wciąż wysuwany jest dla wytłumaczenia jej zadań i roli motyw uzasadniający istnienie dobroczynności prywatnej. Motyw ten używany i nadużywany zwłaszcza przez autorów kierunku konserwatywnego, mieści w sobie nadużywanie pojęcia „miłości bliźniego“ i istoty opieki społecznej nie tłumaczy, ale wciąż spotykamy go w życiu i literaturze ¹⁾. Musimy temu ujęciu przeciwstawić się. Uważamy, że właśnie rozwój współczesnych społeczeństw, znosząc węzły zależności ludzi od ludzi, wyzwoilił ich również z poniżających metod pomocy z góry, a stworzył natomiast różne formy pomocy wzajemnej.

Wszystkie metody oparte o motyw miłosierdzia muszą

1) Zawadzki l. c. str. 8 — 9: „Opieka społeczna względnie dobroczynność publiczna“.

1) Np. w raportach na 3-ą Konferencję Służby Społecznej w Londynie z r. 1936. Porówn.: Katharine F. Lenroot (Kierowniczka biura opieki nad dzieckiem w amerykańskim Departament of labour): Social Work and the Community. Str. 3 — 4.

ustąpić zasadzie prawnej równości i wynikającym stąd konsekwencjom. Nie mogą naruszać tej idei, która stała się podstawą ustroju współczesnego.

Jeżeli uczucie miłosierdzia stawiamy jako praprzyczynę wszystkich działań społecznych, to musimy zwrócić uwagę, że działa ono zwykle zbyt późno, jako instynkt pewnej niejednolitej zbiorowości. Jest to również uczucie, powstające zawsze w najbardziej prymitywnej formie pomocy. Nie mamy zamiaru zaprzeczać potrzeby istnienia prywatnej dobroczynności, opartej o ten motyw, ale musimy wyraźnie podkreślić, że motywy opieki publicznej płyną z innych źródeł. Ulegają również pewnemu rozwojowi. O ile dawniej pod wpływem nastrojów prywatnej dobroczynności opieka publiczna miała posmak działalności filantropijnej, dla ludności warstw niższych, o tyle z czasem wyzwala się z tej roli. Ublizające i poniżające piętno, jakie zostawiała na swoich klientach przez traktowanie ich jako obywateli niższej klasy, ustępuje stopniowo, ale powszechnie traktowaniu ich jako obywateli potrzebujących pomocy, nie gorszych od innych obywateli kraju. Stąd dojście do pojęcia prawa do opieki społecznej, pojęcia bardzo realnego w krajach demokratycznych, które wyrównało najbardziej poniżające i hańbiące piętno dobroczynności prywatnej, prowadzonej pod szczytnym hasłem „miłości bliźniego“.

Właśnie uczucie odpowiedzialności zbiorowej lub solidarności zbiorowej stworzyło formy o wiele wyższe pomocy — pomocy zapobiegawczej lub pomocy normalnej, wynikającej z pobudek zbiorowej odpowiedzialności za stosunki istniejące, za ustrój i porządek społeczny. Uciekanie się wtedy do stosowania motywu miłosierdzia nie jest potrzebne. Różnica każdego z tych ujęć jest bardzo duża.

Z różnic motywacyjnej wynika dalszy konflikt obu dziedzin: zagadnienie dobrowolności i przymusu. Stopniowo i z trudem w opiece społecznej przeważała dziś szala na potrzebę obowiązkowości opieki, na potrzebę i konieczność zajęcia się nią przez ciała publiczne.

Do dziś jednak pokutuje w niej pierwiastek dobrowolności, który nawet w ostatnich czasach przybrał kształt nowy — już nie dawnej, tradycyjnej filantropii, która kierowała się względami moralnymi i religijnymi, ale dobrowolności romantycznej, dobrowolności bezinteresownej — „służby społecznej“ —

która nie ma i nie szuka żadnego usprawiedliwienia w interesie osób działających, a tylko uzasadnienie swe widzi w jakiejś metafizycznej potrzebie moralnej jednostek działających, nie dającej się sprowadzić do żadnego motywu celowości.

O ile rozwój opieki społecznej coraz wyraźniej idzie w kierunku rozgraniczenia pojęć opieki publicznej od prywatnej, to wprowadzenie do terminologii współczesnej pojęcia „służby społecznej” na nowo jakby zacieśniło te dwa tak różne ujęcia i z powrotem wtłoczyło w dawne, niejasno ujmowane granice. Służba społeczna jest nową nazwą dla opieki społecznej nieodróżnianej, ponieważ dla polityki społecznej i wszelkiej działalności „społecznej” — państwa, gmin, jednostek¹⁾. Jest więc jakimś nadrzędnym pojęciem w porównaniu z dotychczasowymi.

Pod hasłem tym od szeregu lat urządzane są krajowe i międzynarodowe zjazdy, organizowane szkoły, rozwijane badania naukowe itd.²⁾.

Na szczególną uwagę w danej sprawie zasługują trzy zjazdy służby społecznej, które dokonały olbrzymiej pracy informacyjnej, przyczyniły się niezwykle do rozwoju nowych pojęć, do spopularyzowania różnych form działalności społecznej, ale jednocześnie p mieszały ze sobą dawniej różniczkowane działy, które tylko z trudem pewno będzie można znów wyosobnić.

1) Porówn. Dr René Sand, *Les tendances nouvelles du service social*. Londyn 1936. Referat na 3-im Kongresie służby społecznej.

2) *Première Conference Internationale du Service Social*. Paris 1920, 3 tomy (t. I, str. 976, t. II, str. 523, t. III, str. 960) oraz trójjęzyczna: *Zweite internationale Konferenz für Soziale Arbeit*. Karlsruhe 1922, str. 816. Sprawozdania zawierają raporty i dyskusje na posiedzeniach plenarnych i komisyjnych. Sprawozdanie oficjalne z 3 Konferencji dotąd nie ukazało się. Istnieją tylko druki przedjazdowe: *Le service social et la collectivité* oraz luźne referaty zgłoszone na Zjazd.

