



WIADOMOŚCI SPOŁECZNE

PISMO POLSKIEGO TOWARZYSTWA
POLITYKI SPOŁECZNEJ

ROK ZAŁOŻENIA 1930

ISSN 2720-2585 NR 1(26)/2023



LAT POMAGANIA

Staręga-Piasek | Szarfenberg | Zalewski | Zamorska
Maj | Zbyrad | Kaźmierczak | Głąbicka-Auleytner
Bakalarczyk | Grewiński | Zdebska | Chaczko | Baranowski



STUDIA PODYPLOMOWE
NA UCZELNI KORCZAKA
– AKADEMII NAUK STOSOWANYCH

MASTER OF SOCIAL SERVICES
ADMINISTRATION

DEINSTYTUCJONALIZACJA I ROZWÓJ USŁUG ŚRODOWISKOWYCH

Prof. Mirosław Grewiński
Rektor Uczelni Korczaka
Przewodniczący Rady Polityki Społecznej



PIERWSZY W POLSCE MBA DEDYKOWANY POMOCY SPOŁECZNEJ

Specjalnie zaprojektowany program studiów dla osób, które w jednostkach pomocy społecznej i samorządach zarządzają wdrożeniami deinstytucjonalizacji oraz odpowiadają za realizację strategii i planów rozwoju usług środowiskowych.



WIEDZA

Najnowsza, niezbędna, praktyczna wiedza o zarządzaniu, która pomoże skutecznie projektować i wdrażać usługi środowiskowe



DOŚWIADCZENIE

Najlepsi w kraju eksperci i praktycy deinstytucjonalizacji, możliwość wymiany doświadczeń z innymi praktykami działającymi w sektorze



NAJLEPSZE PRAKTYKI

Dostęp do najlepszych polskich i europejskich praktyk oraz najnowszych badań, wizyty studyjne i mentoring

82%

Tyłu badanych zarządzających i pracowników jednostek pomocy społecznej potrzebuje dodatkowej wiedzy na temat tego, jak wprowadzać deinstytucjonalizację i rozwijać usługi środowiskowe. Ten program opracowaliśmy specjalnie dla Państwa!

”

KONTAKT I ZAPISY:

Dodatkowe informacje na temat zakresu studiów, bloków tematycznych i harmonogramu zajęć – **Pani Ewelina Pietrzak, Uczelnia Korczaka**
tel. +48 885 806 134, e-mail: e.pietrzak@uczelniakorczaka.pl

100 lat pomagania

Przygotowanie tego numeru „Wiadomości Społecznych” trwało wyjątkowo długo. Ale też tematyka, na której w tym roku się skupiliśmy, była ze wszech miar szczególna, gdyż dotyczyła rocznicy 100-lecia uchwalenia ustawy o opiece społecznej. W 1923 roku, po wielu perturbacjach związanych między innymi z nadmiernym przetrzymywaniem projektu ustawy w komisjach sejmowych, udało się w końcu przyjąć pierwszy polski przepis normujący ten obszar, a tym samym państwo wzięło odpowiedzialność za los osób mających trudności

w radzeniu sobie z zaspokajaniem potrzeb życiowych. To wtedy pomaganie drugiej osobie stało się zadaniem publicznym.

Ten numer „WS” jest próbą rozwinięcia właśnie tej perspektywy – zorganizowanego pomagania społecznego. Zastanawiamy się w nim jak i dlaczego pomagać (Joanna Starega-Piasek) oraz jak to robić skutecznie (Ryszard Szarfenberg). Analizujemy, jakie zinstytucjonalizowane formy przybierało pomaganie na przestrzeni dziejów (Dariusz Zalewski) i jak ewoluował proces myślenia o tym zjawisku (Katarzyna Zamorska). Przyglądamy się schematom pomagania społecznego w różnych okresach rozwoju Polski – od czasów rozbiorów (Elżbieta Maj), poprzez II Rzeczpospolitą (Zofia Praussowa, Teresa Zbyrad, Tomasz Kaźmierczak) i Polską Rzeczpospolitą Ludową (Kazimierz Rusinek), a kończąc na czasach nam współczesnych oraz przyszłych (Katarzyna Głębicka-Auleytner, Rafał Bakalarczyk, Mirosław Grewiński, Ewelina Zdebska, Krzysztof Chaczko, Grzegorz Baranowski). Przy czym, zdajemy sobie sprawę, iż wyciągnięcie ogólnych wniosków na temat uniwersalnych wzorców pomagania, nie należy do zadań łatwych, gdyż jak podpowiada Dariusz Zalewski – jeśli brać pod uwagę rozwój opieki i pomocy społecznej w dłuższej perspektywie czasowej, to należałoby określić go zwrótem – być może mało eleganckim, ale za to dosyć trafnym – w postaci rozwoju „zygzakowatego”. Oznacza on, iż w tym przydatku mieliśmy do czynienia z różnymi tendencjami rozwojowymi, które niekoniecznie odzwierciedlały proste przejście od stanu „niższego” do stanu „wyższego”. Spoglądając na teksty zamieszczone w tym numerze „WS”, sądzimy, iż wyraźnie widać tę tendencję rozwojową.

Druga część „Wiadomości Społecznych” pełni funkcję informacyjną, zatem czytelnik odnajdzie tu wzmianki na temat

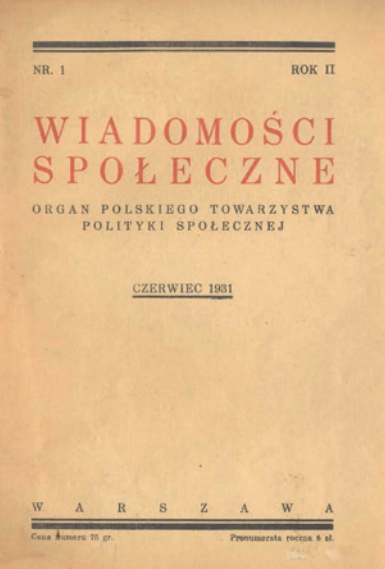


Mirosław Grewiński

Prezes Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej

Krzysztof Chaczko

Redaktor naczelny „Wiadomości Społecznych”



działalności Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, zaś w dziale „Rok z wiadomościami społecznymi”, liczne dane statystyczne, ciekawostki czy wydarzenia z obszaru polityki społecznej, które miały miejsce w ciągu ostatnich 12 miesięcy.

Tradycyjnie numer kończy niepublikowane dotąd tłumaczenie kluczowego tekstu z obszaru polityki społecznej. Tym razem proponujemy czytelnikom rzecz zupełnie wyjątkową – nie tylko pierwsze w Polsce tłumaczenie fragmentów książki Jane Addams z 1910 roku pt. „Twenty Years at Hull-House”, ale zdaje się, że w ogóle pierwszy w języku polskim przekład słów tej pionierki środowiskowych działań pomocowych.

Równy sto lat temu, podczas referowania w Sejmie ustawy o opiece społecznej, posłanka Zofia Praussowa wypowiedziała jedno z najpiękniejszych słów na temat publicznego pomagania, mówiąc, iż zorganizowana opieka najtaniej kosztuje społeczeństwo, bo niesie ze sobą dobro, zaś niezorganizowana opieka jest najdroższa, bo za nią idzie „występek, choroba i śmierć, tj. rzeczy, które najwięcej niszczą społeczeństwa”. Warto przypominać te mądre słowa nie tylko z okazji rocznicy 100-lecia przyjęcia ustawy o opiece społecznej. **WS**

Ciekawej lektury!

TEMAT NUMERU

STO LAT POMAGANIA

06 Joanna Staręga-Piasek
Jak powinno się pomagać?

12 Ryszard Szarfenberg
Teoria skuteczności pomagania społecznego: instytucjonalna konstrukcja, nieuchronność błędów, wizerunek grup docelowych i polityka

16 Dariusz Zalewski
Instytucjonalizacja form pomocy na przestrzeni dziejów

20 Thomas H. Marshall
Obywatelstwo i narodziny praw socjalnych

25 Katarzyna Zamorska
Kilka refleksji na temat pomocy i pomagania

30 Elżbieta Maj
System zapomogowy jako instrument ochrony socjalnej w Galicji doby autonomicznej

33 Zofia Praussowa
Ku likwidacji krzywdy ludzkiej – wystąpienie sejmowe referujące ustawę o opiece społecznej z 1923 roku

38 Teresa Zbyrad
U źródeł współczesnej pomocy społecznej: opieka społeczna w II Rzeczypospolitej

42 Tomasz Kaźmierczak
Trauma służb społecznych?

47 Kazimierz Rusinek
„Kto nie pracuje, ten nie je”: polityka opiekuńcza w PRL

50 Katarzyna Głąbicka-Auleytnier
Prawne aspekty pomocy społecznej w latach 1923–2023

55 Rafał Bakalarczyk
Opieka w pomocy społecznej: z przeszłości w przyszłość

59 Anna Wójcik-Lubzińska
Rola pomocy społecznej w zapobieganiu wykluczeniu społecznemu (w tym e-cyfrowemu)

63 Mirosław Grewiński
Pomaganie, usługi społeczne i deinstytucjonalizacja: dylematy do rozwiązania

66 Ewelina Zdebska
Nowa pomoc instytucjonalna?

69 Krzysztof Chaczko
Czy zmierzamy w kierunku powszechnego modelu pomagania społecznego?

73 Rozmowa z Grzegorzem Baranowskim Dyrektorem Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej – O przyszłości pomagania



WIADOMOŚCI SPOŁECZNE

80 Z działalności Polskiego
Towarzystwa Polityki Społecznej

Rok z wiadomościami
społecznymi



AN END HAS A START

98 Jane Addams
Współpraca obywatelska jako
źródło pomocy środowiskowej



Wiadomości Społeczne.
Pismo Polskiego Towarzystwa
Polityki Społecznej
www.wiadomoscispoleczne.pl

ISSN 2720-2585

Zespół redakcyjny:
redaktor naczelny: Krzysztof Chaczko
z-ca redaktora naczelnego: Wojciech Glac
sekretarz redakcji: Ewelina Zdebska
członek redakcji: Marek Klimek

Rada redakcyjna:
Julian Auleytner – przewodniczący
Maria Gagacka (oddział Radom)
Mirosław Grewiński (oddział Warszawa)
Magdalena Kacperska (oddział Poznań)
Jerzy Krzyszkowski (oddział Łódź)
Norbert G. Piśula (oddział Kraków)
Ryszard Szarfenberg (oddział Warszawa)
Paweł Wiśniewski (oddział Lublin)
Katarzyna Zamorska (oddział Wrocław)
Anna Zasada-Chorab (oddział Katowice)
Teresa Zbyrad (oddział Rzeszów)

Adres redakcji:
Ul. Jaselska 8K
31-999 Kraków
redakcja@wiadomoscispoleczne.pl
Facebook: @wiadomoscispoleczne

Korekta:
Maria Czech

Skład i typografia:
Justyna Kramarz – Studio Grafpa
www.grafpa.pl

Zdjęcia i grafiki:
materiały własne | Polona.pl
Narodowe Archiwum Cyfrowe

Wydawca:
Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej



WS WIADOMOŚCI
SPOŁECZNE
WWW.WIADOMOSCISPOLECZNE.PL

Poglądy wyrażane przez autorki i autorów
tekstów nie są tożsame z poglądami wydawcy

Temat numeru

100 LAT POMAGANIA



Jak powinno się pomagać?

WPROWADZENIE
DO NUMERU TEMATYCZNEGO

Pomaganie jest fundamentem etycznym, społecznym i humanitarnym, który przyczynia się do budowania lepszego, bardziej sprawiedliwego i empatycznego społeczeństwa.

Pomoc, pomaganie to jedno z najczęściej używanych pojęć w polityce społecznej. Są one bogate zarówno w treść, a w konsekwencji tego i w formy. Jednak ze względu na powszechność i codzienność stosowania straciły swój wymiar i siłę pełnego teoretycznego, a także praktycznego rozumienia i postrzegania ich zawartości.

Pomaganie stanowi bowiem fundament społeczeństwa opartego na wspólnocie, empatii, ale i wizji przyszłości. Pomaganie to moralny obowiązek każdego, jak również sposób wyrażenia solidarności z innymi ludźmi. Ma na celu poprawę jakości życia osób potrzebujących, wsparcia, redukcję nierówności społecznych oraz budowanie silniejszych więzi społecznych, a w konsekwencji bardziej spójnych społeczeństw.

Odpowiadając na pytanie „Dlaczego pomagać?”, można wskazać wiele istotnych powodów i aspektów, które uzasadniają potrzebę udzielania pomocy innym. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w art. 29 jest napisane, że „każdy człowiek ma obowiązek wobec społeczeństwa, a więc innych ludzi, bez którego niemożliwy jest swobodny i pełny rozwój jego osobowości”. To korzyść osobista, bezpośrednia.

Pomaganie jest również fundamentem etycznym, społecznym i humanitarnym, który przyczynia się do budowania lepszego, bardziej sprawiedliwego i empatycznego społeczeństwa. W ostatnich latach mieliśmy zaskakująco wiele

przykładów powszechnej i wręcz od-ruchowej, szybkiej i, co najważniejsze, skutecznej pomocy. Mam na myśli Ukrainę i reakcję Polaków na sytuację Ukraińców po wybuchu wojny w lutym 2022 roku. Nie bez znaczenia były tu osobiste doświadczenia wojenne Polaków w czasie II wojny światowej.

Sytuacja ta w kontekście pomagania wymaga szerszej i wielostronnej analizy, by była unikalna w swojej specyfice; spontaniczna, i co ważne – trwała przez długi czas. Nie był to jednorazowy akt. Pomoc ta była różnorodna i niosła siłę skuteczności również ze względu na szybkość jej udzielenia. Temat wart bardziej szczegółowej analizy, tym bardziej że wzbudził spore zainteresowanie na świecie i stał się swoistym przykładem oraz wzorem postawy wobec uchodźców i aktualnych problemów, z którymi zmagają się społeczeństwa w różnych miejscach na świecie.

Udzielając pomocy Ukraińcom, można było spostrzec i tym samym się nauczyć, jak ważna jest przy udzielaniu pomocy wiedza i znajomość potrzeb, ich zakresu i form. To najtrudniejsze przy pomaganiu, by spełniać oczekiwania wymagającego pomocy, a nie nasze wyobrażenia o jego potrzebach.

Pomaganie odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu społeczeństwa i stymulowaniu jego transformacji. Istnieje wiele bezdyskusyjnych czynników, z których każdy zasługuje na osobną, pogłębioną analizę.

Solidarność jest jednym z głównych motywów pomagania. To przejaw i skutek wspólnego działania na rzecz wspólnego dobra. Solidarność wymaga wspólnej troski o innych, co nie zawsze przynosi szybkie rezultaty. To pozytywny wyraz więzi społecznych, podkreślający, że nasze losy są wzajemnie powiązane. Przykładem tego było zaangażowanie Polaków w pomoc ukraińskim uchodźcom.

Redukcja nierówności społecznych to kolejny kluczowy aspekt pomagania. Poprzez wsparcie finansowe, edukacyjne, społeczne, zdrowotne czy mieszkaniowe można zwiększyć szanse osób wykluczonych z różnych powodów. Ograniczanie nierówności wzmacnia działania profilaktyczne zarówno na poziomie zbiorowym, jak i jednostkowym. Warto jednak pamiętać, że pewien poziom nierówności zawsze będzie istniał, a sam fakt ich istnienia może być impulsem do zmiany egzystencji dla niektórych.

Pomaganie przyczynia się także do kształtowania społeczności. Aktywność charytatywna i wsparcie lokalnych inicjatyw tworzą silniejsze i bardziej zintegrowane społeczności. Wspólne działania wokół lokalnych problemów budują więzi między sąsiadami i wzmacniają poczucie wspólnoty, zwłaszcza na poziomie gminy.

Drugim równoległym aspektem pomagania jest wpływ na jednostkę i jej kształtowanie się. Pomaganie może

przyczynić się do duchowego i osobistego rozwoju. Wspieranie innych i zauważenie ich potrzeb, może przynieść satysfakcję, poszerzyć spojrzenie na rzeczywistość oraz podnieść samoocenę.

Pomaganie jest zgodne z fundamentalnymi wartościami humanitarnymi, takimi jak szacunek dla godności ludzkiej, równość czy sprawiedliwość społeczna. Jest również wyrazem odpowiedzialności obywatelskiej, stymulowaniem uczestnictwa w życiu społeczności.

Korzyści płynące z pomagania są zarówno krótko, jak i długoterminowe. Obejmują zmniejszenie ubóstwa, poprawę zdrowia publicznego oraz zwiększenie kapitału ludzkiego. Ponadto, w świecie pełnym trudności, akty pomagania przywracają wiarę w dobro i umacniają przekonanie o możliwości pozytywnych zmian.

W skrócie, pomaganie ma szerokie, pozytywne skutki dla jednostek, społeczności i społeczeństwa jako całości. Jest fundamentem współczesnej etyki i odgrywa kluczową rolę w budowaniu bardziej sprawiedliwego i zrównoważonego świata. Pomimo trudności, jakie się pojawiają, historia pokazuje, że brak obojętności na otaczającą rzeczywistość może przyczynić się do ograniczenia zła i przyniesienia pozytywnych zmian.

Komu należy pomagać?

Pomoc powinna być kierowana do różnych grup ludzi, w zależności od ich potrzeb. Warto wspierać osoby bezdomne, ubogie, starsze, niepełnosprawne, dzieci, ofiary przemocy oraz osoby dotknięte katastrofami naturalnymi. Ważne jest, aby pomaganie obejmowało szeroki zakres potrzeb ludzkich.

Wiele czynników sprawia, że ludzie i ich rodziny potrzebują pomocy, dlatego istotne jest, abyśmy byli gotowi wspierać tych, którzy tego potrzebują. Osoby ubogie mają potrzebę wsparcia, zwłaszcza jeśli brakuje im dostępu do podstawowych potrzeb, takich jak jedzenie, woda, mieszkanie czy odzież. Pomoc finansowa, dostęp do programów żywieniowych czy programów szkoleniowych, może poprawić ich sytuację.

Ludzie bezdomni, nieposiadający stałego miejsca do życia, wymagają szczególnego wsparcia. Pomoc może polegać na zapewnieniu schronienia, żywności,

Pomaganie powinno być holistyczne, dostosowane do indywidualnych potrzeb i dążyć do poprawy jakości życia oraz równości szans dla wszystkich

opieki zdrowotnej oraz pomocy w znalezieniu pracy i ponownym zintegrowaniu społecznym. Starsze osoby mogą potrzebować wsparcia w codziennych czynnościach, opiece zdrowotnej i emocjonalnej, aby godnie starzeć się i mieć dostęp do społeczności.

Osoby z niepełnosprawnościami, niezależnie od rodzaju, mogą potrzebować pomocy w codziennych czynnościach, dostępie do edukacji i pracy oraz pokonywaniu barier architektonicznych. Osoby doświadczające przemocy, czy to fizycznej, emocjonalnej czy seksualnej, potrzebują wsparcia psychologicznego, prawnego i medycznego. Organizacje oferujące schronienie oraz wsparcie w procesie radzenia sobie z traumą są istotne w takich przypadkach.

Ludzie dotknięci katastrofami naturalnymi, konfliktami zbrojnymi czy wojnami,

potrzebują natychmiastowej pomocy humanitarnej, włączając w to dostarczenie żywności, wody, opieki medycznej i schronienia. Migranci, uchodźcy i osoby będące w wyniku tego w trudnej sytuacji, mogą potrzebować wsparcia w zakresie dostępu do podstawowych usług, prawa do pracy, ochrony praw człowieka i integracji społecznej.