Do sprawy omawianej najważniejsze: Dr René Sand, *Les tendances nouvelles du service social*, str. 35 i M. Thélin, *Quelques aspects de la politique sociale contemporaine*, str. 42.

W języku polskim istnieją liczne sprawozdania z Konferencji:

Sprawozdanie z Drugiej Międzynarodowej Konferencji Służby Społecznej w Frankfurcie nad Menem 1932 r. Nakładem Polskiego Komitetu drugiej międzynarodowej konferencji pracy społecznej. Warszawa 1933, str. 48. Dr Czesław Wroczyński. Sprawozdanie z drugiej Międzynarodowej Konferencji Pracy Społecznej. Nakładem Zarządu Głównego Polskiego Czerwonego Krzyża. Warszawa 1933, str. 130.

Należy z uznaniem podnieść rolę tych międzynarodowych zjazdów jako kuźni, w której wykuwają się opinie i różne metody działalności, stosowane później w różnych krajach. Natomiast, nie można się pogodzić z niejasnością i zamazaną treścią nowego pojęcia, które jak nam się wydaje jest zbędne i mało pożyteczne. W opinii tej nie jestem zdaje się odosobniony.

W przedmowie do pierwszego sprawozdania Komitetu Polskiego Międzynarodowej Konferencji Służby Społecznej: Służba społeczna w Polsce (Warszawa, 1928)—pisze L. Krzywicki o pojęciu służby społecznej: „Służba społeczna poczęła się na gruncie amerykańskim z usiłowań natury mocno filantropijnej. Różne instytucje, powołane do życia przez osoby wrażliwsze na cudzą niedolę, a więc instytucje opieki nad zwierzętami, starcami, nad pogrążonymi w nędzy z powodu choroby lub zastoju przemysłowego, nad więźniami po wyjściu z więzienia oto zakresy, które obejmowano w Stanach Zjednoczonych pierwotnie tą nazwą służby społecznej. Różni działacze rozszerzali tę treść to w jednym, to w drugim, to jeszcze w innym kierunku, jednak nie przeniewierzając się zbyt do zasadniczego punktu wyjścia. Termin „służba społeczna“ doznał jeszcze większego rozszerzenia w Europie. Jednak nawet najbardziej rozszerzone pojmowanie zadań służby społecznej jest węższe od tej treści, jaką my tutaj w Polsce gotowi byłibyśmy wepchnąć w ten termin. Przecież nie dalekie są te czasy, kiedy prowadzenie szkół elementarnych w języku polskim, nauczanie analfabetów, stwarzanie kółek rolniczych, zakładanie związków zawodowych było dla nas, którzy nie wiedzieliśmy wtedy o sposobach i drogach służby społecznej w Ameryce, służbą społeczną! I dzisiaj nie sprzeniewierzyliśmy się swojej przeszłości: wciąż pod nieco innym kątem widzenia ujmujemy zadania służby społecznej. Mam wrażenie, że pomiędzy uczestnikami Międzynarodowego Zjazdu będzie sporo rozdzźwięków, gdy właśnie wypadnie potrącić o treść tego pojęcia. Albowiem dzisiaj przynajmniej dla mnie osobiście służba społeczna jest wciąż pojęciem płynnym, niedokształconym jeszcze, mocno garbatym naleciałościami widnokręgów filantropijnych i stroniących dotychczas od wyczerpującej rewizji treści swojej“¹⁾).

1) W sprawie definicji porówn.: *Première Conference Internationale du Service Social*. Paris 1929, t. I, str. 170 — 176, 687 in, 745 in, i wiele innych, prowadzące do podobnych wyników.

Pojęcie „służby społecznej“ jest poza tym pojęciem szerszym niż zakres polityki społecznej — obejmuje bowiem nauczanie i wychowywanie, kulturę duchową i moralną ludzi — tym bardziej też nabiera kształtów metafizycznych, spełniania jakiejś religijnej ofiary, kapłaństwa. To jej nadaje cechy wyjątkowości i dlatego zawsze dostępną będzie jedynie dla wtajemniczonych. Wnosi ona w pracy wielki wkład entuzjazmu, ale zapomina o realnym gruncie na którym musi się rozwijać, o gruncie potrzeb i interesów, którymi zajmować się, które zaspakajać winna. Bez zejścia na ziemię — pozostanie zawsze zawieszona w powietrzu ¹⁾.

Moglibyśmy jedynie rozumieć to pojęcie jako nazwę dla subiektów polityki społecznej, nazwę niejako zawodową. Istotnie kształcenie i dobór pracowników na polu opieki społecznej musi być szczególnie ważny ²⁾. Słuszne jest, że prowadzący różne działy polityki społecznej muszą być nie tylko ludzie fachowi, znający swoją pracę, ale również ludzie entuzjazmu, ludzie przejęci ideą, której służą, nie zaś bezduszni biurokraci i urzędnicy. Tylko w tym sensie zrozumiąły jest termin powyższy. Bez tych przesłanek „służba społeczna“ wydaje się być chimerą nieziszczalną i bezpodną.

Romantyzm jako źródło entuzjazmu jest cennym zjawiskiem społecznym, któremu należy jak najbardziej sprzyjać, ale dla swej pracy, dla owocności rezultatów musi mieć grunt pod nogami. Stąd wniosek, nie można wracać do metod przestarzałych i ginących.

Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że w nowym terminie nie tkwi reforma ideowa starej zrupieciałej opieki społecznej, lecz romantyczne nawracanie do starych, wytartych haseł filantropii.

Dlatego też ze słownika opieki społecznej muszą wreszcie ustąpić wszystkie te motywy, które wyrosły z dobroczynności prywatnej. Muszą tu w całej pełni zapanować zasady, które wytworzyła nowoczesna polityka społeczna i które jedynie są dalszą drogą dla racjonalizacji opieki publicznej.

1) H. Radlińska, Stosunek wychowawcy do środowiska społecznego. War. 1935, str. 63 i 253 oraz teźże autorki: Istota i zakres służby społecznej. Warszawa 1928. M. Richmond l. c., str. 85, 97 itd.

2) Esther Lucile Brown, Social Work as a profession. N. J. 1935, str. 14 in.

Krytyczny stosunek do ideologii „służby społecznej“ nie powinien przecież zasłaniać tych doniosłych zmian technicznych, które nowoczesna opieka społeczna wniosła. W technice opieki społecznej dzisiejszej musimy podnieść wielką umiejętność rozplątywania trudnych zagadnień specjalnych, wysubtelnienie metod pracy, stawianie nowych zagadnień i dobre ich rozwiązanie. Słowem pogłębienie technicznej sprawności i sztuki działania.

III.

żeby nie być gołosłownym, należy pokrótce zobrazować istotę i charakter dzisiejszej opieki społecznej.

Powszechnie uważa się opiekę społeczną jako działalność ciał publicznych, zmierzającą do zaspokojenia elementarnych potrzeb zdrowotnych, moralnych i materialnych jednostek, nie mogących samodzielnie egzystować oraz przeciwdziałanie, by takie sytuacje nie powstawały. Obok opieki publicznej wciąż żywa i czynna jest opieka filantropijna. Niektórzy autorowie uważają je nawet za równoznaczne (wyżej cytowany ustęp z pracy J. Zawadzkiego).

Trzy cechy charakteryzują dzisiejszą opiekę społeczną: potrzeba pomocy, obowiązkowość tej pomocy i pomoc w granicach konieczności. Granice te najczęściej dość wąsko zakreślają pole opieki, ale są w stosunku do metod dawnej filantropii nowe i wyraźne. Mówią o tym, że opieka zaczyna się tam gdzie istnieją osoby nie mogące samodzielnie egzystować, gdzie istnieje potrzeba pomocy, że pomoc ta jest obowiązkiem ciał publicznych, gdyż na nich ciąży odpowiedzialność za ustrój społeczny i warunki rozwoju życia społecznego, wreszcie, że pomoc ta ma się dokonywać w pewnych granicach konieczności, których bliżej określić nie można, ale które się rozumie przeważnie jako ciasno zakreślone granice minimum egzystencji.

Umyślnie nie różniczkujemy potrzeb zaspakajanych przez opiekę społeczną, by podkreślić nierozłączność pomocy materialnej i moralnej, by uwydatnić znaczenie obu rodzajów pomocy¹⁾.

1) Dr H. Muthesius, Fürsorgerecht. Berlin 1928. Definicja i granice pomocy, str. 1 i n. Dr G. Bäumer, Soziale Förderung der Familie als Aufgabe der Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik. Zweite Internationale Konferenz für Soziale Arbeit. Karlsruhe 1933, str. 27 i n.

Praktyka opieki społecznej w różnych krajach granice konieczne pomocy rozmaicie rozumie. Różne są ujęcia tej pomocy w opiece sierot (w ich kształceniu), w opiece nad dorosłymi (do starczaniu im narzędzi pracy), w opiece nad matką i dzieckiem, nad inwalidami itd. Najważniejszą może tutaj sprawą jest bezpośredniość opieki, jej zdecentralizowanie — obciążenie związków komunalnych obowiązkiem dawania pomocy.

W opiece zatem idzie o to, że jest to obowiązek ciał publicznych. Fakt zamieszkiwania określony czas w danej gminie lub fakt „przynależności“ gminnej jest tu wystarczającą legitymacją, uprawniającą do korzystania z instytucji opieki społecznej, jeżeli dana osoba znajduje się w warunkach, świadczących, że jest niezdolna do samodzielnej egzystencji.

Za niezdolnych do samodzielnej egzystencji uważa się starców, dzieci, kobiety w pewnych warunkach, asocjalnych, ułomnych, chorych. Faktycznie lista ta nie wyczerpuje niezdolnych do samodzielnego zabezpieczenia swej egzystencji — są to niezdolni spotykani w społeczeństwach statycznych, ale i tam obok nich należy wziąć pod uwagę wszystkich wykołajców życiowych, którzy aczkolwiek nie należą do kategorii wyżej wzmiankowanych, jednak stanowią dalszą kadrę żywiołów niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Specjalnie zwracają na siebie uwagę wszystkie żywioły zdeklasowane, które jeszcze obejmujemy tym pojęciem. Wszyscy oni niegdyś uznani za „ubogich“ stanowią stałą klientelę opieki społecznej jako „podopieczni“ (termin wysmażony w języku biurokracji, utarty już dziś, nic nie mówiący, a powszechnie używany). Są to żywioły, które najczęściej wykoleił jakiś zły los lub warunki układu społecznego ¹⁾).

Do tych kategorii osób, którymi z dawna i stale zajmuje się opieka społeczna, w ustroju kapitalistycznym przybyły jeszcze osoby, które zostały na skutek kryzysów, zastoju, przemian dynamicznych — technicznych i ustrojowych — wyrzucone na bruk i których niezdolność do samodzielnej egzystencji polega na niemożności zarobkowania, na utracie warunków, w których by ich zdolności produkcyjne dały się zastosować.

Na początku XIX stulecia, kiedy początkowy rozwój kapitalizmu stawiał ten sam problemat przed opieką społeczną, spory toczyły się głównie o istotę ubóstwa i ńędzy i koncentrowały się

¹⁾ Dr G. Bäumer, l. c., str. 30.

na teorii głównego promotora automatyzmu liberalnego—na teorii Malthusa. W zjawisku przeludnienia, nędzy, widziano fakt działania siły wyższej, naturalnej, która wydziedzicza wszystkich nieprzystosowanych, niegospodarnych. Teoria ta po stokroć zbijana, po stokroć powraca na nowo jako obrona istniejącego ustroju społecznego przed jego przeciwnikami, jako argument ponownie wysuwany, który ma osłabić odpowiedzialność kierowników dzisiejszego życia społeczno - gospodarczego za winy i niedociągnięcia ustrojowe ¹⁾).