Osoby chorujące, niezależnie od rodzaju chorób, wymagają wsparcia medycznego, emocjonalnego i finansowego. Osoby borykające się z problemami zdrowia psychicznego potrzebują wsparcia terapeutycznego, psychologicznego oraz dostępu do całościowej opieki zdrowotnej. Ważne jest zauważenie, że potrzeby ludzi mogą się różnić w zależności od kontekstu społecznego, kulturowego i ekonomicznego. Pomaganie powinno być holistyczne, dostosowane do indywidualnych potrzeb i dążyć do poprawy jakości życia oraz równości szans dla wszystkich.

Jak pomagać?

Pomaganie przybiera różne formy, zarówno instytucjonalne, jak i nieinstytucjonalne. Ważne by stosować formy pomocy odpowiednie dla konkretnych sytuacji, potrzeb, osób czy ich rodzin. Istnieją różne metody i podejścia do pomagania, zarówno w skali indywidualnej, jak i zbiorowej.

Pomoc finansowa, czyli przekazywanie środków finansowych organizacjom

charytatywnym lub osobom w potrzebie, to jedna z najczęstszych form pomagania. Można wybierać organizacje, którym ufamy i które są zaangażowane w rozwiązywanie konkretnych problemów społecznych.

Pomoc w codziennych czynnościach jest istotna dla osób starszych, niepełnosprawnych czy chorych, które mogą potrzebować wsparcia w wykonywaniu codziennych czynności, takich jak zakupy, gotowanie, sprząatanie czy wizyty u lekarza.

Dzielenie się zasobami, czyli udostępnianie używanych ubrań, mebli, sprzętu lub żywności osobom, które ich potrzebują, może być praktycznym sposobem pomagania.

Wolontariat to udzielanie swojego czasu i umiejętności w celu pomocy organizacjom non-profit, instytucjom edukacyjnym, instytucjom pomocy społecznej, placówkom opieki zdrowotnej czy lokalnym społecznościom. Wolontariat może obejmować różne działania, od pracy z dziećmi, osobami starszymi, osobami z niepełnosprawnościami, po prowadzenie warsztatów czy sprawowanie opieki nad osobami niesamodzielnymi stale lub okresowo.

Promowanie swojej działalności na rzecz pomocy innym i przedstawianie jej jako przykład postawy społecznie odpowiedzialnej, ma inspirować innych do podjęcia podobnych inicjatyw. Dbając o dobro innych i dążąc do rozwoju osobistego, można motywować innych do działania na rzecz wspólnego dobra. Wsparcie emocjonalne jest również ważne, co udzielanie pomocy materialnej. Wiele osób potrzebuje po prostu kogoś, kto ich wysłucha i zrozumie.

Organizowanie akcji społecznych, inicjowanie zbiórki pieniędzy czy kampanii społecznych, może skupić uwagę na konkretnych problemach i zachęcić innych do udziału. Oprócz działań doraźnych, warto działać na rzecz zmiany strukturalnej, która może wpłynąć na poprawę warunków życia wielu osób. Może to obejmować angażowanie się w kampanie społeczne, lobbing czy prace na rzecz reform społecznych. Można, bazując na strukturze administracyjnej kraju (województwo, powiat, gmina) i na ich specyfice, nie tylko aktywizować społeczność lokalną, ale i ową specyfikę kształtować oraz

wykorzystywać w celu wzmocnienia skuteczności działań

Pomoc w sytuacjach kryzysowych, w przypadku klęsk żywiołowych, konfliktów czy innych sytuacji kryzysowych, może polegać na organizowaniu dostarczania pomocy humanitarnej, schronienia i zaspakajaniu podstawowych potrzeb.

Niezależnie od formy, ważne jest, aby pomaganie było świadome, zorientowane na potrzeby drugiej strony i oparte na poszanowaniu godności i praw innych ludzi. Każda forma pomagania ma potencjał do tworzenia pozytywnego wpływu i przyczyniania się do budowania lepszego społeczeństwa.

Formy instytucjonalnej pomocy

Formy instytucjonalnej pomocy odgrywają kluczową rolę w organizowaniu i skoordynowaniu działań na rzecz poprawy warunków życia różnych grup społecznych. Te formalne struktury są często zaangażowane w świadczenie wsparcia materialnego, zdrowotnego, edukacyjnego i psychologicznego.

Organizacje charytatywne i non-profit to instytucje działające w celu zbierania funduszy i zasobów oraz świadczenia pomocy osobom potrzebującym. Mogą to być organizacje lokalne, krajowe lub międzynarodowe, które skupiają się na różnych kwestiach, takich jak ubóstwo, zdrowie, edukacja czy pomoc humanitarna.

Fundacje i grantodawcy gromadzą fundusze i udzielają dotacji organizacjom i projektom mającym na celu poprawę jakości życia społeczeństwa. Mogą to być fundacje działające na poziomie lokalnym, regionalnym lub globalnym.

Agencje rządowe w wielu państwach zajmują się świadczeniem pomocy społecznej, zdrowotnej i edukacyjnej dla osób w potrzebie. Struktury te, na ogół działające w obrębie scentralizowanego systemu, są odpowiedzialne za wdrażanie programów i polityki mających na celu poprawę warunków funkcjonowania i codziennego egzystowania obywateli.

Organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ czy Bank Światowy, często dostarczają pomoc dla krajów rozwijających się. Zajmują się koordynacją pomocy humanitarnej, wspieraniem rozwoju i rozwiązywaniem

problemów globalnych, a także prowadzeniem działań profilaktycznych w trosce o ochronę np. klimatu. Domy opieki zapewniają troskę, zakwaterowanie i wsparcie dla osób starszych, które wymagają pomocy w codziennych czynnościach.

Ośrodki pomocy ofiarom przemocy to instytucje oferujące pomoc psychologiczną, prawną i inne formy wsparcia dla osób doświadczających przemocy fizycznej, emocjonalnej czy seksualnej.

Programy pomocy społecznej, prowadzone przez rządy, obejmują zasiłki, programy mieszkalnictwa czy usługi wsparcia rodzinnego, mające na celu pomoc osobom i ich rodzinom w trudnych sytuacjach życiowych.

Formy instytucjonalnej pomocy często są kluczowe dla skutecznego i zorganizowanego reagowania na potrzeby społeczne. Działają one na szerszą skalę, oferując zróżnicowane wsparcie dla różnych grup ludzi. Ważne jest, aby te instytucje były transparentne, odpowiedzialne i skoncentrowane na osiąganiu pozytywnego wpływu na funkcjonowanie społeczeństwa.

Formy nieinstytucjonalnej pomocy odnoszą się do działań, które wykraczają poza formalne struktury i instytucje, polegając na zaangażowaniu jednostek lub grup społecznych w aktywności wspierające innych ludzi lub społeczności. Te formy pomagania są często oparte na relacjach międzyludzkich i naturalnej chęci do niesienia pomocy.

Wolontariat pozwala jednostkom poświęcić swój czas i umiejętności na pomoc lokalnym społecznościom, oferując wsparcie w różnych dziedzinach, takich jak opieka nad dziećmi, pomoc w szpitalach czy wsparcie dla osób starszych w codziennych obowiązkach.

Rodzinna pomoc to forma wsparcia emocjonalnego, finansowego i praktycznego między członkami rodziny.

Pomoc sąsiedzka manifestuje się poprzez wsparcie sąsiadów w codziennych sytuacjach, a wspieranie sąsiadów i wsparcie przez sąsiadów w obrębie lokalnej społeczności obejmuje dostarczanie posiłków, opiekę nad zwierzętami i udział w lokalnych akcjach.

Grupy samoorganizujące się powstają w odpowiedzi na konkretne potrzeby osób lub problemy lokalne, takie jak grupy wsparcia dla rodziców dzieci przewlekłe chorych, alkoholików, czy osób z niepełnosprawnościami

W sytuacjach kryzysowych, osoby prywatne często spontanicznie organizują akcje zbierania środków, żywności czy ubrań dla ofiar, a działania charytatywne obejmują przekazywanie rzeczy, odzieży czy żywności potrzebującym oraz organizowanie zbiórek pieniędzy na cele społeczne.

Działania nieinstytucjonalnej pomocy są integralną częścią społeczeństwa, podkreślając, że każdy ma zdolność i odpowiedzialność do wniesienia swojego wkładu w budowanie lepszej wspólnoty. A działać można w bardzo różnorodnej formie

Działania charytatywne, które polegają na przekazywaniu niepotrzebnych rzeczy, odzieży czy żywności, organizowaniu zbiórek pieniędzy na cele społeczne czy przekazywaniu darowizn organizacjom, są kolejnym aspektem nieinstytucjonalnej pomocy.

Działania artystyczne i kulturalne, takie jak organizowanie wystaw, koncertów czy wydarzeń, których dochód jest przekazywany na cele społeczne, stanowią również formę wsparcia, integrując społeczność wokół wspólnego celu.

Wsparcie emocjonalne w postaci słuchania, rozmowy i oferowania wsparcia psychologicznego odgrywa ważną rolę w nieformalnej pomocy, szczególnie w trudnych okolicznościach życiowych.

Pomoc w sytuacjach nagłych, takich jak wypadki czy sytuacje kryzysowe, wymaga szybkiej reakcji. Wsparcie w udzielaniu pierwszej pomocy, organizowanie pomocy medycznej czy alarmowanie służb ratunkowych to istotne formy nieinstytucjonalnej pomocy, wynikające z indywidualnego zaangażowania.

Działania edukacyjne na temat ważnych kwestii społecznych, takich jak ochrona środowiska czy prawa człowieka, mają potencjał zwiększania świadomości społecznej i motywowania do działań na rzecz dobra wspólnego.

Formy nieinstytucjonalnej pomocy podkreślają znaczenie zaangażowania jednostek i społeczności w tworzenie pozytywnych zmian. Są one często bardziej elastyczne i dostosowane do konkretnej sytuacji, co pozwala na skuteczniejsze reagowanie na zmieniające się potrzeby społeczne.

Czynniki decydujące o formach i sposobach pomagania

Decyzja o formach i sposobach pomagania jest złożona i zależy od wielu czynników. Wybór odpowiednich form pomocy ma wpływ na efektywność, skuteczność i trwałość podjętych działań. Oto kilka kluczowych czynników wpływających na decyzje dotyczące form i sposobów pomagania:

- Skala problemu. Istota problemu i zakres potrzeb wpływają na wybór odpowiednich form pomocy. W przypadku masowych katastrof humanitarnych, takich jak trzęsienia ziemi czy klęski żywiołowe, może być konieczna szybka i zorganizowana pomoc finansowa i humanitarna.
- Rodzaj potrzeb. Konkretny rodzaj potrzeb danej grupy ludzi wpływa na to, w jaki sposób najlepiej można im pomóc. Osobom bezdomnym mogą być potrzebne schronienie i posiłki, podczas gdy osobom starszym może przydać się wsparcie w zakresie opieki zdrowotnej i codziennych obowiązków.
- Dostępność zasobów. Ograniczenia finansowe, czasowe i zasobowe mogą wpłynąć na to, jaką formę pomocy można świadczyć. Niektórzy mogą być w stanie przekazywać finansowe wsparcie, inni mogą angażować się w wolontariat lub udostępniać swoje umiejętności.

- **Lokalne warunki.** Kontekst społeczny, kulturowy i geograficzny również odgrywa rolę w wyborze formy pomagania. To, co może być skuteczne w jednym regionie, może nie działać w innym ze względu na różnice w zwyczajach, przekonaniach czy dostępności zasobów.
- **Elastyczność i adaptacja.** Pomoc musi być elastyczna i dostosowana do zmieniających się warunków. Szybka reakcja na sytuacje kryzysowe oraz zdolność do dostosowania form pomocy do bieżących potrzeb są kluczowe dla osiągnięcia pozytywnego efektu.
- **Włączenie beneficjentów.** Ważne jest, aby beneficjenci pomocy byli aktywnie włączeni w proces podejmowania decyzji. Rozmowy z nimi mogą pomóc w zrozumieniu ich rzeczywistych potrzeb i preferencji.
- **Cele długoterminowe.** W niektórych przypadkach konieczne jest dążenie do zmian długoterminowych, które zdefiniują przyczyny problemów, a nie tylko ich skutki. To wpływa na wybór formy pomocy, która skupia się na wzmocnieniu społeczności lub poprawie systemów społecznych.
- **Efektywność i mierzalność.** Warto rozważyć, która forma pomocy jest najbardziej efektywna i mierzalna. Czasem pomoc finansowa lub inwestycja w programy edukacyjne mogą mieć większy wpływ niż inne formy wsparcia.
- **Współpraca i partnerstwo.** Współpraca z innymi organizacjami, władzami lokalnymi czy społecznościami może wpłynąć na wybór najbardziej skutecznych form pomocy, ponieważ różne strony mogą wносить różne umiejętności i zasoby.
- **Zrównoważony rozwój.** W przypadku długoterminowego pomagania ważne jest, aby dążyć do

zrównoważonego rozwoju, który umożliwi ludziom stanie się bardziej niezależnymi i samowystarczalnymi.

Podsumowując, wiele czynników wpływa na wybór form i sposobów pomagania. Ostateczna decyzja powinna być oparta na analizie konkretnych potrzeb, dostępnych zasobów, kontekstu społecznego i długoterminowych celów, aby osiągnąć jak największy i trwały pozytywny efekt.

Instytucje pomagające i ich ewolucja

W ostatnim stuleciu zmieniła się rola i charakter instytucji pomagających. Wczesne organizacje charytatywne były często oparte na zasadach opieki doraźnej. W miarę upływu czasu i rozwoju społeczeństwa, zaczęto bardziej skupiać się na rozwiązywaniu przyczyn problemów oraz długofalowej poprawie warunków życia. Organizacje charytatywne zaczęły współpracować z rządami, agencjami międzynarodowymi i innymi instytucjami, aby osiągnąć większy wpływ na zachodzące zmiany.

Instytucje pomagające to formalne organizacje, agencje, fundacje i inne struktury, które zostały stworzone w celu świadczenia pomocy różnym grupom ludzi w potrzebie. Ewolucja instytucji pomagających jest odzwierciedleniem zmieniających się potrzeb społecznych, postępu technologicznego oraz wzrostu świadomości i zaangażowania społecznego.

Wczesne instytucje pomagające miały zazwyczaj charakter religijny lub społeczny. Organizacje charytatywne, kościoły i inne grupy społeczne zajmowały się udzielaniem pomocy materialnej osobom w potrzebie.

Rozwój międzynarodowego ruchu społecznego i wzrost w XIX i XX wieku wrażliwości społecznej, stymulował powstawanie takich organizacji jak. in. Międzynarodowy Czerwony Krzyż i Czerwony Półksiężyc, Organizacja Narodów Zjednoczonych czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Zaczęły również działać dość szybko i kompetentnie i inne organizacje o charakterze globalnym, które reagowały na klęski żywiołowe czy konflikty zbrojne na całym świecie.

Wraz z rozwojem społeczeństwa i coraz większą świadomością społeczną, instytucje pomagające zaczęły skupiać się na szerokim spektrum problemów, takich jak zdrowie, pomoc społeczna, edukacja czy prawa człowieka. W miarę wzrostu zasięgu i skali działań, instytucje pomagające zaczęły tworzyć bardziej skomplikowane struktury organizacyjne, które pozwalały na bardziej skuteczne zarządzanie programami pomocowymi. Internet i inne media społecznościowe przyczyniły się do zwiększenia ogólnej świadomości i wiedzy o istnieniu problemów społecznych oraz ułatwiły nie tylko zbieranie funduszy, ale i mobilizowanie zróżnicowanego w swoich formach wsparcia. Umożliwiły indywidualnym osobom i małym organizacjom zbieranie środków finansowych na projekty społeczne bezpośrednio od społeczności online.

Wiele organizacji i instytucji pomagających, również tych o charakterze międzynarodowym, coraz częściej koncentruje się na długoterminowym działaniu i stymulowaniu zrównoważonego rozwoju, który pomaga społecznościom stawać się bardziej samowystarczalnymi w perspektywie długofalowej.

Rozwój technologii otwiera nowe możliwości w dziedzinie pomagania, np. poprzez lepszą analizę potrzeb, efektywne zarządzanie zasobami czy automatyzację procesów. Należy również zauważyć, że rosnące wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi i katastrofami naturalnymi sprawiają, że organizacje i instytucje pomagające muszą reagować na coraz bardziej złożone i nagłe sytuacje, takie jak np. powodzie, huragany, czy eksplozje wulkanów.

Instytucje pomagające nadal ewoluują, dostosowując się do zmieniających się potrzeb społeczeństwa i wyzwań globalnych. Współczesne organizacje działają na różnych poziomach, od

lokalnych inicjatyw po globalne kampanie humanitarne. Współpraca między różnymi instytucjami, sektorem publicznym, sektorem prywatnym i społecznością jest kluczowa dla skutecznego rozwiązywania problemów społecznych i osiągania trwałego wpływu na zachodzące zmiany.

Paradoksy pomagania

Pomaganie jest nieodłącznym elementem współczesnego społeczeństwa i może przybierać różne formy. Decyzja o formach i sposobach pomagania zależy od wielu czynników, a instytucje pomagające ewoluują, aby lepiej reagować na potrzeby zmieniającego się świata. Jednak istnieją także pewne paradoksy, których nie należy bagatelizować, a które należy świadomie rozważać, aby osiągać jak najlepsze rezultaty.

- **Paradoks doraźnej pomocy.** Pomoc doraźna z jednej strony będąc swoistym istotnym, często niezastąpionym kołem ratunkowym, może również w niektórych sytuacjach prowadzić do uzależniania się od niej. Osoba, a czasami i cała rodzina, zamiast dążyć do samodzielności i rozwiązywania zaistniałego problemu własnym staraniem, zaczyna oczekiwać pomocy z zewnątrz
- **Paradoks dobroczynności.** Niektóre formy pomocy, zwłaszcza nieprze-myślane wsparcie finansowe, może czasem pogłębiać nierówności lub nie efektywnie trafiać do potrzebu-jący.
- **Paradoks wyrównywania szans.** Pomoc mająca na celu wyrównanie szans może niekiedy działać ograniczająco, gdyż koncentruje się na grupie docelowej zamiast rozwiązywać przyczyny, a więc źródła problemu, co jest trudniejsze i długotrwałe, a tym samym i na widoczny efekt trzeba znacznie dłużej czekać.

A więc podsumowując należy stwierdzić, że podjęta tutaj próba analizy bogatego w treść pojęcia jakim jest pomaganie, wskazuje na wiele wątków i punktów widzenia na to zjawisko. Wart jest on bez wątpienia poszerzonej analizy, która tutaj ze względu na jej charakter jest niemożliwa, aczkolwiek wydaje się, że wieloaspektowe rozważania i prezentacja z pełnym rozumieniem treści tego pojęcia jest szczególnie dla polityki społecznej ze wszechmiar potrzebna, a nawet pożądana. **WS**



Teoria skuteczności pomagania społecznego:

instytucjonalna
konstrukcja,
nieuchronność błędów,
wizerunek grup
docelowych i polityka

Jak wiemy idee dotyczące pomagania społecznego zmieniają się. Proponowano różne sekwencyjne ujęcia tej zmiany, np. od opieki, przez pomaganie, do wsparcia. Dlaczego opieka miałaby być zastąpiona wsparciem? Może dlatego, że ktoś wierzy w to, że wsparcie jest bardziej skuteczne w ograniczaniu ubóstwa niż opieka? Jak to jednak można ugruntować w określonej teorii, a nie w intuicjach i swobodnych interpretacjach historii?

Potrzebna jest więc teoria skutecznego pomagania, ale interesuje nas tu nie indywidualne pomaganie w pracy socjalnej, ale pomaganie społeczne w państwie opiekuńczym. Jest to perspektywa polityki społecznej w państwie demokratycznym. Rozważmy więc to, co może mieć wpływ na skuteczność pomagania w ograniczaniu ubóstwa w skali całego społeczeństwa.