Walka z nędzą, praktyka tej walki wykryła dość szybko fałszywość teoryj, które polegały na negacji przyczyn społecznych, które nie brały pod uwagę społecznych warunków powstawania nędzy.

Nie mogły skutkować tutaj metody indywidualne akcji opieki społecznej, starające się o znalezienie sposobów wyjścia z określonych, przez indywidualnie działające przyczyny spowodowanych wypadków. W wypadkach gdzie działały siły żywiołowe, zjawiska były masowe i wszelka pomoc inaczej zorientowana nie była w stanie nic tu zrobić. Stąd to w ustroju kapitalistycznym państwo, gmina, jako ciała publiczne, a sami zainteresowani we własnym dobrze pojętym interesie występować zaczęli przeciw brzemieniu masowych klęsk, które bez końca się powtarzały i powtarzały.

Liczba ostatnio wymienionych kategorii wielokrotnie przewyższa dzisiaj wszystkich niezdatnych do pracy i zarobkowania. Winowajcą ich niesamodzielnosci nie jest żaden defekt fizyczny czy umysłowy, wiek lub ułomności, słowem warunki indywidualne, lecz warunki społeczne.

Wraz z tym zmienia się stopniowo nastawienie opieki społecznej do „podopiecznych“. Z terminologii powszechnej ginie gdzieś „ubogi“, w którym dopatrywano się jakiegoś dziedzicznego nędzarza, a na jego miejsce występuje człowiek potrzebu-

¹⁾ F. Skarbak. O ubóstwie i ubogich. Warszawa. 1827, str. 23 i n. Tenże. Pisma pomniejsze t. I. Pisma ekonomiczne. Warszawa 1936. Bibl. Szkoły Głównej Handlowej, str. 452 i n. W. Sombart. Der Moderne Kapitalismus. München 1916. Bd. I, str. 788 i n. L. Brentano. Eine Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung Englands Jena 1927, t. II, str. 435 i n., t. III, cz. I, str. 37 i n., 118 i n. itd.

Nicholls. A history of the english poor law. Tom III wydany przez T. Mackay. Londyn 1904, str. 201 i n., 566.

jący pomocy—człowiek, któremu społeczeństwo winno dać pomoc. Gdyż jeżeli poprzednio uważano, że potrzebujący pomocy jest produktem własnej nieopatrzności, to obecnie słusznie uważa się, że przyczyny upadku i nędzy są przede wszystkim przyczynami społecznymi, zbiorowymi. Gotowiliśmy nawet wszystkie przyczyny jawnie indywidualne uspołecnić. Wszystkie objawy tzw. patologii społecznej sprowadzamy do zjawisk dziedziczenia czy też otoczenia — do zjawisk niezależnych od jednostki. Czyż w takim nastawieniu badań może być mowa o potrzebującym pomocy nędzarzu, którego indywidualnymi środkami pomocy usiłuje się podnieść na wyższy poziom życia ¹⁾ ?

I właśnie opieka społeczna nastawiona głównie na pomoc indywidualną owym niezdolnym do samodzielnej egzystencji, nie mogła sobie nigdy poradzić z tymi o wiele liczniejszymi rzeszami osób, za które ponosi odpowiedzialność bądź ustrój społeczno - gospodarczy, bądź bieg życia i jego fluktuacje.

Z indywidualnej pomocy i opieki nie umiała i często do dziś nie umie przejść na metody pomocy usuwające owe masowe zjawiska, owe zjawiska dynamiczne, ruchome i wielkie, które życie przed nią stawia. Stawała się bezsilną lub stosowała środki, dające pomoc cząstkową i niewystarczającą pewnym uprzywilejowanym.

Nie umie i nie może też działać dość sprawnie przy pomocy metod zapobiegawczych, gdyż inne jest zagadnienie zapobieżenie nędzy i powrót do normalnych warunków pracy dla jednostki, a inne takie same zagadnienie w ramach masowych. Nie mniej oddała duże usługi przez wypracowane przez siebie metody (np. wywiadu) akcjom wielkim, prowadzonym przez ciała publiczne, np. akcji osadniczej, robót publicznych itd.

Powstają wtedy różne urządzenia i organizacje, które zróżniczkowały dawne ogólne funkcje opiekuńcze na szereg czynności specjalnych zapobiegawczego charakteru. Otoczono ochroną i opieką dzieci, matki, starców, zajęto się różnymi formami urządzeń, które czyniły zbędną opiekę społeczną, które w nowy sposób zabezpieczały istnienie pewnych kategorii osób, wydziedziczonych przez system gospodarki kapitalistycznej.

1) Porówn. S. Ossowski, Dziedziczność i środowisko. Przegląd Socjologiczny 1936, t. IV, str. 28 i n.

IV.

Najbardziej charakterystycznym rysem społecznej polityki współczesnej jest owa polityka zapobiegawcza. Ciąła publiczne, mające w swym ręku najważniejsze narzędzia polityki zapobiegawczej nie chcą i nie mogą czekać, aż powstaną objawy życia wymagające poprawy, lecz starają się je uprzedzić i powstrzymać. Jest to dobrze zrozumiały interes samozachowawczy państwa i związków komunalnych. Akcja zapobiegawcza może być dwu rodzajów: indywidualna, starająca się o usunięcie indywidualnych przyczyn upadku i stwarzająca odpowiednie formy zastępcze indywidualnej pomocy oraz społeczna, mająca za zadanie usuwanie braków ustrojowych, braków o charakterze masowym i zbiorowym.

Polityka społeczna wytworzyła z dawnej opieki społecznej nowe instytucje pomocy, wyrosły one obok opieki i stworzyły pierwszy pomost między współczesną polityką społeczną a opieką społeczną. Wszystkie instytucje dla sierot, podrzutków, opieki nad niemowlętami (żłobki), przedszkola, domy dla matek i dzieci, dożywianie dzieci szkolnych, kolonie letnie, stacje pomocy położniczej i opiekuńczej, poradnictwo i opieka nad starcami i przytułki dla niezdolnych do pracy, opieka nad kalekami i obłąkanymi, b. więźniami, bezdomnymi, asocjalnymi, zwalczanie prostytucji, alkoholizmu, żebractwa itd., wszystkie te i wiele innych instytucyj powstałych w myśli opanowania ujemnych stron życia współczesnego z krwi i kości należą do opieki społecznej, aczkolwiek większość ich posiłkuje się metodami nowymi, metodami zaczerpniętymi z nowoczesnej polityki społecznej. W instytucjach tych nie tylko chodzi o danie pomocy odpowiednim kategoriom poszkodowanych i ukrzywdzonych, ile również o działalność zapobiegawczą o usunięcie przyczyn powstawania owych zjawisk, o wyrugowanie ich przy pomocy środków polityki społecznej z życia.

Powstają równocześnie instytucje pośrednictwa pracy, ubezpieczeń, lecznicze, oszczędnościowe, ośrodki zdrowia, instytucje kulturalne i szkolne, które mają w miarę możności usuwać różne ujemne wpływy ustroju. Mają oddziaływać już nie na jednostki i ich los indywidualny, ale przede wszystkim na los środowisk, w których pewne wypadki, wymagające pomocy, powtarzają się. Rola środowiska, warunków społecz-

nych, warunków otoczenia i wpływ na nie okazały się o wiele skuteczniejszym środkiem zwalczania niedomagań społecznych niż najlepiej zorganizowana, sztuczna często pomoc indywidualna ¹⁾).

W dawnych instytucjach opiekuńczych panowała zasada *w y ł ą c z n o ś c i* — były to zawsze instytucje budowane dla pewnych grup i osób, przez osoby i ciała, kierujące się motywem filantropii.

Pierwiastek ten pod wpływem działania ciał publicznych, opartych o terytorialną przynależność obywateli, musiał ulec zmianie. Polityce społecznej należy jako zasługę przypisać, że korzystanie z instytucji i urzędzeń zastępczych zrobiła *p o w s z e c h n y m* dobrem wszystkich mieszkańców, że stworzyła zapobiegawcze instytucje, które służyły wszystkim obywatelom, dzięki czemu odjęła z wielkiej części instytucji opiekuńczych owe odium, czyniące z „podopiecznych“ obywateli drugiej kategorii, dające jakieś poniżające piętno, ciężące na potrzebujących opieki. Ten rys powszechności wprowadził opiekę społeczną w nowe stadium.

Czyniąc z instytucji opieki — instytucje dobra powszechnego wprowadzać w nie zaczęto pierwiastki celowości społecznej, pierwiastki rozumowe, pierwiastki racjonalnej przeczności społecznej, w której głos mieć zaczęli również i zainteresowani. Opieka społeczna ze swymi dawnymi cechami została z nich wygnana i pozbawiona swych antyspołecznych, kastrowych przyzwyczajęń. Rozwój nowych instytucji pomocy został wywołany przekształceniami w stosunkach społeczno - gospodarczych, odpowiadał aktualnym potrzebom życia, był do nich przystosowany.

Niemniej więc z opieką społeczną nigdy nie została całkowicie zerwana. Większość instytucji musiała być organizowana i kierowana metodami, które wytworzyła praktyka opieki społecznej, metodami prowadzącymi do indywidualizacji pomocy ²⁾).

To na nowo uczyniło żywotną sprawę opieki społecznej, jej udział w ich życiu i pracy, tym bardziej, że przy teryto-

1) S. Rychliński, l. c., str. 207.

2) Aktualne zagadnienia opieki społecznej. Pamiętnik Zjazdu. Warszawa 1936. Referaty pp. Manteufflowej, Mokrzyckiej i inne.

rialnej, powszechnej zasadzie pomocy zniknąć musiał pierwiastek filantropijny, pierwiastek łaski, a wystąpiła na jego miejsce obowiązkowość pomocy, a więc prawo do korzystania z niej, przysługujące każdemu obywatelowi danej społeczności, jako odpowiednik tych obowiązków, które jednocześnie ponosi.

Wszystko to stworzyło potrzebę, a nawet konieczność tych nowych instytucyj pomocy, sprawiło ich rozwój, a również na nowo postawiło problemat opieki społecznej. Ale tutaj zgubnie odbija się nastawienie opieki społecznej, skierowane wyłącznie na ratownictwo, na obronę, a nie mające dość mocnej postawy w ofenzywie, w akcji zapobiegawczej.

Opieka społeczna wyraźnie tu deklaruje swoją bezsilność. Np. pisze p. Manteufflowa „Naprawa wad ustroju, powodujących bezrobocie i zły podział dóbr leży oczywiście, poza sferą działania opieki społecznej. Jej zadaniem jest walka z rozkładowymi skutkami nędzy“¹⁾.

Podobne twierdzenie spotykamy również w artykule p. Cz. Babickiego: „Kolonja, jako zapobiegawcza forma opieki, ma na celu uodpornienie dziecka na destrukcyjny wpływ warunków, w jakich przebywa ono w ciągu roku“. Stwierdzenie to²⁾ jest słuszne i nie o nie idzie. Idzie tylko o to, że opieka społeczna rezygnuje, a raczej nie sięga do rozwiązania zagadnień środowiskowych lepiej ustrojowych, chcąc zapobiec skutkom, z którymi walczy. Wyodrębnienie więc opieki od polityki społecznej, która stawia zagadnienie w całej płaszczyźnie obrony, nie tylko na odcinku ratownictwa, jest tu rażące, wskazuje na wzajemne dopełnianie się i potrzebę wspólnej ideologii. Zresztą należy stwierdzić, że często i politycy społeczni nie stawiają zagadnienia w całej jego rozciągłości, nie wiążą ze sobą wszystkich przeobrażeń społecznych w jedną całość środków i metod, w jedną całość ściśle zespoloną ze sobą³⁾.