Instytucjonalna konstrukcja instrumentów pomagania i prawo Hammonda-Goodina

Pierwsza myśl wskazuje na pewne cechy samych instrumentów pomagania (ich instytucjonalna konstrukcja), np. pomoc skierowana do rodzin z dziećmi o niskich dochodach, co w praktyce oznacza stosowanie kryteriów dochodowych i kryteriów potrzeby (dzieci i ich liczba), lub tylko kryteriów potrzeby, gdy pomoc skierowana jest do wszystkich rodzin z dziećmi. Jest to dyskusja między stanowiskiem selektywistycznym i uniwersalistycznym¹. Odłączył karierę międzynarodową zrobił

świadczenia warunkowane zmianą zachowań, np. pod warunkiem uczęszczania do ginekologa, możemy dodać kolejiny wymiar, czyli warunkowość i bezwarunkowość pomocy². A czy sam rozmiar pomocy nie ma wpływu na skuteczność? Zapewne ma, gdyż pomoc skąpa może być niedostateczna w stosunku do potrzeb. Mamy więc jeszcze bieguny pomocy minimalnej (jak najmniejsza i tylko dla najbiedniejszych) oraz pomocy maksymalnej (tyle ile wynoszą potrzeby, a może nawet trochę więcej i nie tylko dla najbiedniejszych). Elementami konstrukcji instytucjonalnej w tym ostatnim przypadku są między innymi zasady ustalania poziomu pomocy, np. wysokość świadczenia ustalona jako 50% średniego wynagrodzenia a ustalana jako 90% minimalnej emerytury. Pierwsza zasada będzie skutkować dużo wyższym poziomem świadczenia w porównaniu z drugą.

Tworzy to już dość złożoną przestrzeń do charakteryzowania cech pomocy, które mogą mieć wpływ na skuteczność w ograniczaniu ubóstwa: selektywność i uniwersalność, warunkowość

i bezwarunkowość, minimalizm i maksymalizm. Można też wyróżnić stowiska w tej przestrzeni, np. selektywistyczny i warunkowy minimalizm kontra uniwersalistyczny i bezwarunkowy maksymalizm. Gdybyśmy wykazali, że któraś z kombinacji tych cech jest bardziej skuteczna w ograniczaniu ubóstwa, to byłaby ważna informacja, jak należy zaprojektować pomoc społeczną, aby maksymalizować jej skuteczność.

Wydźmy poza ten schemat i przedstawmy pewne ogólne mechanizmy prowadzące od instytucjonalnych konstrukcji pomagania do jego skuteczności. Im bardziej projekt pomocy zmierza ku selektywności, tym ważniejszy jest wybór tych, którym trzeba pomóc i tych, którym pomoc nie będzie udzielona. Aby rozpoznać konsekwencje selektywizmu odwołajmy się do prawa Hammonda-Goodina o nieuchronnej niesprawiedliwości w polityce społecznej³. Mówi ono, że pomoc społeczna narażona jest na dwa rodzaje błędów: pomaganie niepotrzebującym i niepomaganie potrzebującym. Ryzyko tych błędów jest powiązane między sobą tak, że redukcji jednego z nich towarzyszy wzrost drugiego, np. chcąc zminimalizować niepomaganie potrzebującym zwiększamy dostęp do pomocy, a to powoduje, że zwiększa się ryzyko błędu pomagania niepotrzebującym. Z kolei, gdy ograniczamy dostęp, aby zminimalizować ten drugi błąd, to zwiększa się liczba osób potrzebujących pozostawianych bez pomocy.

Skąd bierze się ryzyko tych błędów? Wynika ono z niepewności dotyczącej potrzeby pomocy, np. nie mamy dokładnej wiedzy o tym, którzy ubodzy na pewno potrzebują pomocy, aby wyjść z ubóstwa, a którzy jej na pewno nie potrzebują, gdyż sami sobie poradzą. Pomaganie wszystkim ubogim zmarnuje zasoby na tych, którzy ich nie potrzebowali. Większa pewność o potrzebie pomocy może być związana z wymogiem, że muszą wystąpić najbardziej oczywiste przejawy potrzeby, np. głodowanie i bezdomność. Wówczas zbliżamy się już do skrajnego selektywizmu: należy pomagać tylko najbardziej potrzebującym. Wdrożone w praktyce takie podejście pozostawi maksymalną liczbę osób ubogich, które też potrzebowwały pomocy poza jej zasięgiem. Z kolei poruszając się w kierunku skrajnego uniwersalizmu: należy

pomagać wszystkim tym, którzy wykazują nie tylko ubóstwo, ale i oznaki zbliżania się do niego. W tym przypadku można przewidywać, że maksymalna liczba ubogich niepotrzebujących pomocy, aby sobie z ubóstwem poradzić, będzie również objęta pomocą.

Jaki wpływ na skuteczność pomocy miałby daleko posunięty selektywizm? Pozostawiając wielu ubogich potrzebujących pomocy poza jej zasięgiem można przewidywać niską jego skuteczność. Z kolei zaawansowany uniwersalizm może być bardziej skuteczny, gdyż obejmuje pomocą większość ubogich, którzy jej potrzebują. Jakie konsekwencje mają te podejścia dla finansów publicznych? Selektywizm obejmuje mniej osób, więc jest opcją mniej kosztowną, uniwersalizm jest z kolei droższy, co dobrze widać, gdy zestawimy wydatki na niskie zasiłki rodzinne dla ubogich rodzin oraz hojne świadczenie wychowawcze dla wszystkich rodzin.

Mamy już dwa elementy teorii pomagania społecznego: warianty instytucjonalnej konstrukcji oraz skutki wyborów pomiędzy nimi dla skuteczności i kosztów pomagania społecznego. Czy to nam wystarczy, aby wyjaśnić skuteczność faktycznego pomagania? Należy jeszcze odpowiedzieć na pytanie o społeczne i polityczne funkcjonowanie tych mechanizmów.

”

Prawa
Hammonda-
Goodina
o nieuchronnej
niesprawiedliwości
w polityce
społecznej
mówi, że pomoc
społeczna
narażona
jest na dwa
rodzaje błędów:
pomaganie
niepotrzebującym
i niepomaganie
potrzebującym

Wizerunki społeczne grup docelowych i reakcje interesariuszy pomagania

Pojęcie ubóstwa jest łączone z wieloma różnymi sytuacjami i zachowaniami, które podlegają ocenom społecznym. Porównajmy ubogą wdowę i sierotę z ubogim młodym mężczyzną, który jest cudzoziemcem. O ile pierwsza sytuacja może wywoływać u większości współczucie i poparcie dla pomocy, to druga sytuacja już nie ma takiego potencjału. Ta kwestia znana jest w historii, teorii i praktyce pomagania społecznego jako zagadnienie zasługiwania na pomoc. Można ją też połączyć z teorią społecznych wizerunków różnych grup, wyróżnionych na podstawie takich cech jak wiek, płeć, narodowość, skład rodziny, sytuacja zawodowa, zdrowie, sprawność i wiele innych. Są więc grupy widziane pozytywnie, które spotykają się z sympatią i poparciem dla pomocy dla nich i takie, które widziane są negatywnie, darzone są antypatią, podejrzliwością i poparciem dla odmawiania im pomocy.

Jeśli teraz włączymy do dyskusji cechy instytucjonalne, o których była mowa wcześniej, to społeczeństwo będzie popierało raczej uniwersalizm, bezwarunkowość i maksymalizm, gdy chodzi o grupy o pozytywnych wizerunkach i zasługujące w jego oczach na pomoc.

bardziej zasługujących i marnotrawi zasoby, które są bardziej potrzebne gdzie indziej. Można więc przewidywać, że obie partie będą starały się być hojne dla grup o pozytywnym wizerunku i skąpe dla grup o negatywnym wizerunku społecznym. Ma to też oczywiście znaczenie wyborcze, gdy grupy o pozytywnym wizerunku są większościowe, więc dawanie im korzyści wiąże się z oczekiwaniem większego wpływu na poparcie w wyborach.

W dłuższym okresie prowadzi to do bardziej skutecznej i kosztownej polityki ograniczania ubóstwa w jednych grupach i mniej skutecznej i kosztownej polityki dla innych grup. Jeśli dodatkowo te grupy o negatywnym wizerunku są bardziej narażone na ubóstwo, to ogólna skuteczność ograniczania ubóstwa może być mniejsza. Tu jednak trzeba wziąć pod uwagę, że negatywne cechy mogą być mniejszościowe, np. skala ubóstwa i bezdomności jest mniejsza niż ubóstwa bez bezdomności. Stąd też bardziej skuteczne programy wobec dużych liczebnie grup mogą przeważać w ogólnym bilansie skuteczności nad mniej skutecznymi programami wobec grup mniejszościowych. Koszt całości pomagania społecznego dla wszystkich grup będzie o wiele większy w porównaniu z hipotetycznym pomaganiem tylko tym, którzy faktycznie pomocy potrzebują. Jest tak przy założeniu, że grupy o pozytywnym wizerunku są większościowe, a więc nieuchronne błędy związane z uniwersalizmem, bezwarunkowością i maksymalizmem będą zwiększać koszty pomocy.

Wśród interesariuszy pomagania społecznego są organizacje rzecznicze. Chcą one wpływać na decyzje polityczne w zakresie cech konstrukcyjnych instrumentów pomagania. Jeśli reprezentują one grupy o wizerunku negatywnym, to ich strategia polega na tym, aby na ten wizerunek wpływać, np. zwracać uwagę na bezdomne matki z dziećmi, a więc promować powiązanie bezdomności z grupą widzianą zwykle pozytywnie i jako zasługującą. Z kolei aktywiści reprezentujący grupy o pozytywnym wizerunku starają się go utrwaląć i chronić przed jego zakłóceniem, np. minimalizowanie i przesuwanie na dalszy plan problemów alkoholizmu i przemocy w rodzinach z dziećmi, gdy występują w interesie rodzin. Aktywizm społeczny ma na celu wpływanie zarówno na partie polityczne, jak

i na opinię społeczną, aby podważać lub utrwaląć określone wizerunki społeczne wspieranych grup.

Jeśli organizacje rzecznicze są skuteczne we wpływaniu na wizerunek, to można przewidywać, że pomoc dla grup o wizerunku pierwotnie gorszym może być skuteczniejsza, gdyż będzie się przesuwać od minimalistycznego selektywizmu w kierunku maksymalistycznego uniwersalizmu.

Wpływ sytuacji gospodarczej i finansów publicznych na aktorów politycznych i rzeczniczych

Ostatni czynnik, to sytuacja gospodarcza i jej wpływ na finanse publiczne i ubóstwo. W czasie prosperity, problemy finansów publicznych mają mniejsze znaczenie niż w czasie kryzysu. Ubóstwo zwykle się zmniejsza, więc spada też presja problemu.

W takiej sytuacji politycy mogą bardziej swobodnie prowadzić ekspansję w kierunku uniwersalizmu, bezwarunkowości i maksymalizmu pomocy, licząc na większościowe poparcie społeczne i wyborcze. Dzieje się to jednak w sytuacji spadku ubóstwa, więc uzasadnienie wynikające z presji problemu jest mniej przekonujące. Opozycja wówczas ma podstawy do krytyki rządu za popełnianie błędów pomagania niepotrzebującym i marnotrawstwo z tym związane. W sytuacji, gdy widoczność ubóstwa spada, społeczeństwo może być bardziej podatne na tego rodzaju argumenty. Organizacje rzecznicze w sytuacji prosperity mogą być mniej przekonujące, gdyż presja problemu jest mniejsza. Ich reakcją może być podkreślanie, że potrzeby nadal są duże, a polityka rządu mogłaby być bardziej skuteczna.

Z kolei w czasie kryzysu narastają problemy finansów publicznych, zwiększa się też ubóstwo i presja z tym związana na proponowanie i wdrażanie działań. W takich warunkach trudniej o ekspansję w kierunku maksymalistycznego uniwersalizmu, szczególnie gdy grupy o pozytywnym wizerunku są większościowe, więc koszty ekspansji są duże. Z kolei odpowiedź na potrzeby pomocy grup o negatywnym wizerunku może być postrzegana jako tańsza, ale kosztowna politycznie. Opozycja będzie krytkować brak reakcji na trudności w finansach publicznych i oskarżać

Z kolei poparcie dla selektywizmu, warunkowości i minimalizmu będzie miało miejsce w stosunku do grup o negatywnych wizerunkach. Uwzględnijmy teraz konsekwencje wskazywane przez prawo Hammonda-Goodina, czyli dużo więcej błędów pomagania niepotrzebującym w przypadku grup widzianych pozytywnie i dużo więcej błędów niepomagania potrzebującym w przypadku grup o negatywnym wizerunku.

Gdyby politycy kierowali się w decyzjach o kształcie pomagania społecznego tym, co myśli społeczeństwo, to można przewidywać, że pomaganie społeczne wobec grup o wizerunkach pozytywnych, będzie bardziej skuteczne w ograniczaniu ubóstwa i bardziej kosztowne w porównaniu z pomaganiem wobec grup o wizerunkach negatywnych. To ostatnie będzie mniej skuteczne i mniej kosztowne.

Dlaczego jednak politycy mają kierować się tym, jakie wizerunki społeczne mają różne grupy, uznawane za potrzebujące pomocy? W systemach demokratycznych partie muszą konkurować o głosy wyborców, więc nie mogą ignorować społecznych wizerunków różnych grup, uwzględnianych w programach wyborczych i polityce rządów. Przykładowo, gdy partia X proponująca podejście uniwersalne, bezwarunkowe i maksymalistyczne w stosunku do grupy o negatywnym wizerunku, ryzykuje, że jej konkurentka partia Y oskarży ją o to, że robi to kosztem grup

o spowodowanie kryzysu i inflacji ekspansją w przeszłości. Jednocześnie, gdy rośnie ubóstwo organizacje rzecznicze są bardziej przekonujące w domaganiu się działania ze strony rządu.

W takich warunkach polityka cięć w pomocy dla potrzebujących będzie spotykała się z tym większą krytyką, im bardziej grupy nią dotknięte mają pozytywny wizerunek. Na zapowiedź cięć, opozycja wytykać będzie rządowi, że krzywdzi grupy, które zasługują na pomoc. Podobnie organizacje rzecznicze będą krytykować cięcia jako krzywdzące dla grup, które reprezentują. Stąd też można przewidywać, że polityka cięć będzie polegała raczej na zaniechaniach, a nie otwartym działaniu, np. zaniechanie waloryzacji, co zmniejszy wartość realną pomocy i obniży jej koszty dla budżetu bez potrzeby zmieniania zasad dostępu czy konstrukcji ustalania poziomu pomocy (cicha minimalizacja).

Na schemacie przedstawiono wszystkie elementy powyższej teorii we wzajemnych zależnościach, bez uwzględnienia ewentualnych sprzężeń zwrotnych.

Mamy więc już podstawowe zręby teorii skuteczności pomagania społecznego w ograniczaniu ubóstwa. Wpływ na

tą skuteczność mają cechy samego pomagania, czyli ich instytucjonalna konstrukcja (selektywizm, uniwersalizm, warunkowanie itd.), konsekwencje wyborów w przestrzeni tych cech (prawo Hammonda-Goodina z nieuchronnymi błędami dwóch rodzajów sprzężonych ze sobą), społeczne wizerunki różnych grup jako zasługujących na pomoc, reakcje polityki i organizacji rzeczniczych na instytucjonalną konstrukcję pomagania, z uwzględnieniem konsekwencji wyborów kształtu instytucjonalnego pomocy w sytuacji prosperity lub kryzysu gospodarczego.

Jakie wnioski praktyczne wynikają z powyższej teorii? W kwestii badań empirycznych, konieczna jest operacjonalizacja poszczególnych zmiennych, odpowiedniej jakości dane i testowanie poszczególnych związków przyczynowo skutkowych. Z perspektywy projektowania instytucji pomagania społecznego widzimy, że pomiędzy doskonałymi modelami instytucjonalnymi, proponowanymi przez ekspertów, a ich wpływem na ubóstwo, należy jeszcze uwzględnić różnych aktorów i ich odmienne motywacje do popierania i krytykowania rozwiązań instytucjonalnych oraz ich domniemanych i rzeczywistych konsekwencji. **WS**

Daniel Chodowiecki – Das Almosen (1793)



Schemat teorii skuteczności pomagania społecznego w ujęciu Ryszarda Szarfenberga



¹ K. Chaczo, *Uniwersalizm w polityce społecznej – ujęcie teoretyczne*, w: K. Głębicka-Auleytner, M. Grewiński (red.) *Polityka społeczna i edukacyjna w kontekście współczesnych wyzwań*, Radom 2023.

² R. Szarfenberg, *Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna”, 12(2), 19–39, 2014.

³ Od nazwisk Kennetha Hammonda i Roberta E. Goodina. Zob. R. Szarfenberg, *Interwencja rodzinna i piecza zastępcza – pomiędzy mediami, polityką i dowodami*, w: D. Trawkowska (red.) *Pomoc społeczna wobec rodzin. Interdyscyplinarne rozważania o publicznej trosce o dziecko i rodzinę*, Warszawa 2011.

Instytucjonalizacja form pomocy

na przestrzeni dziejów

Śledząc historię rozwoju instytucji opieki i pomocy społecznej mamy okazję przyglądać się „jaśniejszemu obliczu” ludzkiej natury. Musimy wszakże pamiętać, że proces rozwoju instytucji, szczególnie w dłuższym okresie, nigdy nie ma charakteru jednostajnego, a na jego drodze spotykamy mniej lub bardziej zaskakujące zwroty odzwierciedlające rozmaite okoliczności, które wyznaczają drogę rozwoju instytucji.

Nie inaczej było i jest z rozwojem opieki i pomocy społecznej. Zanim zorganizowane społeczeństwa nadały opiece i pomocy społecznej rangę zbiorowej powinności wobec tych członków wspólnoty, których uznano za godnych socjalnego wsparcia, praktykowano w rozmaitych formach działalność dobroczynną i charytatywną według zasad właściwych dla danej epoki. Historia opieki i pomocy społecznej jest w gruncie rzeczy historią wyrażania w zinstytucjonalizowanej formie zbiorowej troski zorganizowanych wspólnot o los swoich członków. Można również spojrzeć na nią, jak na proces niekończącej się interakcji transakcyjnej między wspólnotami a należącymi do nich jednostkami, które w określonych okolicznościach mogą skorzystać z takich czy innych form zbiorowego wsparcia. W jakiejś mierze jest to także interakcja między wspólnotą rodzinną a ponad-rodzinną, sferą prywatną a publiczną czy społeczną. Interakcja transakcyjna obejmuje proces wymiany kar i nagród, praw i obowiązków wśród jej uczestników.

Rozszerzenie uprawnień jednostek do świadczeń socjalnych pociągało za sobą przede wszystkim przesunięcie części odpowiedzialności za ich los ze sfery prywatnej do publicznej. Powiększanie się sfery publicznej kosztem sfery prywatnej dynamizowało rozwój

publicznej opieki i pomocy, a jednocześnie różnicowało charakter obowiązujących zasad wzajemności, zgodnie z którymi świadczone opiekę i pomoc. W różnych okresach historycznych zakres praw jednostek i zakres obowiązków poszczególnych wspólnot był różny, jednakże zawsze mieliśmy do czynienia, w większym lub mniejszym stopniu, ze współodpowiedzialnością rozmaitych wspólnot (rodziny, sąsiedzkich, zawodowych, religijnych, lokalnych itd.), przenikania się sfery prywatnej i sfery publicznej na tym polu. Historia opieki i pomocy społecznej ukazuje nam rozwój zasad wzajemności od form stosunkowo prostych, w znacznym stopniu ograniczonych do najbliższego środowiska społecznego, do bardziej złożonych, organizacyjnie zapośredniczonych przez systemy bezpieczeństwa socjalnego, które stały się trwałym elementem systemu społecznego.