1) Współczesne formy opieki społecznej, przez E. Manteuffel w „Aktualne zagadnienia opieki społecznej“, str. 20.

2) Cz. Babicki. Zagadnienie wychowawcze na kolonii. Aktualne Zagadnienia itd., str. 5.

3) Prof. Dr Gösta Bagge. Schutz der Familie durch Sozialversicherung, Fürsorge und Lohnpolitik. Zweite internationale Konferenz für Soziale Arbeit, str. 325 i n., 329 itd.

Mówi się np., środkami polityki społecznej nie da się rozwiązać sprawy bezrobocia — należy tutaj sięgnąć do środków polityki gospodarczej. Twierdzenie to jest słuszne tylko wówczas, gdy działalność obu rodzajów „polityk” państwa uważamy za odrębne i obce sobie domeny, kierowane różnymi zupełnie kryteriami. W gruncie rzeczy jest to absurd życiowy. Nie może być w jednej publicznej instytucji dwu sprzecznych sobie polityk i nastawień, jeżeli taki fakt zachodzi, to dowód tylko przewagi pewnych interesów nad drugimi. W większości państw dzisiejszych ta różnorodność interesów występuje bardzo ostro i stąd to zasadnicze nieporozumienie, bo jeżeli istnieje różnica interesów sprawiająca różne posunięcia, to tylko przez przywrócenie jakiejś równowagi można ujednostajnić sprzeczności w posunięciach państwa.

W rozumieniu polityka społecznego tylko uwaga na interes społeczny, na potrzeby zachwianej struktury społecznej winny decydować o polityce gospodarczej danego państwa i do niej być przystosowane. Inaczej państwu temu grozić mogą mniej lub więcej silne zakłócenia, które pociągnąć mogą najbardziej daleko idące zmiany strukturalne, których już nigdy odrobić nie zdoła żadna „polityka gospodarcza”. Ale nie o to na razie chodzi.

Chcielibyśmy stwierdzić jedynie, że takie nastawienie wyodrębniające politykę gospodarczą od polityki społecznej i stosujące do najżywotniejszych, masowych procesów taktykę łatania, ratownictwa jest o wiele zgubniejsze, jak prowadzenie tej taktyki w wypadkach indywidualnych. Brak przezorności społecznej, brak zmysłu zapobiegania wypadkom przyszłym jest tu zwykłą ślepotą społeczną. Polityka społeczna domaga się tutaj oddawna owej przezorności, która każe pamiętać przy dobrej koniunkturze o możliwości nastąpienia złej i każe celowo przygotowywać się do niej, gromadzić środki i odkładać je na ową czarną godzinę.

Stosowanie tej polityki nie może wywołać nigdy sprzeczności w działaniu polityka gospodarczego i społecznego. Oczywiście, o ile nie neguje się tzw. kosztów społecznych. Pojęcie kosztów społecznych, stwierdziliśmy to na innym miejscu, jest pojęciem płynnym i nie daje się wyodrębnić od kosztów produkcji, od kosztów wszelkiej działalności gospodarczej, nie powinno być też przerzucane, tak jak to się obecnie dzieje, na

barki powszechne i obciążać niezainteresowanych w owej produkcji¹⁾).

Zamiana metod opiekuńczych na środki polityki społecznej jeżeli ma być skuteczna i owocna będzie zawsze kosztowna, może nawet kosztowniejsza od bezpośredniej pomocy. Nie zapominajmy jednak, że zwiększone koszty akcji zapobiegawczej służą do celów o wiele szerszych niż proste ratownictwo, że są o wiele wszechstronniejsze i usuwają różne ujemne strony bezplanowości w rozwoju społecznym, że koordynują różnostronne wysiłki zaspokajania wyższych potrzeb społecznych i wreszcie, że stwarzają nowe warunki życia, które pozwalają niekiedy zupełnie usunąć potrzebę akcji pomocy opiekuńczej.

V.

Jeżeli nowe, powstałe w ciągu ostatniego stulecia różne instytucje opieki publicznej wyparły opiekę społeczną z jej dawnych placówek, to jednak nie wyparły jej nigdy całkowicie. Zostały i w dalszym ciągu funkcjonują równoległe do owych nowych, nowym duchem owianych instytucyj, urządzenia prywatne i publiczne opiekuńcze, które całkowicie należą do świata przedkapitalistycznego, archaicznego, które nie zmieniły nic w swych metodach i nastawieniu. Istnienie ich i trwanie tłumaczy się przede wszystkim niewystarczającą działalnością instytucyj nowopowstałych i istnieniem w stosunkach dzisiejszych warunków, dla których te dawne urządzenia bynajmniej nie utraciły walorów i w których ich działalność nie wygląda bynajmniej przeżytkowo.

Ale nawet jeżeli będziemy abstrahować od tych instytucyj dobra powszechnego, istnieje dziedzina, w której w całej pełni zachowała się dawna natura opieki społecznej. Myślimy o pomocy materialnej, udzielanej przez opiekę społeczną niezdolnym do samodzielnej egzystencji (opieka otwarta). Polityka społeczna wytworzyła tu nową i ważną instytucję — ubezpieczenia społeczne, które funkcję tę wzięły na siebie, ale nie wypełniają jej w całej rozciągłości.