Niewykluczone, że największą zaletą analiz porównawczych obejmujących dłuższy horyzont czasu jest to, że pozwalają nam dostrzec tendencje rozwojowe zjawisk z pewnego oddalenia mierzonego wpływającym czasem, a uwalniając od bieżących wydarzeń ułatwiają dotarcie do głębszej warstwy społecznej rzeczywistości. Zmiany, jakie jesteśmy w stanie uchwycić, stają się wyraźniejsze, pewne zjawiska wydają

się z mniejszą lub większą regularnością powtarzać, a inne giną z pola widzenia wraz z nadejściem nowej epoki. Głęboko zanurzona w czasie przeszłym socjologiczna obserwacja różnych porządków społecznych czy zjawisk ujawnia jednak nie tylko zmiany, lecz także pewną ciągłość, uporczywe trwanie bądź nawrót takich czy innych elementów tychże porządków i zjawisk wbrew zmianom zachodzącym w ich otoczeniu. Na ten aspekt społecznej rzeczywistości od dawna zwracają uwagę badacze społeczni zajmujący się procesami tzw. długiego trwania. Jeden z nich, Fernand Braudel – francuski historyk zajmujący się historią społeczną – tak pisał o zmianach zachodnio-europejskiego kapitalizmu handlowego między XIV a XVIII w.: „Te cztery czy pięć stuleci życia gospodarczego, mimo oczywistej przemiany, jakie w tym czasie następują, miały jakąś spójność, aż do czasu XVIII-wiecznego wstrząsu i rewolucji przemysłowej, z której do tej pory nie wyszliśmy. Pewne rysy są im wspólne i pozostają niezmiennie, podczas gdy wokół nich, wśród innych ciągłości materii historycznej, tysiąc załamania i wstrząsów zmieniało oblicze świata”¹.

Śledząc koleje losu instytucji opieki i pomocy społecznej przez długi czas, możemy dojść do wniosku, że mamy właśnie do czynienia z dwoma, z pozoru tylko wykluczającymi się, tendencjami: zmiany i ciągłości. Jeżeli popatrzymy na „ewolucję” instytucji opieki i pomocy społecznej z dzisiejszej perspektywy, czy też z perspektywy

końca XIX w., to zmiany, które zaszły w tym zakresie na przestrzeni wieków są oczywiste. Obraz zmian szczególnie zyskuje na wyrazistości wówczas, gdy porównujemy ze sobą skrajności, tj. rozmaite formy i zasady opieki i pomocy społecznej zakorzenione w dwóch najbardziej oddalonych od siebie porządkach społecznych ujętych w analizie. Innymi słowy, jeżeli zakładamy, że współczesne instytucje opieki i pomocy społecznej mają swoją genezę w ideach filantropii i dobroczynności świata starożytnego, to oczywiste jest, że porównując je ze sobą dostrzeżemy wiele rozmaitych zmian, które zaszły w ciągu tak długiego czasu.

Takie „punktowe” spojrzenie na instytucje opiekuńczo-pomocowe znajduje odzwierciedlenie w poglądzie, że mamy do czynienia z procesem przejścia od filantropii i dobroczynności do opieki i pomocy społecznej. Wydaje się jednak, że takiemu pogładowi na zmianę towarzyszy założenie, iż proces ten miał charakter linearny, tj. że przebiegał wedle określonych praw rozwojowych od stanu „niższego” do „wyższego”, tak jak zmieniały się – na co szczególnie naciskał kładli XIX-wieczni teoretycy – ludzkie społeczeństwa. W świetle dostępnego materiału historycznego pogląd ten wydaje się kontrowersyjny.

Jeżeli uwzględnimy w analizie różne fazy rozwojowe, etapy pośrednie między dwoma skrajnymi punktami *continuum*, to wyraźnie widać, że pewne formy i zasady świadczeń socjalnych znane z okresu wcześniejszego nie zniknęły automatycznie wraz z pojawieniem się nowej epoki. Niewątpliwie każda z epok odciskała swoje piętno na opiece i pomocy społecznej, wnosząc własne idee, nowe zasady organizacji porządku społecznego czy też nowe problemy społeczne, które wymagały rozwiązania. Następowiała także zmiana relacji jednostki do wspólnoty i wspólnoty do jednostki, wyznaczana przez zmieniający się zakres praw i obowiązków każdej ze stron. Niewątpliwie poszerzał się zakres publicznej aktywności państwa kosztem sfery prywatnej, tzn. że to, co wcześniej było wyłącznie prywatną sprawą jednostki czy grupy krewniczej z czasem stało się sprawą publiczną wymagającą uruchomienia środków (finansowych, prawnych itd.) ze strony państwa. Pomimo tych oczywistych zmian, którym trudno zaprzeczyć, istniała jednak pewna

ciągłość, powtarzalność czy też nawrót pewnych elementów składających się na zjawisko opieki i pomocy społecznej.

Świecka filantropia i kościelna dobroczynność funkcjonowały obok rozmaitych świadczeń publicznych uruchamianych na podstawie tzw. prawa ubogich (*Poor Law*). Miłosierdzie kontrastowało z represją w okresie zapoczątkowanym przez reformację, a współczucie dla ubogich z moralnym rygoryzmem protestantów i praktyką społecznego naznaczania. Wydaje się, że odpowiednim terminem oddającym istotę zachodzących zmian w zakresie opieki i pomocy społecznej, chociaż może mało eleganckim, byłby rozwój „zygzakowaty”, tzn. że mieliśmy do czynienia z różnymi tendencjami rozwojowymi, które niekoniecznie odzwierciedlały proste przejście od stanu „niższego” do stanu „wyższego”. Innymi słowy, nie jest tak, że możemy wskazać na rozwój instytucji opieki i pomocy społecznej według jakiegoś jednego uniwersalnego wzorca.

”

Wydaje się, że odpowiednim terminem oddającym istotę zachodzących zmian w zakresie opieki i pomocy społecznej byłby rozwój „zygzakowaty”

uniwersalistyczną ideę miłosierdzia wobec bliźniego, która stała się przewodnim motywem działania organizującego się chrześcijaństwa. Jednakże dynamika i kierunek zachodzących zmian społecznych w chrześcijańskiej Europie spowodowały, że nastąpił powrót do praktyki selekcjonowania potencjalnych świadczeniobiorców znanej w świecie starożytnym. Obywateli zastąpili „godni” wsparcia ubodzy (ubodzy z wyboru oraz niezdolni do pracy), niewolników zaś – zdolni do pracy żebracy i włóczędzy.

Innym przykładem ilustrującym powyższe tendencje może być z jednej strony, rozszerzanie się zakresu działalności socjalnej państwa jako prawodawcy i gwaranta nabywania określonych świadczeń socjalnych, a z drugiej – zawężanie kręgu świadczeniobiorców poprzez wymóg terytorialnego zakorzenienia w określonych wspólnotach lokalnych. Wczesne chrześcijaństwo niewątpliwie zniosło wiele barier w dostępie do opieki i pomocy społecznej znanych w okresie starożytnym. Przede wszystkim traciły na znaczeniu podziały narodowe czy społeczne będące ważnym czynnikiem identyfikacji dla starożytnych. Niemniej jednak schyłek średniowiecza był początkiem powrotu do znanych z przeszłości praktyk wykluczania określonych kategorii społecznych z grona uprawnionych do takich czy innych świadczeń socjalnych. Innymi słowy, powierzenie wspólnotom lokalnym obowiązku opieki i pomocy wobec swoich członków miało takie konsekwencje, że tzw. „godni” publicznego wsparcia zaczęli być postrzegani bądź jako „swoi”, którym z racji przynależności do wspólnoty należało się wsparcie, bądź jako „obcy”, którzy podlegali procesom społecznej ekspulsji. Praktyka ta znalazła swój wyraz w stosownych kodyfikacjach regulujących zasady udzielania ochrony socjalnej,

Nowym zasadom udzielania wsparcia socjalnego często towarzyszyły stare formy, ale należy zauważyć, że bywało też i na odwrót, tzn. zmieniały się formy świadczeń socjalnych, ale nie zmieniały się zasady ich przyznawania. Wywodzące się ze starożytności filantropia i dobroczynność, mające w gruncie rzeczy charakter indywidualnego, adresowanego do konkretnej osoby świadczenia, zachowały swoje znaczenie także w późniejszych epokach – również w nowożytnej – chociaż zasadniczo zmieniły się ich funkcje. Wydaje się, że stopniowo traciły one swoją wieloznaczność czy wielofunkcyjność, m.in. dlatego, iż przestały być postrzegane jako instrument stabilności ładu społecznego, którego utrzymanie stało się domeną aktywności państwa. W znacznie większym stopniu natomiast służyły zaimplementowaniu pozycji społecznej ofiarodawcy czy duchowemu zbliżeniu się do Boga.

Z całą pewnością między okresem starożytnym a średniowieczem zmieniły się zasady dostępności do takich czy innych świadczeń socjalnych. Obowiązujący w okresie starożytnym podział na obywateli zasługujących na publiczne wsparcie i nie-obywateli skazanych na opiekę i pomoc w ramach wąskiego kręgu rodziny został zastąpiony przez

m.in. w słynnym angielskim *Poor Law* i w gruncie rzeczy przetrwała do XX w.

Wraz z uruchomieniem procesu selekcji potencjalnych świadczeniobiorców stopniowej dywersyfikacji ulegały instrumenty oddziaływania będące w dyspozycji lokalnych wspólnot czy państwa. Obok tradycyjnego miłosierdzia okazywanego zgodnie z doktryną Kościoła katolickiego, pojawiła się represja jako środek dyscyplinujący zachowania ludzi żyjących poza głównym nurtem życia społecznego. Szczególną rolę w procesie penalizacji zachowań żebraczych odegrała reformacja, która, z jednej strony, dostarczyła ideologicznego uzasadnienia dla moralnej obojętności wobec losu żebraków i włóczęgów, z drugiej wszakże – zwróciła uwagę na konieczność ich resocjalizacji poprzez czynnik pracy. Należy jednak zauważyć, że chociaż zmieniło się zarówno uzasadnienie dla stosowania pracy jako środka opieki czy pomocy społecznej, jak i funkcja pracy, która zaczęła być postrzegana przede wszystkim jako czynnik resocjalizujący, to jednak sama praca, jeśli wierzyć niektórym historykom, jako forma publicznego wsparcia, była stosowana zarówno w okresie starożytnym, jak i wczesnego chrześcijaństwa. Nowością natomiast były domy pracy przymusowej

(*Workhouses*), które zdominowały tzw. zamkniętą opiekę i pomoc społeczną rozwijaną pod auspicjami Kościoła katolickiego od początku epoki średniowiecza.

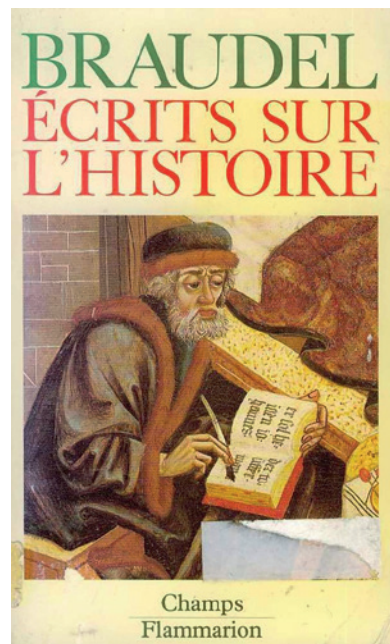
Pojawienie się czynnika represji nade wszystko oznaczało zmianę relacji między świadczeniodawcą a świadczeniobiorcą. Wszelkie zindywidualizowane formy jałmużniczego wsparcia stanowiły swoistą transakcję handlową, wymianę nagród służącą realizacji jednostkowej korzyści obu stron „kontraktu”. Represja natomiast miała służyć interesom zbiorowości, jako czynnik dyscyplinujący jednostkowe zachowania nieodpowiadające zbiorowemu wyobrażeniu stabilnego ładu społecznego i przeciwdziałający różnym napięciom strukturalnym. Innymi słowy, opieka i pomoc przestawały być prywatną sprawą dawcy i biorcy, a stawały się sprawą publiczną mającą służyć rozwojowi pomyślności ogółu, zgodnie z przyjętą wizją „dobrego społeczeństwa”. Beneficjentem takich czy innych świadczeń miały być nie tyle jednostki, do których były one adresowane, ale przede wszystkim wspólnoty w imieniu których były stosowane. Skłonny jestem uważać, że była to jedna z najważniejszych zmian, jakie dokonały się w obszarze ochrony socjalnej, o konsekwencjach daleko wykraczających poza ten obszar. Ważna ze względu na priorytet, jaki uzyskało dobro ogółu przed dobrem jednostki. Wydaje się, że są one szczególnie dobrze widoczne, gdy obserwujemy rozwój nowożytnych instytucji opieki i pomocy społecznej, przynajmniej od końca XIX w.²

Niewątpliwie potężnym impulsem dla zmian w obszarze opieki i pomocy społecznej był rozwój kapitalizmu ze wszystkimi tego konsekwencjami dla życia społecznego (rozpad wielkich rodzin, powstanie dużych aglomeracji miejskich i tzw. kwestii robotniczej) oraz stopniowy rozwój masowych demokracji (stopniowe upowszechnianie praw cywilnych, politycznych

i socjalnych). Z tymi dwoma procesami badacze życia społecznego łączą powstanie nowoczesnego państwa opiekuńczego. Intensyfikacja procesu uprzemysłowienia wymuszała na centralnych organach władzy podejmowanie inicjatyw zmierzających w kierunku rozwiązywania rozmaitych problemów społecznych, które tradycyjnie stanowiły przedmiot zainteresowania opieki i pomocy społecznej. Głównie były to pierwsze, powszechne systemy ubezpieczeniowe dla wielkoprzemysłowej klasy robotniczej, które nie mogły pozostać bez wpływu na zakres działania tradycyjnej, lokalnej opieki i pomocy społecznej.

Rozwój systemów ubezpieczeniowych w krajach Europy Zachodniej stworzył „nową jakość” w zakresie działalności socjalnej państwa, tj. lokalna opieka i pomoc społeczna otrzymały ważne instytucjonalne wsparcie ze strony państwa, które w znacznej mierze przejęło na siebie obowiązek organizatora i gwaranta świadczeń socjalnych o charakterze ubezpieczeniowym. Instytucje opieki i pomocy społecznej zachowały swój lokalny charakter, niemniej jednak to państwo, określając obowiązki świadczeniodawcy (wspólnoty) i prawa świadczeniobiorcy (jednostki), stało się głównym podmiotem polityki społecznej. Warto jednakże pamiętać, że niewątpliwym rozrost sfery publicznej nie pozbawił znaczenia sfery prywatnej, tzn. że opieka i pomoc potrzebującym w pierwszej kolejności były obowiązkiem najbliższych, a gdy oni z jakichś powodów zawodzili, korzystano z metod i środków, które zgodnie z publiczną percepcją wspólnotowego dobra miały służyć jego realizacji. Sfera prywatna, stanowiąc podstawowy obszar zaspokajania żywotnych interesów członków wspólnot rodzinnych od czasów starożytnych, zachowywała swoje znaczenie pomimo wielu niekwestionowanych zmian, jakie zaszły w instytucjach opieki i pomocy społecznej oraz ich otoczeniu na przestrzeni stuleci. Do znacznego jej ograniczenia

doszło natomiast w XX w., a szczególnie w jego drugiej połowie, wraz z ekspansją państwa opiekuńczego, ale to jest już zupełnie inna historia. **WS**



¹ F. Braudel, *Historia i trwanie*, Warszawa 1971, s. 58.

² Wydaje się, że i w tej kwestii możemy mówić o odwróceniu tendencji. Na przykład Niklas Luhmann mówi, że w XX w. zmienia się sposób myślenia: „miejsce «pomocy» (kiedy to mądrość polityczna może przemawiać za jej udzielaniem) zajmują «roszczenia». Pojawia się rodzaj pozaparlamentarnego dialogu z klasą robotniczą w sprawach utrwalania i podziału wszystkich dóbr” (N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994, s. 26).

Obywatelstwo i narodziny

praw socjalnych¹

Status obywatela można podzielić na trzy podstawowe elementy. Prawdę mówiąc podział ten jest bardziej podyktowany przez historię, aniżeli przez logikę systematycznej analizy. Te trzy podstawowe elementy składające się na status obywatela to prawa obywatelskie, prawa polityczne i prawa socjalne.

Rozwój statusu obywatela w końcu XIX w.

Prawa obywatelskie to prawa, bez których nie może być mowy o indywidualnej wolności, a więc prawo do wolności osobistej, swobody wypowiedzi, poglądów i wyznania, prawo do posiadania własności osobistej i zaciągania ważnych zobowiązań, a także prawo do bezstronnego wymiaru sprawiedliwości. To ostatnie prawo ma szczególny charakter, ponieważ jest to prawo do obrony wszystkich pozostałych praw i cieszenia się nimi na równi ze wszystkimi innymi w ramach wyznaczonych przez obowiązujące przepisy. To pokazuje nam, że instytucjami najściślej związanymi z prawami obywatelskimi są sądy.

Przez polityczny element statusu obywatela rozumiem prawo do udziału w życiu politycznym, a więc prawo przysługujące każdemu członkowi suwerennej społeczności ludzkiej, bądź też prawo do wyboru politycznych reprezentantów takiej społeczności. Instytucjami służącymi realizacji tych praw są parlamenty i rady władz lokalnych.

Mówiąc o społecznym elemencie statusu obywatela mam na myśli szeroki zakres uprawnień – od ekonomicznego dobrobytu i bezpieczeństwa do udziału we wspólnym dziedzictwie i życie zgodne ze standardami dominującymi w społeczeństwie. Instytucjami najściślej związanymi z prawami społecznymi są instytucje edukacyjne i instytucje świadczeń społecznych.

(...) Bez narażania się na zarzut historycznej niedokładności – możemy uznać, że każdy z nich formował się w innym stuleciu: prawa cywilne w wieku XVIII, prawa polityczne w wieku XIX a prawa socjalne w wieku XX. Oczywiście, te okresy historyczne należy traktować elastycznie, dwa ostatnie z nich nakładają się na siebie.

(...) Źródłem praw socjalnych było członkostwo w społeczności lokalnej lub w funkcjonalnie zorganizowanym stowarzyszeniu. Stopniowo było ono zastępowane przez przepisy zawarte w *Poor Law* i ogólnokrajowy, choć administrowany lokalnie, system regulowanych zarobków. W XVIII w. system regulacji płac rozpadał się gwałtownie nie tylko dlatego, że zmiany gospodarcze, jakie niosło za sobą uprzemysłowienie powodowały jego ogromną dywersyfikację, lecz przede wszystkim dlatego, że stawał się on niewspółmierny z nową koncepcją praw obywatelskich w gospodarce – to jest, koncepcją zakładającą prawo do pracy podejmowanej stosownie do warunków dobrowolnie zawartej umowy. Regulacje płac kłóciły się z tą indywidualistyczną koncepcją swobodnych umówo pracę.

Prawo Ubogich znalazło się w nieco niejasnej sytuacji. Ustawodawstwo elżbietańskie przekształciło przepisy Prawa Ubogich w coś więcej, aniżeli tylko środki opanowania włóczęgostwa i zapewnienia egzystencjalnego minimum ubogim, w zasadzie możemy interpretować te przepisy jako pochodną

wcześniejszych, bardziej prymitywnych, ale jednocześnie zakorzenionych w mechanizmach życia ludzkiej wspólnoty, praw socjalnych. Można też interpretować elżbietańskie przepisy Prawa Ubogich jako jeden z elementów planowania społecznego, którego celem było nie tyle tworzenie nowego porządku społecznego, ile utrzymanie starego – i jednocześnie ograniczenie do niezbędnego minimum zmian społecznych. W końcu XVIII w. doszło do ostatecznej konfrontacji

między planowanym (ustrukturalizowanym) społeczeństwem i gospodarką opartą na wolnej konkurencji. W tej konfrontacji status obywatela uległ dalszej dywersyfikacji: prawa socjalne kojarzyły się ze starym porządkiem społecznym, natomiast prawa cywilne z nowym łańcem gospodarczym.

(...) Przepisy Prawa Ubogich z 1834 r. rezygnują z wkraczania w obszar regulacji płac i jakichkolwiek interwencji w swobodne działanie sił rynkowych. Zapewniały one pomoc tylko tym, którzy z powodu podeszłego wieku lub choroby stali się niezdolni do walki o przetrwanie, a także tym, którzy w tej walce ponieśli klęskę i prosili o pomoc. Co więcej, te minimalne prawa socjalne, jakie dawały przepisy Prawa Ubogich zostały oddzielone od statusu obywatela. Przepisy te uznawały roszczenia ubogich nie za integralną część praw obywatelskich, lecz za ich alternatywę – to jest, jako roszczenia, które można zaspokoić jedynie wtedy, gdy zgłaszający je ludzie przestali być obywatelami w pełnym znaczeniu tego terminu.

W praktyce ubodzy lokowani w domach opieki byli pozbawieni praw cywilnych przyznających obywatelom osobistą wolność, a także – na mocy odpowiednich przepisów – wszelkich praw politycznych. Ta niezdolność (do korzystania ze statusu obywatela) została usunięta dopiero w 1918 r. Stygmatyzacja, jaką pociągało za sobą korzystanie z pomocy społecznej wyrażała głęboko zakorzenione przekonania społeczne, że ci, którzy z tej pomocy korzystają przekroczyli barierę dzielącą obywateli i zbiorowość ludzi społecznego marginesu.

Wpływ zmian w statusie obywatela na strukturę społeczną

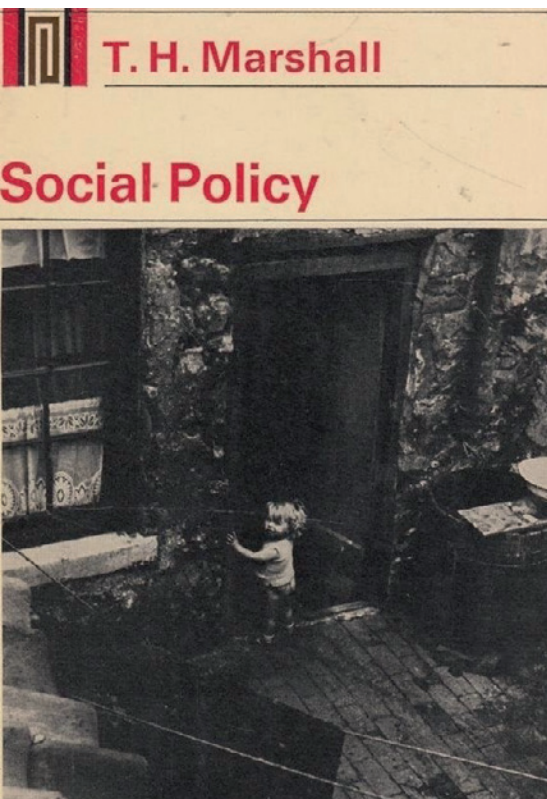
Dopiero w XX wieku prawa społeczne uznane zostały za równie ważny element statusu obywatela co prawa cywilne i prawa polityczne (...) Jeśli mam rację mówiąc, że status obywatela rozwijał się w Anglii począwszy od drugiej połowy XVII w. to jednocześnie trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że rozwój ten zbiegi się z rozwojem kapitalizmu, który przecież opiera się na akcentowaniu społecznych nierówności.

Kwestia ta ma swoją doniosłość także i dzisiaj, bo wydaje się oczywiste, że w wieku XX konflikt między statusem

”

Stygmatyzacja, jaką pociągało za sobą korzystanie z pomocy społecznej wyrażała głęboko zakorzenione przekonania społeczne, że ci, którzy z tej pomocy korzystają przekroczyli barierę dzielącą obywateli i zbiorowość ludzi społecznego marginesu

obywatela i kapitalistycznym systemem klasowym jest ostry i wyraźny. Trzeba bliżej przyjrzeć się zasadom, na których opierają się systemy społecznych nierówności. Ze względu na tok mojego wywodu warto wyróżnić dwa typy zróżnicowania społecznego. Pierwszy z nich opiera się na hierarchii statusów, a różnice między poszczególnymi klasami są wyrażane w kategoriach legalnych uprawnień i wiążących zwyczajów. W krańcowych przypadkach



system tego rodzaju dzieli społeczeństwo na odmienne gatunki ludzkie – patrycjuszy, plebejuszy, poddanych, niewolników itd. Klasa jest instytucją samą dla siebie, a cała struktura społecznego zróżnicowania ma charakter uniwersalnego schematu służącego swoim własnym celom i akceptowanego jako naturalny porządek rzeczy. Na każdym poziomie społecznego zróżnicowania cywilizacja wyraża ten naturalny porządek społeczny, a różnice między poziomami nie mają charakteru zróżnicowania standardu życia – ponieważ nie istnieje żaden wspólny standard, który mógłby służyć za układ odniesienia.

Gdy w systemach tego rodzaju pojawia się koncepcja obywatela, to zazwyczaj prowadzi ona do ich rozpadu. Równość wbudowana w koncepcję obywatela, nawet jeśli jest ograniczona do jakichś szczególnych praw, podważa prawomocność zróżnicowań społecznych systemu społecznego opartego na nierówności. Nie trzeba rozbudowanej argumentacji, aby wykazać, że koncepcja statusu obywatela jest sprzeczna ze średniowiecznym feudalizmem.

Pozostaje jednak faktem to, że status obywatela wyrażał zasadę równości rozpoczynając od punktu, w którym wszyscy ludzie byli wolni i – przynajmniej teoretycznie, zdolni do korzystania z przysługujących im uprawnień, status obywatela wzbogacał się o nowe prawa. Prawa te nie prowadziły do zakwestionowania nierówności narastających w społeczeństwie kapitalistycznym, przeciwnie, stanowiły one konieczny warunek utrzymania tych szczególnych nierówności. Aby to zrozumieć, należy zdać sobie sprawę z tego, że trzon statusu obywatela w tym okresie stanowiły prawa cywilne. Prawa te były nierozłącznie związane z funkcjonowaniem wolnego rynku opartego na konkurencji. Dawały one każdemu człowiekowi, traktowanemu jako niezależny podmiot gospodarczy, szansę na podjęcie walki o ekonomiczny sukces, a jednocześnie pozwalały na odmówienie mu opieki ze strony zbiorowości w myśl argumentu stwierdzającego, że każdy z tych podmiotów gospodarczych jest wystarczająco dobrze wyposażony w uprawnienia pozwalające mu na zatroszczenie się o siebie.

Prawo własności to nie gwarancja posiadania własności, lecz uprawnienie,

na podstawie którego można o posiadanie własności zabiegać i chronić ją gdy już zostanie zdobyta. Jeśli jednak postużyć się tym rozumowaniem po to, aby przekonać biedaka o tym, że jego prawa własności są dokładnie takie same, jak prawa własności milionera, to prawdopodobnie uzna on to za brednię. Podobnie, wolność słowa ma niewielkie praktyczne znaczenie, jeśli z uwagi na niski poziom wykształcenia, człowiek ma niewiele do powiedzenia i – jeśli mimo wszystko chciałby się wypowiedzieć – nie ma sposobów skłonienia innych, aby zechcieli go wysłuchać.

Te oczywiste nierówności nie są skutkiem braku uprawnień o charakterze cywilnym, lecz skutkiem braku uprawnień o charakterze społecznym – a te ostatnie w połowie dziewiętnastego stulecia praktycznie nie wchodziły w skład statusu obywatela.

Prawo ubogich wspomagało kapitalizm m.in. dlatego, że uwalniało indywidualnych kapitalistów od społecznej odpowiedzialności wykraczającej poza to, co wynikało z umowy o pracę, a jednocześnie zwiększało konkurencję na rynku pracy.

Tak więc, jeszcze pod koniec XIX w. powszechność statusu obywatela w niewielkim stopniu przyczyniała się do pomniejszenia społecznych nierówności. Jednakże, zainteresowanie tymi zagadnieniami torowało drogę do polityki społecznej zmierzającej w kierunku egalitaryzacji społeczeństwa.

Pod koniec XIX w. klasa robotnicza nie odgrywała jeszcze istotnej, politycznej roli. Wprawdzie rozwój świadomości narodowej a następnie stopniowy rozwój opinii publicznej przyczyniły się do ponownego upowszechnienia się przekonań o szerokim uczestnictwie jednostek we wspólnym dziedzictwie, ale nie miało to większego wpływu na osłabienie podziałów klasowych i strukturę społecznych nierówności. Prawa polityczne przysługiwały już znacznej części robotników, ale ci, którzy je stosunkowo niedawno otrzymali, jeszcze nie umieli z nich korzystać.

W odróżnieniu od praw cywilnych, prawa polityczne wbudowane w status obywatela niosły za sobą przynajmniej potencjalnie, poważne zagrożenie dla systemu kapitalistycznej gospodarki. Zasady gospodarki rynkowej

i swobodnie zawierane umowy o pracę wydawały się stanowić dostatecznie stabilny grunt dla dalszego rozwoju kapitalizmu. W gruncie rzeczy, można było oczekiwać, że robotnicy, uzyskując coraz lepsze wykształcenie, zaakceptują podstawowe zasady systemu i zadowolą się korzystaniem ze swoich praw obywatelskich po to, aby zapewnić sobie indywidualne bezpieczeństwo socjalne. Opinia ta wydawała się tym bardziej zasadna, że jednym z osiągnięć końca XIX w. było uznanie prawomocności przetargów zbiorowych w stosunkach pracy. Oznaczało to, że postęp społeczny dokonywał się poprzez umocnienie praw cywilnych, a nie przez wprowadzanie do statusu obywatela praw socjalnych, to jest poprzez układy zbiorowe zawierane na wolnym rynku, nie zaś przez płace minimalne i system zabezpieczeń społecznych.

Rozumowanie to prowadzi jednak do pomniejszenia doniosłości instytucji przetargów zbiorowych jako rozszerzenia praw cywilnych na sferę gospodarczą. Prawa obywatelskie miały charakter indywidualny i właśnie dlatego nie popadały w konflikt z indywidualistyczną fazą kapitalizmu. Instytucja przetargów zbiorowych oznacza jednak, że grupy uzyskały możliwość legalnego działania tak, jak jednostki. Była to ważna zmiana sytuacji i nie dokonała się ona bez wielu protestów, odwołujących się do argumentu mówiącego, że przetargi zbiorowe przyczynią się do pomniejszenia poczucia indywidualnej odpowiedzialności.

Związki zawodowe wyposażone zostały w prawa cywilne, które pozwalały im na zawieranie swobodnych umów w imieniu swoich członków, natomiast trudno było dochodzić indywidualnej odpowiedzialności robotników za dotrzymywanie tych umów. Prawo przetargu zbiorowego, stanowiące cywilny element statusu obywatela stało się dla robotników ważnym instrumentem poprawy ich statusu społecznego i ekonomicznego i sprzyjało uzasadnieniu tezy, że – jako obywatelom – powinny im przysługiwać pewne prawa socjalne.

Jednakże, zwykły sposób nabywania praw socjalnych to korzystanie z praw politycznych. Akceptacja przetargów zbiorowych stanowiła nie tylko naturalne rozszerzenie praw cywilnych, oznaczała ona także przeniesienie ważnego procesu z politycznego wymiaru

statusu obywatela do jego wymiaru cywilnego. Gdy zjawiska te zachodziły, robotnicy albo jeszcze nie posiadali albo nie potrafili wykorzystywać przysługujących im praw politycznych. Ruch związkowy doprowadził do powstania wtórnego statusu obywatela w przemyśle, uzupełniając w ten sposób system praw politycznych.

Prawa społeczne w dwudziestym wieku

Nowy okres rozpoczął się w końcu XIX w. i możemy uznać, że kluczowe wydarzenia tamtych czasów to przegląd Booth'a i powołanie królewskiej komisji do spraw ubóstwa ludzi starych. Był to okres rozwoju praw socjalnych, które wyrażały zasadnicze zmiany w egalitarnych zasadach wbudowanych w status obywatela. Trzeba też zdawać sobie sprawę z tego, że proces ten kształtowały także i inne czynniki.

Nierówności społeczne wyrażały się w coraz większym stopniu w nierównościach dochodowych, co zmniejszało ekonomiczne przedziały między wykwalifikowanymi i niewykwalifikowanymi robotnikami oraz między tymi ostatnimi i pracownikami umysłowymi. Jednocześnie, przyrost indywidualnych, niewielkich oszczędności zamazywał podział na kapitalistów i pozbawionych własności proletariuszy. Po drugie, system zróżnicowanych podatków dochodowych wpływał na zmniejszenie zróżnicowań dochodów, jakie jednostki mogły przeznaczać na indywidualną konsumpcję. Po trzecie, produkcja masowa na rynek wewnętrzny i podażowa reakcja przemysłu na popyt konsumpcyjny „zwykłych ludzi” umożliwiły mniej zamożnym członkom społeczeństwa korzystanie ze zdobyczy cywilizacji, które mniej aniżeli kiedykolwiek wcześniej różniły się od dóbr dostępnych dla ludzi bardziej zamożnych.

Czynniki te w zasadniczy sposób zmieniły okoliczności, w jakich dokonywały się zmiany w statusie obywatela. Integracja społeczna wyrażała się nie tylko poprzez emocje i patriotyzm, lecz także poprzez zbliżone formy konsumpcji. To, co składało się na „cywilizowany” sposób życia, dobra dostępne wcześniej tylko niewielu, znalazły się w zasięgu coraz większej liczby ludzi, to zaś zachęcało ich do wyciągania rąk po następne zdobycze cywilizacji.

Aspiracje te zostały częściowo zaspokojone przez włączenie do statusu obywatela praw społecznych. Oznaczało to powstanie powszechnego prawa do rzeczywistego dochodu, który nie ma związku z sytuacją jednostki na rynku. Zacieranie różnic klasowych nadal stanowiło cel praw społecznych, ale używały one nowy sens. Szło już nie tylko o poprawę położenia społecznego najuboższych warstw społeczeństwa, lecz także o zmianę całego układu nierówności społecznych.

Egalitaryzujący efekt świadczeń społecznych zależy od czterech czynników, to jest, od tego, czy świadczenie jest oferowane wszystkim, czy tylko ograniczonej grupie dochodowej, od tego, czy ma ono charakter rzeczowy lub pieniężny, od poziomu minimum kwalifikującego do otrzymania świadczenia i od sposobu finansowania świadczenia. Świadczenia finansowe uzależnione od dochodów i zasobów recypientów mają oczywisty, egalitaryzujący skutek. Służyły one ograniczeniu rozwarstwień klasowych od dawna, a ich celem było zapewnienie wszystkim obywatelom określonego poziomu życia. Świadczenia były wypłacane tylko tym, którzy ich rzeczywiście potrzebowali, a zatem zmniejszały rozwarstwienia w dolnych przedziałach nierówności społecznych. Tak właśnie funkcjonowały świadczenia wypłacane ubogim w ramach przepisów *Poor Law* i przepisów *Old Age Pensions*. Towarzyszyła temu jednak psychologiczna dyskryminacja, ponieważ uznawało się ludzi otrzymujących te świadczenia za niezdolnych do załatwienia się o siebie.

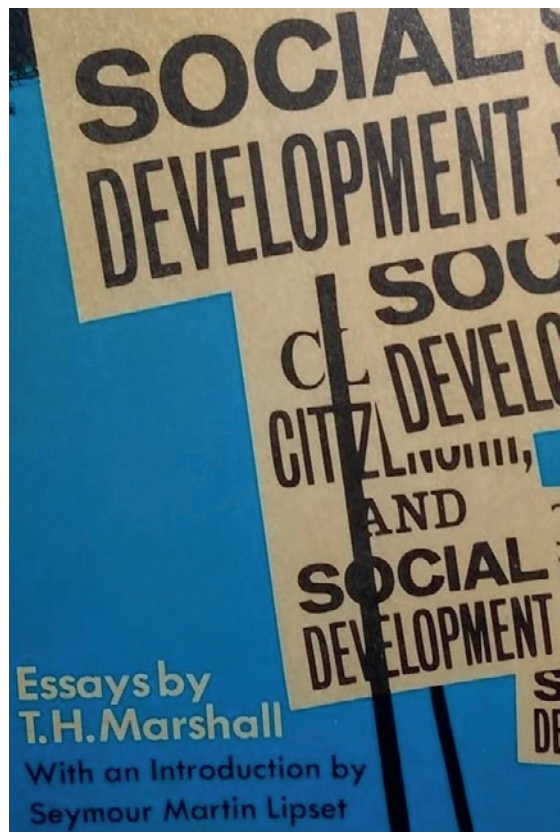
Chcę jednak podkreślić, że poszerzanie zakresu świadczeń społecznych niekoniecznie ma na celu wyrównywanie sytuacji dochodowej obywateli. W pewnych przypadkach dzieje się tak rzeczywiście, w innych nie. Istotne znaczenie ma to, że rozmaite świadczenia społeczne oznaczają zacieranie różnic w położeniu społecznym ludzi biednych i ludzi zamożnych, między tymi, którym odnieśli sukces i tymi, którym

powiodło się gorzej, między zdrowymi i chorymi, między tymi, którzy pracują i bezrobotnymi, między ludźmi samotnymi i ludźmi obciążonymi kosztami utrzymania licznej rodziny.

Egalitaryzacja tego rodzaju ma na uwadze nie tyle zmniejszanie przedziałów warstwowych, ile zmniejszanie różnic między ludźmi wchodzącymi w skład jednego społeczeństwa. Równość statusu jest ważniejsza, aniżeli równość dochodowa. Nawet wtedy, gdy świadczenia są wypłacane w gotówce, ich klasowy sens pozostaje wyraźny. Wszyscy wiemy co oznacza konieczność uzyskania kolejnego stempla w dokumencie ubezpieczenia społecznego, wiemy, jak bolesne jest zgłaszanie się po świadczenia wypłacane wielodzietnym rodzinom lub odbieranie na poczcie emerytury.

Jednakże, gdy świadczenie jest wypłacane na podstawie powszechnego prawa do tego świadczenia, sytuacja staje się jakościowo odmienna. Świadczenia mające postać usług społecznych cechują się m.in. tym, że trudno precyzyjnie określić stojące za nimi prawa. Zbyt wielkie znaczenie ma ich element jakościowy. Można stosunkowo łatwo zapewnić każdemu dziecku, które nie przekroczyło określonej granicy wieku prawo do udziału w określonej liczbie godzin lekcyjnych. Znacznie trudniej jest zaspokoić oczekiwanie, że dziecko znajdzie się pod opieką dobrze wykształconych nauczycieli pracujących z klasami o rozsądnych rozmiarach. Można zapewnić każdemu obywatelowi dostęp do usług medycznych, ale znacznie trudniej – sprawić, że każdy obywatel otrzyma te usługi na odpowiednim poziomie.

Nagle okazuje się, że prawa społeczne przyznawane obywatelom okazują się jedynie deklaracjami intencji. Postęp zależy tu przede wszystkim od zasobności społeczeństwa i podziału zasobów służących obsłudze poszczególnych praw. Oczekiwania uznane oficjalnie za uzasadnione to nie roszczenia, które muszą być



spełnione w każdym indywidualnym przypadku.