Ubezpieczenia społeczne obejmują nie wszystkich obywateli

1) Krzeczkowski l. c. str. 123 i n.

teli danej społeczności, lecz tylko zorganizowanych w pewne grono zamknięte, przynależność do niego jest uwarunkowana niejako klasową przynależnością, opłatą składek, wreszcie ubezpieczenia odszkodowują tylko wypadki natury losowej. Zatem działalność ich jest mniej uniwersalna, niż opieki społecznej, która daje pomoc wszystkim członkom danej zbiorowości, bez obowiązku jakichkolwiek wkładek, z tytułu należenia do danej zbiorowości. Zakres praw wynikających z działania jednej i drugiej instytucji nie jest ten sam. W ubezpieczeniach prawo nabyte w opiece, jakby „przyrodzone“, właściwe każdemu członkowi danej społeczności o ile wpadł w stan nędzy, z której nie może wydobyć się o własnych siłach. W ubezpieczeniach wystarczy jako uprawniający do pomocy fakt losowości wypadku, ubezpieczony uzyskuje pomoc wtedy w określonej wysokości, niezależnie czy spadł do poziomu nędzy, czy nie. W opiece społecznej pomoc bynajmniej nie jest z góry ustalona, niekoniecznie musi wydobyć potrzebnego z owego dna nędzy, w którym się znalazł z własnej czy nie własnej winy, lecz tylko w miarę posiadanych środków przez daną instytucję. W ten sposób opieka społeczna ma zawsze i mieć będzie charakter pewnej darywizny przypadkowej, zależnej od dobrej woli dających, musi mieć zawsze piętno pomocy „z łaski“ nie z prawa, jak to widoczne jest w urządzeniach ubezpieczeniowych.

Jest to ten demoralizujący i szkodliwy pierwiastek, który, niestety, wciąż jeszcze jest nieodłączny od opieki społecznej i wciąż ma w sobie posmak filantropii i miłosierdzia.

Podkreślić jednak należy, że chociaż ubezpieczenia społeczne wykazują tyle przewagi nad opieką, są jednak pod tym względem mniej użyteczne, że dają pomoc swym członkom zazwyczaj przez czas ograniczony, natomiast opieka działa w czasie nieograniczonym. I to zapewnia jej ową wielką przewagę, a przynajmniej zapewnia konieczność istnienia.

Przed kilku laty J. Cohen, doskonały znawca zagadnienia, w bardzo interesującym studium ¹⁾ ujął różnice między opieką społeczną i ubezpieczeniami w dwu kierunkach — różnic

¹⁾ L'assurance - chômage et l'assistance publique. Revue internationale du Travail 1932 str. 804 i n.

metod i różnic ducha obu instytucyj. Ubezpieczenia społeczne, według niego, obejmują pewne klasy osób i ograniczają się do wypadków losowych. Opieka społeczna natomiast stoi otworem dla wszystkich ludzi i grup społecznych bez różnicy na przyczynę nędzy. Ze względu na ducha instytucji — różnica jest jeszcze głębsza — ubezpieczony ma prawo do pewnej sumy, potrzebujący opieki ograniczony jest stanem funduszków wspomagającej go instytucji, musi dowieść, że jest w nędzy, gdy ubezpieczony z tytułu zajścia pewnego faktu losowego podlega odszkodowaniu, również ubezpieczony ma prawo zrobić z zasiłkiem otrzymanym co zechce, korzystający z opieki użyć go musi na cele najniezbędniejszego utrzymania czy w ogóle na cele wytknięte przez instytucję, udzielającą pomocy. Wreszcie wysuwa jako różnicę zasadę ubezpieczeń — podziału ciężarów i wyrównania ryzyk, które jest z góry przewidziane przy gromadzeniu środków. Tak czy inaczej ujmowane zagadnienie wskazuje w każdym razie na wyraźne i duże różnice między obu nastawieniami i obu systemami działania. Jeżeli nawet ostatnimi czasy coraz częściej mówimy o obowiązku opieki do zabezpieczenia minimum egzystencji, o prawie do tych zasiłków, to jest to idea, która do opieki społecznej zawędrowała z ubezpieczeń, gdyż opieka prywatna i publiczna w teorii i praktyce stale stała i trzymała się zasady, że pomoc winna być udzielana w miarę posiadanych środków.

Nie ma potrzeby mówić jak doniosłą jest ta zmiana w nastawieniu nowym opieki i jak odległą od owego dawnego filantropijnego stanowiska, stanowiska operującego wyłącznie pojęciem łaski czy daru.

To też idea ta, choć nie jest nigdzie w całości urzeczywistniona, nabiera coraz więcej wagi i znaczenia. Dawne pojmowanie pomocy, usprawiedliwione naturą gospodarki naturalnej, staje się coraz bardziej absurdalne w nowym układzie społecznym. Potrzebna jest nowa zasada, któraaby nadała opiece owe piętno zgodności z istniejącymi pojęciami, potrzeba zasady szerszej, opartej o społeczne prawa jednostki potrzebującej pomocy. Można ją ująć jako **z a s a d ę z a b e z p i e c z e n i a s p o ł e c z n e g o**, która wypłynęła z koordynacji ubezpieczeń z opieką społeczną i która wyraża szerszej zasady praw nabytych, rozszerza je na wszystkich obywateli, płacących podatki i mających z tej racji prawo do odszkodowania

we wszystkich wypadkach niezdolności do samodzielnej egzystencji materialnej¹⁾). Formy te opieki służące wszystkim mieszkańcom niewątpliwie staną się problemem życia w najbliższej przyszłości w całej rozciągłości (zabezpieczenie społeczne w Australii) lub częściowo (emerytury starcze — Anglia). Muszą się stać potrzebą planowej gospodarki i interesem instytucyj publicznych.

W pojęciu „zabezpieczenia społecznego“ widzimy zasadę przeniesioną z ubezpieczeń społecznych na dziedzinę opieki społecznej²⁾). Każdy obywatel płacący podatki i zamieszkujący w danej terytorialnej organizacji społecznej posiada prawo do odszkodowania wypadków losowych, które go mogą spotkać w życiu, gwarantowane przez solidarną odpowiedzialność wszystkich obywateli.

W pojęciu tym mieścić się musi również wystarczające zabezpieczenie, zabezpieczenie nie ograniczone w czasie. W ten sposób na całość pojęcia, jak widzimy, składa się szereg warunków, mających na celu uporządkowanie współżycia.

VI.

Dużo trzeba reformatorskiej pracy, aby wdrożyć we właściwe tory dzisiejszą i jutrzejszą opiekę społeczną, aby ją zwekslować na tory polityki racjonalnej państw i samorządów, aby ją w całej pełni zużytkować celowo dla planowej gospodarki społecznej, dla gospodarki racjonalnego podziału dochodu społecznego. Musi tu nastąpić koordynacja i podporządkowanie opieki dobrowolnej opiece przymusowej oraz uzgodnienie obu tych działów z postulatami ogólnej polityki społecznej. Musi polityka społeczna „zniżyć“ się do tych działów, które dotąd celowo pomija bądź nie dostrzega, a które za nią w niedostateczny sposób, muszą wykonywać instytucje opieki społecznej.

Należy w teorii uznać i ocenić to, co w życiu się już dokonało. Wszystkie działy dawnej i zreformowanej opieki społecznej podejmują jako zasadnicze zagadnienia samorządy. Uważają funkcje wypełniane przez te instytucje za lokalne, za własne. Stąd opieką społeczną jedynie należycie zajmowała się polityka

1) Krzeczkowski l. c., str. 155.

2) Projekt polski, porówn. Gospodarka Narodowa Nr 14 — 15 z r. 1936.

komunalna. Natomiast polityka społeczna jest głównie funkcją państwa i ciążą zainteresowanych i dokonywa swej pracy z pomocą, a przynajmniej nieoglądaniem się na samorządy. Otóż ten punkt widzenia jest obustronnie szkodliwy i obustronnej wymaga rewizji, wymaga uzgodnienia nie tylko pola działania, ale metod i sposobów prowadzenia akcji, wzajemnego zgodnego uzupełniania się.

Trzeba dodać, że dobrze i celowo prowadzona opieka społeczna, wymaga dużych środków, że środków tych najczęściej ciała komunalne nie posiadają, że wskutek braku koordynacji z państwem, wobec lekceważenia przez państwo doniosłości zagadnień rozważanych — gmina jest coraz mniej w możności ponosić odpowiedzialność i ciężar tej pomocy. I dlatego chętnie widzi współdziałanie instytucji społecznych i prywatnych. Żle jest jednak jeżeli instytucje te nie są w ścisłym kontakcie, a poniekąd zależne od samorządu.

Brak tej zgodności i brak wytycznych tutaj sprawia, że opieka społeczna nawet kierowana nowocześnie przez samorządy, coraz chętniej ogląda się na praktykę prywatnej opieki społecznej, niż na postępy polityki społecznej państwowej. Cofa to całą akcję, cofa przed szerszymi zagadnieniami i sprowadza na dawne manowce, na bezdroża bezideowości, lub fantastycznej romantyki. Brak bowiem tej polityce realnych, rzeczowych przesłanek. Nie chcemy negować, że nie same ujemne cechy zdobyła opieka społeczna z tej łączności. Niewątpliwie są tam również i dodatnie doświadczenia, które stopniowo stają się dorobkiem całej opieki społecznej, a nawet przenikają jako kierownicze zasady w metodach polityki społecznej. Przede wszystkim płodną okazała się zasada indywidualizacji rozważanych wypadków i stosowane tam metody, które znalazły dzisiaj zastosowanie w różnych działach polityki społecznej.

W koordynacji i zbliżeniu wszystkich form opieki do polityki społecznej widzimy przyszłość wszystkich tych rodzajów pracy społecznej. Inaczej zawsze będą one niewystarczające i niedostateczne. Dlatego występujemy o zniesienie wszystkich barier i przegród, które sztucznie podzieliły i oddzieliły od siebie poszczególne, pokrewne działy pracy.

Zadanie zbliżenia tego postawiły sobie międzynarodowe kongresy służby społecznej. Obawiamy się jednak, że go nie spełniają dostatecznie wskutek niedostatecznie jasnej platformy

ideowej. Kongresy są konglomeratem wszelkich ujęć „pracy społecznej“ i dlatego nie mogą mieć żadnego programu ideowego, natomiast posiadają duże znaczenie informacyjne i w tym tkwi ich waga i walor. Ale przez sztuczne i niejasne zlepianie różnych działów opieki i polityki społecznej w jakiś niezrozumiały dział „pracy społecznej“, pogłębiają już istniejące różnice pokrewnych i bliskich działów pracy.

Fakt, że kongresy, które umiały bardzo umiejętnie wyzymskać praktykę życia, zwłaszcza praktykę prywatną opiekuńczą, nie umieją znaleźć dla swojej pracy właściwego stanowiska, świadczy, że nie rozumieją nowych zadań polityki opiekuńczej i że tkwią wciąż w starej liberalno - kościelnej ideologii. A właśnie to był powód, dlaczego realna polityka społeczna wyrzekła się opieki społecznej. Nie można więc po przebytej tak dużej drodze do wzajemnego zbliżenia znów utknąć bezradnie na punkcie wyjścia.

Przyszłość opieki jest niewątpliwie na polu polityki społecznej. Należy między nimi wyrównać drogę — związać ją mocnym interesem z potrzebami ciał publicznych i pozbawić stygmatu miłosierdzia, a przynajmniej usunąć go na właściwe miejsce; motywu działalności indywidualnej a nie społecznej.

Zrozumienie tego faktu zdaje się przenikać do świadomości działaczy i teoretyków opieki społecznej.

Na ostatniej — III Konferencji Służby Społecznej w Londynie wypowiedział to wyraźnie p. M. Thélin, członek biura międzynarodowego pracy, w referacie swoim, którego konkluzje w dużym stopniu pokrywają się z postulatami postawionymi w przyczynku niniejszym ¹⁾.

¹⁾ Quelques aspects de la politique sociale contemporaine. London 1936, str. 31.