Utrzymanie nierówności dochodowych staje się coraz trudniejsze w miarę wzbogacania statusu obywatela. Jednakże, naszym celem nie jest osiągnięcie absolutnej równości. Tendencje egalitaryzacyjne mają swoje granice. Liczba praw uległa wielokrotnieniu i zostały one wyraźnie sprecyzowane. Każdy wie dokładnie, czego może się w uzasadniony sposób domagać. Obowiązki najbardziej oczywiste i konieczne dla realizacji uprawnień to obowiązek płacenia podatków i obciążeń ubezpieczeniowych. Ponieważ są to obowiązki prawne, to nie ma tu miejsca na zastanawianie się nad tym, czy wyrażają one swoiste poczucie lojalności wobec społeczeństwa. Inne obowiązki są niejednoznaczne i składają się na ogólny obowiązek życia zgodnie z modelem dobrego obywatela i wnoszenie indywidualnego wkładu w zbiorowy dobrobyt. **WS**

¹ Przedruk za zgodą wydawcy z: T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, w: *Welfare state. Historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego. Wybór tekstów*, Instytut Socjologii UW, Warszawa 1997 (tłumaczenie: Kazimierz W. Frieske). Tytuł od redakcji.

Kilka refleksji

na temat pomocy i pomagania

Czym jest pomoc? Kto powinien pomagać? Co sprawia, że pomagamy ludziom, których nawet nie znamy? Jak pomagać? Czy musimy pomagać?

O to zestaw pytań, które wciąż wymagają odpowiedzi. Bo choć problem pozostaje ten sam, zmieniają się okoliczności, sposoby, a także stosunek do tych osób, które są adresatami pomocy. Stąd bierze się – moim zdaniem – potrzeba tłumaczenia od nowa, czym jest lub powinna być pomoc, co zawiera się w pojęciu pomocy, jakimi motywacjami kierują się pomagający, co stanowi cel pomocy, na kim spoczywa obowiązek udzielania pomocy i wreszcie, jak pomagać, by ta pomoc miała sens. Nasuwa się też nie do końca oczywiste pytanie, czy pomoc jest naszą moralną powinnością?

Przyjrzyjmy się najpierw pojęciu pomocy. Już sam wyraz „pomoc” pod względem przypisywanych doń znaczeń jest wieloznaczny. Można by powiedzieć, że wielu ludzi ma naturalną skłonność do udzielania pomocy komuś, kto znalazł się w trudnej sytuacji życiowej. W związku z tym często pomoc utożsamiana bywa z czymś, co kojarzy się raczej z zaprzestłą formą działań, takich jak dobroczynność, a nawet miłosierdzie, a jak miłosierdzie to już na zasadzie skojarzeń pojawia się jałmużna. Oczywiście konotacje te nie są z gruntu fałszywe, ale mogą prowadzić nas w rejony, w których łatwo się pogubić. Czym więc jest pomoc? Najprostsza odpowiedź, jaka przychodzi na myśl to ta, że jest to akt polegający na udzielaniu wsparcia finansowego, fizycznego, werbalnego lub jakiegokolwiek innego w swojej formie osobie bądź osobom, które znalazły się w trudnym położeniu, bardzo często w związku ze słabą kondycją ekonomiczną. A mówiąc wprost, brakiem pieniędzy na zaspokojenie podstawowych

potrzeb życiowych. Inni dodaliby jeszcze, że położenie owo jest wynikiem pewnych obiektywnych przesłanek, na które nie mamy mimo starań większego wpływu. Innymi słowy, jest to sytuacja niezawiniona przez tego, kto się w niej znalazł. Wspominam o tym, ponieważ bywa to bardzo często warunkiem pomocy. W każdym razie, pomoc to działanie, którego efektem powinno być poprawienie sytuacji tego, kto ją otrzymuje.

Zwroty „trudna sytuacja życiowa” czy „trudne położenie” oznaczają zaś to, że ktoś nie jest w stanie poradzić sobie z przezwyciężeniem pewnych okoliczności i to pomimo podejmowanych prób. Można wskazać bardzo wiele przykładów takich sytuacji. To, co pierwsze przychodzi na myśl to ubóstwo¹, brak pracy, bezdomność, brak wykształcenia, sieroctwo. Jedno może powodować kolejne i czasem trudno odróżnić skutki od przyczyn. Na przykład utrata pracy powoduje obniżenie poziomu życia. Z jednej strony, znalezienie pracy bez odpowiednich kwalifikacji może tylko pogłębiać ten stan. Z drugiej zaś, ubóstwo może powodować niemożność zdobycia potrzebnych kwalifikacji do podjęcia zatrudnienia. Jakkolwiek by było są to bez wątpienia sytuacje, których niezaspokojenie może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa społecznego dotkniętej nimi jednostki bądź rodziny.

Nawiasem mówiąc, termin „trudna sytuacja życiowa” figuruje w ustawie z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. W artykule drugim ustawodawca zawarł definicję pomocy społecznej, która traktowana jest jako instytucja polityki

fizjologicznych istnieją inne, które odzwierciedlają szereg oczekiwań i obowiązków społecznych, a także nakazy praw³. Kwestia zaspokojenia potrzeb często pojawia się w dyskusji politycznej, która dotyczy polityki społecznej, a w jej granicach takich wyzwań jak ubóstwo, deprivacji społecznych i dobrobytu⁴.

”

Zapewnienie przyzwoitego poziomu życia, gwarancje ochrony społecznej i bezpieczeństwa ekonomicznego przynoszą korzyści nie tylko jednostce, ale także społeczeństwu

społecznej państwa. I właśnie ta instytucja, wykorzystując nadane jej uprawnienia, zasoby i możliwości, pomaga zarówno jednostkom, jak i rodzinom w przezwyciężeniu trudnej sytuacji życiowej, której nie są one w stanie samodzielnie pokonać. Oprócz wymienionych już sytuacji wskazuje się także na przemoc w rodzinie, alkoholizm, potrzebę ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, trudności w integracji cudzoziemców, a także trudności w przystosowaniu do życia przez byłych więźniów. Można by jeszcze długo wymieniać, natomiast już tylko te przykłady wskazują, że są to sytuacje, w których podstawowe potrzeby człowieka nie mogą być zrealizowane. Ustalenie tego, jak rozumiane są ludzkie potrzeby, ma znaczący wpływ na rodzaj pomocy i sposoby, w jakie jest udzielana. Jako punkt wyjścia pomocną definicją ludzkich potrzeb jest ta, która wyjaśnia je jako „coś, co wydaje się konieczne, w szczególności konieczne do przetrwania danej osoby, organizacji lub czegokolwiek innego”². To, co konieczne zawiera w sobie zarówno społeczne i psychologiczne, jak i materialne oraz niematerialne zasoby niezbędne do utrzymania się i reprodukcji. Lista potrzeb społecznych jest zatem długa i wydaje się, że niekompletna. Podczas gdy jedni chcieliby wpisać na nią podstawowe i konieczne składniki, takie jak wyżywienie, ubranie, dach nad głową, inni uważają, że także miłość, opieka towarzysztwa, możliwość nauki powinna być wpisana na taką listę. W końcu ludzie są nie tylko jednostkami fizycznymi, ale i społecznymi: „oprócz potrzeb

władcy. Na przykład Karol Wielki w roku 779 nałożył podatek na biskupów, książęta i wasali, by uzyskane w ten sposób pieniądze przeznaczyć na opiekę nad biednymi. W następnych stuleciach stopniowo formy pomocy były doskonalone. Jednak aż do rewolucji francuskiej (1789–1799) pomaganie było domeną kościołów. W prowadzonych przez nie przytułkach, szpitalach, hospicjach i sierocińcach pomoc i schronienie znajdowali pielgrzymi i ubodzy, chorzy, nędzarze, upośledzeni, sieroty i starcy. Pomoc w takich formach spełniała zapewne „w swoisty sposób zadania państwa tamtej epoki”⁶. Jednak ograniczanie pomocy do dobroczynności, której źródłem jest dobra wola innych, okazała się być niewystarczająca w obliczu zmian, jakie miały miejsce w Europie za sprawą rewolucji francuskiej oraz przemysłowej (1760–1840).

W dużym uproszczeniu, ta pierwsza rozślawiała na swoich sztandarach równość, wolność i braterstwo. To te wartości legły u podstaw koncepcji dotyczącej funkcjonowania społeczeństwa i roli państwa, jako odpowiedzialnego za losy obywateli. W ówczesnych debatach pojawiał się wątek nierówności w społeczeństwie, które są barierą zarówno dla wzrostu, jak i bezpieczeństwa dóbr i ludzi. „Społeczeństwo jest zobowiązane zapewnić byt wszystkim swoim członkom, bądź to zapewniając im pracę, bądź też zapewniając środki do życia niezdolnym do pracy. Jest to dług tego, kto posiada to, co zbędne. Do prawa należy określić sposób spłaty tego długu”⁷.

Z kolei rewolucja przemysłowa przypieczętowała narodziny kapitalizmu

Współczesny dyskurs na temat pomocy jest zakorzeniony w historii. W przeszłości nie brak dowodów na to, że udzielanie pomocy, tym, którzy jej akurat potrzebowali, nie było niczym niezwykłym. Idea pomocy ma więc bardzo długą tradycję, kształtowaną pod wpływem wartości kulturowych i społecznych. Wpływ miały tu też niewątpliwie dynamika polityczna i teorie ekonomiczne. W każdym razie pomoc jako pojęcie zmieniało się w czasie i przestrzeni. Nie będę sięgać aż do czasów starożytnych, ale warto parę słów poświęcić średniowieczu. Niesieniem pomocy zajmowali się przede wszystkim ci, którzy kierowali się dobrą wolą. Dodatkowym wsparciem dla tej skłonności była miłość bliźniego, stanowiąca dla chrześcijan moralny obowiązek. Wielu bogatych dawców jałmużny wspierało więc „swojego” biedaka, licząc na to, że otworzy się przed nimi szerzej „furtka do nieba”. Uzasadnienie w religii sprawiało, że głoszone pochwałę „miłosierdzia, które traktowane jest jako powinność powszechna”⁵.

W bardziej systematyczny sposób ubogich poddanych wspierali niektórzy

i rozpad systemu feudalnego. W społeczeństwie przemysłowym sposoby radzenia sobie z ubóstwem stosowane w społeczeństwie feudalnym nie mogły już być przydatne. Coraz większa mobilność ludzi doprowadziła do zerwania więzi sąsiedzkich, w konsekwencji powodując, że „dawne lokalne metody zapewniania (...) pomocy okazały się niewystarczające”⁸. Państwo stopniowo – w pewnym sensie z konieczności – przyjmowało na siebie funkcję socjalną, a wraz z nią zaczęło wykazywać wzrastającą gotowość do wzięcia na siebie odpowiedzialności za udzielanie pomocy w określonych okolicznościach. Zakres tej pomocy również z czasem zaczął się rozszerzać tak przedmiotowo, jak i podmiotowo. Innymi słowy, coraz więcej sytuacji mogło uchodzić za trudne, a w związku z tym także krąg odbiorców pomocy systematycznie się poszerzał. Takiemu podejściu sprzyjała również zmiana w podejściu do kwestii ubóstwa, które przestało być traktowane jako coś zawinionego przez jednostkę. Okazało się, że ubóstwo jest bardziej złożonym zjawiskiem, a jego przyczyny mogą mieć charakter ustrojowy.

Powoli też zagadnienia, o których mowa, zyskiwały na znaczeniu dzięki temu, że zaczęto je wpisywać do dokumentów międzynarodowych. Już w okresie międzywojennym można dostrzec potrzebę gwarancji tego, co określa się jako prawa społeczne. Wśród nich jest oczywiście prawo do pomocy społecznej. Gwarancje praw społecznych nie były wyłącznie domeną europejską, choć tu się wszystko zaczęło, poczynając od wprowadzenia pierwszych świadczeń przez Otto von Bismarcka w latach 80. XIX wieku. Na przykład w stanach Zjednoczonych w okresie *New Deal* (1933–1939) wprowadzono między innymi właśnie uprawnienia do pomocy społecznej, co oczywiście nie wszystkim się spodobało. Konserwatyści krytykowali liberałów takich jak Franklin Delano Roosevelt i Lyndon Johnson nie tylko za to, że „zdradzili koncepcję wolności Ojców Założycieli”, ale że „powołali do istnienia całe rzesze zubożałych i uzależnionych obywateli, którzy (...) muszą znajdować oparcie w formie »korzystania z państwowej zupy«”⁹.

Po II wojnie światowej uznane zostało (pośrednio lub wprost) prawo do pomocy. Wpisano je do takich międzynarodowych dokumentów, jak Powszechna

Deklaracja Praw Człowieka (1948), Europejska Karta Społeczna (1965), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966), czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2000). O ile jednak w PDPC jest mowa „tylko” o prawie do zabezpieczenia społecznego, to w EKS prawo do pomocy społecznej zostało wyeksponowane w osobnym artykule. Również na poziomach krajowych zostało wprowadzone prawo do pomocy społecznej. Przykładowo w Polsce mamy wspomnianą ustawę o pomocy społecznej (2004).

Czy umieszczanie takich gwarancji w dokumentach ma sens i jest potrzebne? Tak. Zapewnienie przyzwoitego poziomu życia, gwarancje ochrony społecznej i bezpieczeństwa ekonomicznego przynoszą korzyści nie tylko jednostce, ale także społeczeństwu. Ponadto, lepiej nie polegać nawet na najszczerzych obietnicach i dobrej woli, zwłaszcza, że i to co zostało zapisane, nie zawsze w pełni chroni przed ubóstwem. Od czego to zależy?

Rzecz jasna, pomoc pomocy bywa nierówna. Chcę przez to powiedzieć, że w zależności od modelu państwa, pomoc może być albo bardziej rozbudowana pod względem instytucjonalnym i wsparcia socjalnego, albo sprowadzać się wyłącznie do zapewnienia pewnego akceptowalnego przez społeczeństwo w danym czasie minimum. Jak pisał Friedrich August von Hayek, nie ulega wątpliwości, że „w świecie zachodnim pomoc społeczna dla ludzi zagrożonych skrajnym ubóstwem lub głodem z powodów od nich niezależnych od dawna jest akceptowana jako obowiązek społeczeństwa”¹⁰.

Wspólnym mianownikiem takiego podejścia pomocy jest podzielany przez większość pogląd, że nie każdy rodzi się w tym samym miejscu, zatem są określone okoliczności, które choćby w imię sprawiedliwości społecznej czy solidaryzmu społecznego nakazują pomoc. Przy czym kwestią sporną pozostaje zakres udzielanej pomocy i zasady, na jakich ma się ona odbywać. I tak, te państwa opiekuńcze, których trzonem polityki społecznej jest myśl liberalna, będą uzależniały pomoc od spełnienia wielu, często bardzo rygorystycznych, kryteriów. Do tego należy dodać wzmożoną kontrolę społeczną. Chodzi o to, by nikt,

kto nie zasłużył na pomoc, jej nie uzyskał. Tego rodzaju podejście wywodzi się z angielskiego ustawodawstwa na rzecz ubogich. Państwo, pełniąc funkcję socjalną, owszem, pomaga poprzez swoje instytucje, ale pomoc ta ograniczona jest do przeciwdziałania ubóstwu grup szczególnie na nie narażonych, o których wiadomo, że samodzielnie sobie nie poradzą. Na drugim biegunie są państwa opiekuńcze typu socjaldemokratycznego, w których dostęp do rozmaitych świadczeń oraz usług społecznych, jest bezwarunkowy. To podejście wynika z kolei z założenia, że to państwo rozwiązuje kwestie społeczne, poprzez stworzenie systemu gwarantującego każdemu zaspokojenie jego ważnych potrzeb życiowych jako jego prawa obywatelskiego. W trzecim modelu konserwatywno-korporacyjnym upatruje się rozwiązania w obowiązkowych ubezpieczeniach, które chronią i kompensują ryzyka tym, którzy są nimi objęci. Naturalnie rzeczywistość jest bardziej złożona, a pomoc nigdy nie jest jednowymiarowa. W latach 90. ubiegłego wieku, kiedy to już prawie ogłoszono koniec państwa opiekuńczego, wiele rządów zdecydowało się na przeprowadzenie reform społecznych, które miały na celu m.i. zaaktywizować obywateli i uczynić ich w większym stopniu odpowiedzialnymi za rozwiązywanie problemów społecznych. Taki ruch ze strony państwa z jednej strony miał swoje uzasadnienie w sytuacji

gospodarczej, ale z drugiej ograniczał też dostęp do pomocy.

Na interesującą rzecz w kontekście zinstytucjonalizowania przez państwo pomocy zwracała uwagę etyczka Maria Ossowska. Otóż wedle jej słów, pomoc oferowana przez państwo może stanowić barierę, która wpływa „na tłumienie gotowości do niesienia pomocy”, a zwłaszcza w tych „krajach, które uznają, że prywatna filantropia jest zbędna, ponieważ troska państwa obejmuje wszystkich obywateli”¹¹. Skądinąd część ludzi wychodzi z założenia, że skoro płaci podatki, to może czuć się zwolniona z „reagowania zrywem pomocy bliźniemu w opresji”¹². Liczne jednak przykłady udowadniają, że duch pomocy nie zanikł zupełnie. Pomagają bezinteresownie jednostki. Pomagają organizacje. Pożyczając od lat 90. trzeci sektor stał się w Polsce znaczącym podmiotem i zarazem partnerem państwa w obszarze szeroko pojętej pomocy. Pomoc udzielana w ramach trzeciego sektora też zresztą musiała się uporządkować i przede wszystkim sprofesjonalizować. Czasy spontanicznych zrywów pomocowych dawno minęły¹³. Oczywiście, nie jest moją intencją dyskredytowanie takiej pomocy, jednak by miała ona sens w dłuższej perspektywie czasowej, nie może sprowadzać się do jednorazowych akcji, nawet, gdy przeprowadzając ją ludzie kierują się dobrą wolą.

Jest to kwestia celów. Chodzi o zmniejszanie ubóstwa, poprawę możliwości wyborów dokonywanych przez jednostki, dostęp do praw społecznych, które poprzez ochronę zdrowia i edukację sprzyjają usamodzielnianiu się ludzi. Dotyczy to też rozwoju, ale rozumianego nie tylko w sensie ekonomicznym, ale jako proces społeczno-ekonomicznych przemian. Związek między celami a skutecznością pomocy jest bardzo istotny. Zdarza się, że niestety pomoc „zawodzi, już to dlatego, że stawia sobie niewłaściwe cele, już to dlatego, że jest po prostu nieskuteczna”¹⁴. Nie jest to jednak argument, by w ogóle nie zajmować się tymi sprawami.

I wreszcie ostatnie z pytań: dlaczego pomagamy i czy mamy taki obowiązek. Można powiedzieć, że powody udzielania pomocy są tak różne, jak ci, którzy decydują się na takie działania. Altruizm, empatia, zasada wzajemności, miłość bliźniego to zapewne te cechy, które motywują do pomocy komuś, kto jest w potrzebie, cierpi i jest w trudnej sytuacji. Rozumiemy, że nasze działania mają wpływ na innych. Altruizm w sensie, jaki nadał mu August Comte około 1830 roku, oznacza dosłownie „żyć dla innych” (*vivre pour autrui*). Pojęcie altruizmu stanowi fundament jego teorii etycznej i pojmowany jest jako zasada postępowania, zgodnie z którą jednostka działa na rzecz dobra innych, wykazując się

EUROPEJSKA KARTA SPOŁECZNA

sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r.

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

podaje do powszechnej wiadomości:

W dniu 18 października 1961 r. w Turynie została sporządzona Europejska Karta Społeczna, zmieniona Protokołem zmieniającym Europejską Kartę Społeczną, sporządzonym w Turynie dnia 21 października 1991 r., w następującym brzmieniu:

Przekład

EUROPEJSKA KARTA SPOŁECZNA

Preambuła

Rządy sygnatariusze, członkowie Rady Europy,

zważywszy, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności jej członków dla zagwarantowania i urzeczywistnienia ideałów i zasad, które są ich wspól-

EUROPEAN SOCIAL CHARTER

Preamble

The governments signatory hereto, being members of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is the achievement of greater unity between its members for the purpose of safeguarding and

troską o dobro ogółu społeczeństwa, a nie tylko o własne korzyści. Kryje się za tym sugestia, by poświęcić się dla słabszych, w zamian za co silniejsi otoczeni zostaną szacunkiem. Altruizm, postawa altruistyczna przypisana jest w tym rozumieniu do człowieka jako jednostki, a nie do grupy społecznej, instytucji czy organizacji¹⁵.

Jednak pomoc, pomaganie wywodzi się również z takich wartości, jak równość, sprawiedliwość czy solidarność. Pomaganie jest wyrazem solidarności społecznej, polegającej na współpracy, trosce i współodpowiedzialności za dobro członków społeczeństwa. Różne grupy i warstwy społeczne w państwie tworzą wspólnotę interesów, która nie zależy od statusu ekonomicznego czy zawodowego. Solidarność jest elementem tych więzi społecznych i przyczynia się do tworzenia społeczeństwa, nadając tym wzajemnym powiązaniom szczególne znaczenie, kierując je na sprawiedliwość społeczną. w powoływaniu się na nią, chodzi o to, by dążyć do zapewnienia równego dostępu do dobrobytu (dobra takie jak praca plus usługi społeczne) dla wszystkich członków społeczeństwa. Solidarność jest zresztą pokrewna miłosierdziu i związanej z nim dobroczynności. Przy czym, o ile te ostatnie mają wymiar bardziej religijny, to charakter solidarności jest bardziej świecki. Jakkolwiek bądź solidarność, sprawiedliwość wbrew pozorom nie utraciły znaczenia



Jacob Hogg – John Howard visiting a prison (1790)

jako argumenty brane pod uwagę przy rozwiązywaniu kwestii społecznych. To właśnie one dają prawo do pomocy społecznej.

Bywa, że pomaganie innym jest również korzystne dla pomagającego. Kontekst indywidualny, mniej sformalizowany, czasami bardziej spontaniczny pozwala rozwijać umiejętności, bywa źródłem satysfakcji, uczy współpracy,

wspomnianej empatii, ale też cierpliwości. Osoba wspierana nie zawsze jest łatwa czy skora do podziękowań, wdzięczności. A czyż nie tego oczekują pomagający, nawet jeśli wprost się do tego nie przyznają?

Przede wszystkim jednak pomaganie jest fundamentalnym aspektem społeczeństwa i – jak zostało to wcześniej przedstawione – państwa. Chociaż pomoc, zwłaszcza zinstytucjonalizowana, może jawić się jako produkt rozległego już wręcz przemysłu usługowego, to również wynika ona z wielu przesłanek i uniwersalnych wartości. W dobrze pojętym interesie państwa jest dbałość o najsłabszych członków społeczeństwa. Myśl ta zawarta jest w każdej definicji polityki społecznej. Oczywiście pewne nierówności były, są i będą. Chodzi o te ich najbardziej drastyczne przejawy. Ich pojawienie się w życiu jednostek, rodzin oraz większych grup społecznych ma negatywny wpływ na poczucie bezpieczeństwa społecznego. Zarówno w wymiarze obiektywnym, jak i subiektywnym jest ono obniżone. Jeżeli państwo nic z tym nie robi, to trudno myśleć w kategoriach rozwoju, spójności społecznej, a co za tym idzie – stabilności politycznej państwa. **WS**

¹ Na potrzeby tego tekstu posługuję się pojęciem ubóstwa w jego najbardziej podstawowym i intuicyjnym rozumieniu. Oczywiście ubóstwo ubóstwu nie jest równe. Na ten temat powstała zresztą bardzo obszerna literatura.

² G. Marshall (red.), M. Tabin (red. wyd. pol.), *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Warszawa 2005, s. 249.

³ R. Lister, *Bieda*, Warszawa 2007, s. 39.

⁴ G. Marshall, dz. cyt.

⁵ B. Geremek, *Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia*, Warszawa 1989, s. 26.

⁶ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 13.

⁷ Cyt. za: T. Vissol, *Pauvreté et lois sociales sous la Révolution française 1789–1794: Analyse d'un échec*. Pobrano z: <https://books.openedition.org/pul/15485#text> [30.07.2023].

⁸ F. A. Hayek, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006, s. 281.

⁹ S. Holmes, C. R. Sunstein, *Koszt praw. Dlaczego wolność zależy od podatków*, Warszawa 2003, s. 32.

¹⁰ F. A. Hayek, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006, s. 281.

¹¹ M. Ossowska, *Normy moralne. Próba systematyzacji*, Warszawa 1985, s. 202.

¹² Tamże.

¹³ Oczywiście zdarzają się sytuacje wyjątkowe, czego przykładem jest choćby pomoc poszkodowanym przez wojnę obywatelom Ukrainy. Ale to raczej potwierdza regułę.

¹⁴ N. Dower, *Nędza w świecie*, w: P. Singer (red.), J. Górnicka (red. wyd. pol.), *Przewodnik po etyce*, Warszawa 2006, s. 318.

¹⁵ J. Reykowski, *Motywacja, postawy prospołeczne a osobowość*, w: J. Reykowski (red.), *Osobowość a społeczne zachowanie się ludzi*, Warszawa 1986.

System zapomogowy

jako instrument ochrony socjalnej w Galicji doby autonomicznej¹

Podstawową formą wsparcia osób ubogich były zapomogi udzielane z miejscowego funduszu ubogich lub funduszu zapomogi w gminie. W poczet kompetencji gminy ustawa wpisywała także zaopatrywanie ubogich poprzez zakłady humanitarne (dobroczynne), tudzież inne alternatywne środki w przypadku braków tych pierwszych.

Nad zaopatrzeniem ubogich czuwała rada gminy, a naczelnik kierujący czynnościami zwierzchności gminnej załatwiał sprawy ubogich mieszkańców bezpośrednio. Nadzór nad zarządem ekonomicznym zakładów dobroczynnych należał do zadań własnych gminy. Według rozporządzenia nam. z dnia 5 marca 1869 r. rachunki zakładów nie podlegały weryfikacji władz rządowych, a nadzór państwowy ograniczał się do obowiązku przedstawiania na koniec roku statystyk ilościowych osób korzystających ze wsparcia wraz z bilansem dochodów i wydatków rocznych.

Miejscowy fundusz ubogich

Odniesienia do miejscowego funduszu ubogich (powołanego w 1787 r.) znalazły się w licznych przepisach prawa, nie tylko o charakterze gminnym czy socjalnym. Ustawa gminna wskazywała główne źródła finansowania funduszu, upatrując je przede wszystkim w karach wymierzanych przez gminy. Źródłem jego zasilania były też kary uregulowane w ustawie karnej. Zgodnie z regulacją karną kary wymierzone w pieniądzu, towarach lub sprzętach, kary za wykroczenia lub przestępstwa przepadały na rzecz funduszu ubogich właściwego względem popełnionego czynu. Na fundusz ubogich przepadała

również łapówka opisywana w prawie jako podarunek przyjęty przez urzędnika lub jemu ofiarowany. Kary wpływały na rzecz gminnego funduszu ubogich dla chrześcijan lub funduszu izraelickiego, zgodnie z rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych z dnia 29 października 1864 r. Urzędy poborowe rozdysponowywały te środki i egzekwowały je w sposób przymusowy. Ewidencję należności prowadzić miał pleban lub przełożony gminy żydowskiej jako opiekun ubogich w myśl reskryptu komisji namiestniczej z dnia 7 listopada 1864 r. oraz władze gminne, które ewidencjonowały orzeczenia karne.

Kolejną grupą kar pieniężnych zasilającą miejscowy fundusz ubogich lub fundusz zapomogi były kary pieniężne za przekroczenie przepisów drogowych. Zarówno grzywny wymierzone przez starostę (w sprawach dróg rządowych) w myśl rozporządzenia nam. z dnia 29 czerwca 1870 r., jak i orzekane przez naczelnika gminy na podstawie rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z dnia 10 kwietnia 1870 r., a dotyczące dróg gminnych zasilają fundusz ubogich gminy, w której doszło do przekroczenia policyjno-drogowego. Do funduszu (oraz funduszu zapomogi) przekazywano również kary pieniężne nakładane na radnych gminnych (do

Elżbieta Maj

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej
w Krakowie

ORCID: 0000-0003-2458-5093

20 złr.) za nieusprawiedliwione uchylanie się od obowiązku wyboru zwierzchności gminnej.

Kolejnym rodzajem należności wpływających do funduszy były tzw. grzywny przemysłowe. Ustawa przemysłowa z dnia 20 grudnia 1859 r. w pierwotnym brzmieniu zakładała wpłatę kar pieniężnych za naruszenia przemysłowe do kasy stowarzyszenia przemysłowego lub kasy wsparcia, ewentualnie na fundusz ubogich. Reskrypt min. spr. wewn. z dnia 18 lipca 1883 r.21 przeniósł ten obowiązek na rzecz kas chorych pomocników stowarzyszenia. W myśl rozporządzenia min. Handlu z dnia 2 października 1885 r.22 w sytuacji braku kasy chorych kary miały być przekazywane do kasy zapomogowej lub miejscowego funduszu ubogich.

Fundusz zasilają także taksy za zabawy taneczne – reduty, bale oraz tzw. muzyki z tańcami. Gubernialne rozporządzenie z dnia 28 maja 1827 r. w sposób restrykcyjny unormowało kwestie organizacji zabaw oraz odpowiedzialność karną w tym względzie. Karze podlegali organizatorzy zabaw i gospodarze, „tańczący”, a nawet wynajmowani muzycanci. Ci pierwsi karani byli kwotą od 5 do 50 złr. za pierwszym razem, a w podwójnej wysokości przy drugim przewinieniu. Za trzecim razem tracili prawo organizowania zabaw. Gospodarze bali domowych płacili od 10 do 100 złr. Dla „tańczących” kara wahała się od 2 do 10 złr., a muzycanci karani byli aresztem od trzech do dwudziestu czterech godzin za pierwszym wykroczeniem oraz od dwóch do trzech dni przy ponownym. Fundusz ubogich zasilają też należności z pozwoleń na organizację powyższych zabaw wydawane przez zwierzchności gminne (obszary dworskie). Opłata w miastach obwodowych wynosiła 1 złr., w pozostałych miejscach 50 ct.26 Marki stemplowe od pozwoleń na muzykę z tańcami i bale wynosiły 1 złr.

Do funduszu ubogich wpływały również taksy od pozwoleń na niezamykanie szynków po godzinie policyjnej. Pozwolenia na otwarcie lokali gościnnych, szynkowni i kawiarni w szczególnych przypadkach i tylko na pojedyncze noce wydawały zwierzchności gminne. W myśl zachowujących ważność w okresie autonomicznym: rozporządzenia rządu kraju z dnia 16 października 1855 r. oraz 28 kwietnia 1857 r.,

a także rozporządzenia nam. z dnia 14 czerwca 1856 r. od każdego pozwolenia w obrębie Krakowa i Podgórza płacono 2 złr. 10 ct., dla Lwowa 1 złr. 5 ct., dla innych miejsc w okręgu krakowskim – 1 złr. 5 ct., a we lwowskim 52,5 złr.32

Spory zastrzyk dla funduszu ubogich stanowił 1% wartości umów kupna przy licytacjach dobrowolnych. Pro wizję dla ubogich należało uiścić także od dobrowolnej licytacji, prowadzonej bez zezwolenia władzy lub w drodze przetargu.



Do beneficjentów pomocy należeli przede wszystkim ubodzy niemający możliwości uzyskania wsparcia od osób zobowiązanych do alimentacji cywilnej, potrzebujący pielęgnacji w czasie choroby, potrzebujący zapewnienia wychowania, niezdolni do pracy

Kolejną pulą silnie zasilającą fundusz były opłaty od spadków. Włączenie tych należności do funduszu ubogich nie było jednak od razu przesądzone, a batalia o jego prawne usankcjonowanie była długa. Pierwsze próby prawniczej argumentacji podjęła reprezentacja miasta Lwowa. Po posiedzeniach 9 i 16 października 1890 r. Rada Miejska Lwowa podjęła uchwałę o wystąpieniu do Sejmu Krajowego z wnioskiem o podjęcie ustawy dotyczącej przekazywania opłat od spadków i przenoszenia własności nieruchomości na rzecz funduszu ubogich (...).

Ponieważ Lwów i Kraków były miastami posiadającymi własne statuty,

również ich miejscowe fundusze ubogich częściowo były regulowane odrębnymi ustawami. Ustawa z dnia 17 listopada 1884 r. o opłatach policyjnych pobieranych w król. mieście Lwowie na rzecz funduszu miejscowych ubogich przewidywała następujące opłaty: za licencję policyjną jednorazową za otwarcie lokalu poza godziną policyjną; za licencję policyjną okresową za otwarcie lokalu poza godziną policyjną wydaną na okres do czternastu dni (bez względu na miejscowość); za pozwolenie na muzykę z tańcami lub też muzykę weselną w lokalu publicznym (bez względu na jakość lokalu i miejsce); za bal z opłatą wstępu (prywatny i publiczny); od występów artystów gimnastycznych; za koncerty; za pokazy ogni sztucznych; za otwarcie: „menażerii”, „panoramów”, „kosmoramów”, „kamer obskurnych”, figur woskowych i innych gabinetów; za pozwolenie na panoramy skrzynkowe (przenośne), muzykantów, kataryniarzy zarobkujących w publicznych lokalach, na ulicach, placach i domach.

Ustawa z dnia 8 czerwca 1894 r. o zezwoleniu gminie miasta Krakowa na pobór opłat policyjnych na rzecz funduszu miejscowych ubogich przewidywała znacznie uboższy wykaz opłat, w tym od: balów; przedstawień teatralnych (z wyjątkiem teatru miejskiego); koncertów; sztuk konnych i gimnastycznych; pokazów ogni sztucznych; „menażerii”, „panoram”, „kosmoram”, ciemni optycznych, figur woskowych.

Podkreślono już, że instytucja miejscowego funduszu ubogich czerpała z okresu przedautonomicznego.

W okresie autonomii w myśl reskryptu komisji nam. z dnia 31 stycznia 1866 r. do zawiadywania funduszem powoływano specjalną komisję. W jej skład wchodził proboszcz parafii, do której gmina należała – jako przewodniczący komisji, naczelnik gminy (wójt, burmistrz) – jako kasjer, dwaj członkowie gminy – jako opiekunowie ubogich. Komisja zawiadywała wszelkimi należnościami składanymi na cele ubogich, tym samym żadna kwota nie mogła być spożytkowana bez uprzedniej zgody komisji. Członkowie tego gremium zbierali się bądź to na wniosek jednego z członków, bądź na skutek prośby o wsparcie i głosowali po naradzie zwykłą większością głosów obecnych członków komisji. Uchwały podpisywane były przez przewodniczącego komisji i służyły kasjerowi za dowód do wydania rzeczoney w nim kwoty. Strona sygnowała podpisem kwit otrzymania wsparcia.

Wszystkie dochody i rozchody funduszu spisywano w sporządzonej na ten cel gminnej książce (dzienniku). Początkowo dochody funduszu rozdzielano głównie w formie jałmużny, a do beneficjentów pomocy należeli przede wszystkim przynależni: ubodzy niemający możliwości uzyskania wsparcia od osób zobowiązanych do alimentacji cywilnej; potrzebujący pielęgnacji w czasie choroby; potrzebujący zapewnienia wychowania; niezdolni do pracy.

Pomoc otrzymywali także obcy ubodzy i chorzy – pod warunkiem zwrotu należności za wsparcie. W razie braku osób uprawnionych do wsparcia środki były kwartalnie wydawane na zakup obligacji lub deponowane w kasie oszczędności, ewentualnie użyczane członkom gminy dotkniętym przez klęski elementarne (powódź, pożar, nieurodzaj). Obligacje i lokaty na cele ubogich mogły być użyte tylko za pozwoleniem rady powiatowej. Bez

zgody rady na cele ubogich mogły zostać przeznaczone jedynie odsetki od lokat i obligacji. Rada powiatowa czuwała ogólnie nad przestrzeganiem zasad prowadzenia funduszu i jego gospodarki finansowej.

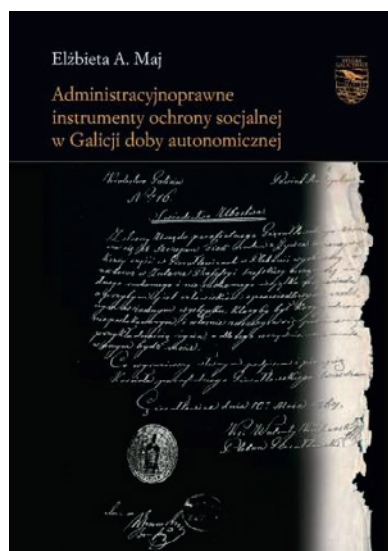
Grzywny nadsyłane przez sądy czy orzekane przez zwierzchności gminne wydziały powiatowe lokowały na fundusz ubogich danych gmin. Kontrolę funduszu prowadziła komisja rewizyjna wybierana z członków rady powiatowej i Wydziału Krajowego. Końcem roku sporządzano rodzaj bilansu dochodów, rozchodów, kwot ulokowanych oraz pozostałych należności w funduszu, przedkładano go do wglądu mieszkańcom gminy.

Ustawa gminna nie przewidywała segregacji ludności pod względem wyznaniowym. Z funduszu ubogich wspierani byli zarówno chrześcijanie, jak i izraelici. Z biegiem czasu ubodzy Żydzi zyskali swoją Kasę Ubogich Izraelitów oraz fundusz ubogich izraelitów. Ze statutu kasy lwowskiej wynika, że miała ona na celu wsparcie ubogich Żydów niezdolnych do pracy. Szczególnym celem kasy i jej działań było powstrzymanie zjawiska żebractwa. Płacono z niej zapomogi, pokrywano koszty leczenia oraz koszty pielęgnowania żydowskich podrzutków (6 kor. na miesiąc)

Udzielaniem wsparcia zajmowała się komisja zarządzająca (komisja ubogich) wspierana przez patronów ubogich, a pomoc przysługiwała ubogim przynależnym. Trwale niezdolni do pracy otrzymywali pomoc cykliczną, tygodniową lub miesięczną, a osoby zdolne do pracy mogły liczyć jedynie na pomoc o charakterze doraźnym. Obcym ubogim w przypadku palącej potrzeby komisja mogła udzielać wsparcia z zastrzeżeniem jego zwrotu przez gminę przynależności. Izraelicki fundusz ubogich znajdował się w rękach zboru izraelickiego. Fundusz składał się z funduszu żelaznego, obrotowego oraz funduszy specjalnych. Żelazny fundusz zasilali: grzywny; czwarta część ściągniętych kar pieniężnych; zapisy (powyżej 50 złr.); dary (powyżej 50 złr.).

Fundusz obrotowy zasilali: dochody z funduszu żelaznego (lokowane); datki; zapisy roczne; datki i zapisy poniżej 50 złr.; trzy czwarte kar wpływających do izraelickiej kasy ubogich; dochody uzyskiwane na rzecz kasy z koncertów, przedstawień, festynów, widowisk lub składek; subwencja z funduszy gminnych lub z wpływów ogólnych.

Fundusze specjalne były zasilane przez zapisy na ubogich. Należności ściągane za różnorakie wykroczenia wpływały zarówno do funduszu chrześcijańskiego, jak i żydowskiego, przy czym fundusz izraelicki zasilany był znacznie słabiej. **WS**



¹ Przedruk za zgodą wydawcy z książki: E. Maj, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony socjalnej w Galicji doby autonomicznej*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 2022 (s. 89–103). W oryginale znajdują się źródła wykorzystane w tekście. Tytuł artykułu od redakcji.

Ku likwidacji krzywdy ludzkiej

– wystąpienie sejmowe referujące ustawę o opiece społecznej z 1923 roku¹

Mam zaszczyt przedstawić Wysokiemu Sejmowi w imieniu Komisji Opieki Społecznej ustawę o opiece społecznej. Ustawa ta należy do tych ustaw, które mają to szczęście, że są popierane przez wszystkie stronnictwa i przez wszystkie kluby, uważane są zazwyczaj na nagłe, pilne i pomimo to nie miały szczęścia przechodzić w Sejmie Ustawodawczym.

Los ten podzieliła i ta ustawa. Została zgłoszona w kwietniu 1921 r., zaaprobowana przez Komisję Opieki Społecznej, nie spotykając się ze sprzeciwem któregośkolwiek z klubów, obeszła wszystkie komisje, do jakich ją można było odesłać, i jakkolwiek komisje te nie wniosły żadnych sprzeciwów co do niej, Sejm Ustawodawczy na posiedzeniu majowym 1922 r. przekazał ją na powrót do komisji na wniosek p. Potoczka, który motywował konieczność odesłania ustawy do komisji tym, że podówczas była zbierana jednorazowa danina i gminy były obciążone, więc potrzebna była zwłoka ze względu na ciężary, jakie ta ustawa rzekomo nakłada na gminy. Taki los spotkał tę ustawę. Powiadam, że ustawa była popierana przez wszystkich, była uważana za nagłą, konieczną i pilną, a mimo to taki ją los spotkał.

Zatrzymałam się nad tym nie dlatego, żeby szukać winnych, bo nie mają jest rolą jako sprawozdawczymi komisji szukać tych winnych, lecz ażeby ostrzec. Wysoki Sejm przed błędem popełnionym przez Sejm Ustawodawczy i zanalizować przyczyny. Przyczyna w moim przekonaniu jest taka. Zdajemy sobie sprawę, że jest źle, że należy to zło wytępić, że ten stan niezorganizowanej opieki społecznej, ten stan żebractwa, zaniedbania dzieci i starców jest

nie do wytrzymania, ale mówimy sobie: Jest zło, ale stare; i wolimy to zło stare, niż rzecz dobrą, ale nową. Ludzie przyzwyczajają się zwykle do zła starego, to zło jest wypróbowane, jakoś je przeszli, zniesli, żyli się z nim, i pogodzili. Stąd ta bojaźń przed dobrą rzeczą, ale nową.

Otóż, Wysoki Sejmie, ta rzecz jest nowa, ale nawet nie wszędzie u nas, bo w b. dzielnicy pruskiej jest stara, a już całkiem stara jest w innych krajach europejskich. Jest to rzecz stara wypróbowana dobra, niezmiernie tania, tańsza niż niezorganizowana opieka społeczna. Kraje ubogie, które nie mogą sobie pozwolić na duże wydatki, właśnie wprowadziły u siebie opiekę przymusową, opiekę zorganizowaną, uważając, że to najtaniej społeczeństwo kosztuje, że niezorganizowana opieka jest najdroższą, bo za nią idzie występki, choroby i śmierć, t.j. rzeczy, które najwięcej niszczą społeczeństwa. Każde społeczeństwo nowoczesne, cywilizowane, kulturalne musiało zorganizować swoją opiekę społeczną na podstawie właśnie tej, jaka jest przyjęta w niniejszej ustawie, to jest na podstawie opieki obowiązkowej, nie dobroczynności publicznej, nie dobrowolnych datków, tylko przymusowej opieki państwowej.

Przechodząc do samej ustawy, do meritum sprawy, zwrócę najpierw uwagę,

Zofia Praussowa

Polska Partia Socjalistyczna



Niezorganizowana opieka jest najdroższą, bo za nią idzie występ, choroba i śmierć, tj. rzeczy, które najwięcej niszczą społeczeństwa

że ustawa, którą przedkładałam w imieniu komisji, jest ustawą ramową, ona niejako daje tylko ramy, w których mają się zmieścić na podstawie art. 23 specjalne ustawy, które określają szczegółowo organizację opieki społecznej, sposoby wykonania świadczeń, najniższą miarę potrzeb, organizację władz opieki społecznej; to wszystko ma być dopiero zorganizowane na podstawie ustaw specjalnych, przewidzianych w art. 23, a ustawa niniejsza, jako ustawa ramowa, ustala tylko zasady, na których ma się opierać w Polsce opieka społeczna.

Sytuacja socjalna na ziemiach zaborczych

Żeby rozpatrzyć tę ustawę, musimy choć w krótkości zapoznać się ze stanem opieki społecznej w chwili obecnej na ziemiach polskich. Stan ten jest bardzo niejednorodny, tak jest niejednorodny, jak niejednorodny był rozwój prawodawstwa społecznego i rozwój prawa administracyjnego i praw komunalnych w trzech b. zaborach Polski, w trzech teraźniejszych dzielnicach, wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej.

Prawodawstwo opieki społecznej najwcześniej i najlepiej rozwinęło się w b. zaborze pruskim, w którym istnieje już stan, jaki przewiduje ta ustawa. Mianowicie od r. 1871 na podstawie ustawy niemieckiej obowiązuje tam prawo przymusowej opieki społecznej, zorganizowanej przez państwo w stosunku do każdego obywatela czy też obcokrajowca, który tej opieki będzie potrzebował, niezależnie od czasu, w jakim on przebywa w danej miejscowości i niezależnie od nabycia trwałego prawa do opieki społecznej. To trwałe prawo do opieki społecznej na podstawie ustawy z r. 1871 zostało przyznane po

rocznym pobycie, natomiast prawo do świadczeń nabywa każdy w momencie, kiedy się zjawia ta potrzeba, a tylko gmina, która te świadczenia daje, żąda zwrotu swoich kosztów od owej gminy, która winna ponosić koszt trwałej opieki społecznej. W ten sposób w Poznaniu każdy obywatel jest zabezpieczony i w razie nieszczęścia znajdzie pomoc, nie dobrowolną, lecz przymusową, opartą o prawo na podstawie dawniejszego prawa niemieckiego.

Inny natomiast stan prawny mamy w b. dzielnicy austriackiej, w teraźniejszej Małopolsce. Tam na podstawie ustawy r. 1863 nie istnieje właściwie prawo o opiece społecznej, istnieje tylko prawo o przynależności, którego integralną część stanowi prawo o opiece społecznej. Jest to ustawa ramowa, w którą każdy z krajów, wchodzących w skład b. monarchii austro-węgierskiej, mógł wstawić takie lub inne ustawodawstwo. Pewne kraje, wchodzące w skład monarchii, takie ustawy sobie uchwałyły i bardzo daleko rozwinęły przymusową, państwową opiekę społeczną. Małopolska, wskutek tego, że znajdowała się w specjalnie trudnych warunkach gospodarczych i kulturalnych i musiała przedewszystkiem na te rzeczy zwracać uwagę, odłożyła sprawę opieki społecznej i nie rozwinęła w ramach tej ogólnej ustawy z r. 1863 specjalnego prawodawstwa o opiece społecznej. Zrobiły to tylko niektóre miasta zresztą w sposób bardzo różnorodny.

Najgorszy stan prawny pod względem opieki społecznej istnieje na ziemiach zaboru rosyjskiego. Prawodawstwo rosyjskie nie zna ustawy o opiece społecznej, poza świadczeniami opłacania szpitala za chorych i poza ten, że wspomina się w niektórych rozporządzeniach, że gminy powinny obmyśleć środki utrzymania swoich ubogich. W b. Królestwie gminy szukały takich sposobów i niektóre rozwiązały to zagadnienie w sposób nader pomysłowy i oryginalny. Nie mając możliwości rozwinienia prawodawstwa specjalnego np. powiat warszawski w niektórych miejscowościach uchwalił tego rodzaju serwitut, że na poszczególne chałupy nakładało się serwitut i obnosiło się chorego albo ubożego starca na pewien czas, na tydzień lub 10 dni, zależnie od uchwały gminy, na przetrzymanie, roznosząc z nim razem robactwo, zarazę, choroby i robiąc oczywiście wielką niewygodę

tem, którym, że tak powiem, tego starca podrzucano. To był ten prymitywny sposób załatwiania sprawy opieki społecznej z powodu braku podstaw prawnych. B. Królestwo Polskie chciało ten brak ustawnie wypełnić dobroczynnością publiczną, dobroczynnością publiczną jednak wskutek biurokratyzmu władz rosyjskich nie mogła się należyście rozwinąć. Instytucje dobroczynności były krępowane przez biurokrację, która chciała używać tych instytucji do swoich celów rasyfikacyjnych. Stąd też ani ofiarności, ani samorządna inicjatywa społeczeństwa w b. Królestwie Polskim nie miały szans i nie rozwinęły się w dostatecznej mierze.

Taki stan prawny zastaje Polska podczas wojny, podczas tej okropnej wojny europejskiej, kiedy to kadry niezdolnych do pracy, kadry kalek, inwalidów cywilnych i wojskowych, wdów i sierot powiększyły się do nieznanych dotąd rozmiarów; kiedy nawet ci, którzy posiadali jakąś rentę, czy emeryturę i mogli przed wojną pokryć koszt utrzymania, stali się absolutnymi nędzarzami; kiedy orgia drożyzny i spekulacja doprowadziły do tego, że ludzie, mający skromne fundusze, absolutnie nie byli w stanie żyć.

Zarazem po wojnie stan ofiarności publicznej na cele opiekuńcze się zmniejszył, wskutek tego, że lepsza część społeczeństwa poniosła ogromne ofiary na cele odrodzenia politycznego i stworzenia niepodległego Państwa Polskiego; że wspomnę o ogromnych wysiłkach społeczeństwa,łożonych na rzecz legionów, na rzecz walki z inwazją bolszewicką, na rzecz Górnego Śląska, na rzecz repatriantów pochodzących z różnych krajów. To były ciężary tak olbrzymie, że funduszy tej lepszej części społeczeństwa na zorganizowanie opieki społecznej zabrakło. Natomiast spekulanci i dorobkiewiczowie

wojenni bynajmniej nie okazywali serca i współczucia ubogim bliźnim. Dlatego też stan kraju powojenny jest taki, jaki nieznany jest w żadnym kraju kulturalnym. To co u nas się dzieje, że na każdym rogu ulicy, przy każdym przystanku tramwajowym spotykamy człowieka wyciągającego rękę po grosz, te nieszczęścia, które nawet nie są nam znane, te śmierci ciche skromnych i ambitnych ludzi, którzy nie chcieli wyciągać ręki, – to ofiary tak duże, że tego żaden kraj kulturalny znieść nie może i dlatego nie wątpię, że Wysoki Sejm przyjmie ustawę przedłożoną przez Komisję Opieki Społecznej, a jednogłośnie tam uchwaloną.

Charakterystyka ustawy o opiece społecznej

Ustawa ta w pierwszym swoim punkcie określa od razu cel opieki społecznej. W tem ujęciu spotykamy się od razu nie z definicją „ubogich”, t.j. definicją przestarzałą, definicją, którą posługiwała się dobroczynność, lecz z definicją opieki społecznej terminem nowożytnym. Od razu w tej pierwszej definicji mamy ujętą pomoc dla tych, którzy jej potrzebują, jak również opiekę zapobiegawczą, profilaktyczną dla tych, którzy w razie braku tej opieki będą jej potrzebowali. To jest rzecz niezmiernie ważna i jest to ogromny krok naprzód. Jeżeli pomagamy tylko tym, którzy opieki potrzebują, a nie zapobiegamy tej nędzy, to zmieniają się tylko jednostki, ale ilość ich się nie zmienia. Jeżeli działu zapobiegawczego niema, to nędza nie zmniejsza się absolutnie, zmieniają się tylko jednostki, ilość zostaje ta sama. Jest to więc dział niezmiernie dużej wagi, bo po pewnym czasie prowadzi do zmniejszenia się nędzy.

Art. 2 i 3 określają zakres opieki społecznej i środki, którymi się opieka społeczna posługuje. Te dwa artykuły musimy rozpatrywać łącznie z art. 23, ponieważ, jak powiedziałam, ustawa ta jest ramowa i są tu tylko działy przykładowe, a nie są przesądzone wszystkie sposoby i wykonanie tych sposobów, bo to jest przewidziane w art. 23, mianowicie, że będzie to załatwione przez specjalne ustawy.

Następne artykuły 4, 5, 6 i 7 orzekają kto będzie wykonywał opiekę społeczną, na jakich organach samorządowych i państwowych będzie ciążył obowiązek wykonywania tej opieki,

a następnie, jakie będzie rozgraniczenie obowiązków między organami samorządowymi a państwowymi. Artykuły te mówią, że bezpośrednią opiekę społeczną będzie wykonywać gmina. Dlaczego jest przyjęta gmina? Zupełnie słusznie ustawa przyjmuje jako jednostkę najniższą bezpośredniej opieki gminę, ponieważ gmina jest tym zbiorowiskiem ludzkim, które ma wspólną sferę interesów, gdzie ludzie wzajemnie się znają i gdzie najłatwiej jest uniknąć wszelkich nadużyć, tak łatwych przy sprawowaniu opieki społecznej tam, gdzie ludzie mało ambitni, a bardzo zachłanni mogą nadużywać opieki społecznej, krzywdząc tych, którym ambicja i pewne poczucie godności nie pozwala upominać się o przynależne im nawet prawa. Otóż w gminie łatwo uniknąć takich rzeczy, ponieważ tam przeważnie wszyscy się znają.

Jeżeli chodzi o rozgraniczenie obowiązków opiekuńczych, obowiązki te rozgraniczone są w następujący sposób: najpierw załatwia gmina opiekę zakładową i pozazakładową; potem związki już powiatowe, wyższorządne załatwiają opiekę zakładową i pozazakładową i również dopomagają gminom do wykonania tej opieki, która przechodzi ich możliwość finansową. Związki wojewódzkie sprawują opiekę zakładową i pozazakładową i świadczą na rzecz związków powiatowych, które nie są w stanie pokryć kosztów opiekuńczych. Najwyższym organem opieki społecznej jest Państwo. Państwo ponosi ciężary opieki społecznej, wynikające z § 6 w stosunku do tych, co do których nakazuje to prawo publiczne, jak np. w stosunku do inwalidów, tych specjalnie zaopatruje Państwo. Państwo ma również na podstawie osobnych artykułów świadczyć na rzecz gmin, związków powiatowych lub wojewódzkich w razie, gdy się okaże, że te związki nie są w stanie pokryć kosztów opiekuńczych na swoim terenie.

Na podstawie art. 7 wolno związkom gminnym, powiatowym i wojewódzkim przekazywać opiekę społeczną na podstawie osobnych umów różnym prywatnym instytucjom społecznym. Jest to artykuł najzupełniej słuszny, gdyż inicjatywa prywatna w dziale opieki społecznej jest wielkim skarbem i wnosi bardzo dużo i pracy i specjalnych zabiegów w tym kierunku. To jest rzecz, na którą bardzo łatwo społeczeństwo idzie i w której społeczeństwo

okazuje wszędzie państwu nadzwyczaj wydatną pomoc. A więc współdziałanie z tymi organizacjami społecznymi jest wysoce pożądane i wysoce dodatnie dla rozwoju opieki społecznej w Polsce.

Następne artykuły mówią o nabyciu prawa do opieki społecznej i utracie tego prawa. Według ustawy prawa do opieki społecznej nabywa się po 16 r. życia – przedtem, ma się rozumieć, dzieci mają to prawo na podstawie prawa rodziców – i po roku zamieszkania w danej gminie. Nie znaczy to bynajmniej, i odpowiednie artykuły w tym samym dziale zastrzegają to, żeby ktoś potrzebujący opieki społecznej, kto nie mieszkał przez rok w danej gminie, był pozbawiony tej opieki. Tak samo w ustawach innych krajów europejskich, a przede wszystkim Niemiec, jak wspomniałam, prawo do opieki społecznej nabywa się w chwili, kiedy człowiek znajdzie się w potrzebie. Natomiast prawo do trwałej opieki nabywa się po roku przebywania w danej gminie, tzn. że gmina, która poczyni pewne świadczenie na rzecz danego osobnika, ma prawo ściągnąć sobie pokrycie tych kosztów z tej gminy, która powinna sprawować nad nim trwałą opiekę. Stąd wynika, że nigdy na ziemiach polskich nie będzie takiego osobnika, który by nie miał praw do opieki społecznej. Wszyscy mają prawo, chodzi tylko o to kto będzie płacić i ustawa tę rzecz właśnie reguluje w myśl tego, co powiedziałam, mianowicie ta gmina, w której dany osobnik przebywał rok czasu.

Pytanie, dlaczego ustawa przyjmuje system zamieszkania, a nie system urodzenia albo system przynależności. Są te trzy systemy w ustawodawstwach. Dlaczego ta ustawa przyjmuje właśnie ten system, moim zdaniem i zdaniem Komisji, najlepszy, mianowicie system zamieszkania?

System urodzenia przyjęty jest w ustawodawstwach dawniejszych. W nowoczesnym społeczeństwie, rozwiniętym pod względem organizacji gospodarczych; gdzie zmiana miejsca pobytu odbywa się bardzo często, gdzie ludzie, którzy urodzili się w danej miejscowości, częstokroć całe życie przebywają w innych wielkich miastach, nie można kierować się przestarzałymi zasadami o prawach urodzenia, bo toby niezmiernie obciążało przede wszystkim ubogie gminy wiejskie, które musiałyby łożyć koszty na tych, którzy całe życie

przebywali w miastach, całe swoje wyśiłki i całą pracę oddawali wielkim miastom, a na starość po straceniu zdolności do pracy wracaliby do tych gmin i stawaliby się ciężarem dla ubogiej gminy wiejskiej. Ten system jest wysoce przestarzały, jest wytworem gospodarki naturalnej i bynajmniej nieprzystosowanym do gospodarki kapitalistycznej i tego rozwoju przemysłu, jaki widzimy na ziemiach polskich.

System przynależności jest też wadliwy z tego powodu, że daje gminom prawo i możliwość przy zdobywaniu prawa przynależności utrudniania tego ze względu na ubóstwo danego osobnika. Czyli inaczej mówiąc, osoba, znajdującą się w ciężkich warunkach finansowych, potrzebująca opieki społecznej, nie znalazłaby jej, bo miałaby trudności w zdobyciu prawa przynależności.

Stąd też najracjonalniejszym, najsprawiedliwszym, najbardziej nowożytnym i najwięcej przystosowanym do życia teraźniejszego jest system, oparty o czas zamieszkania, i na podstawie tego systemu jest przyjęta ta ustawa. Jak powiedziałam rok czasu wystarczy, aby to prawo zdobyć. Gminie, do której dany potrzebujący zgłasza się po opiekę, przysługuje prawo odesłania

potrzebującego do tej gminy, gdzie ma trwałe prawo opieki społecznej, ale tylko w tym wypadku – i to jest zastrzeżone w ustawie – jeżeli to nie zaszkodzi zdrowiu i życiu danego osobnika i jeżeli przedtem gmina, obowiązana do trwałej opieki społecznej wyrazi zgodę na przyjęcie: jeżeli zaś zobowiąże się do zwrotu kosztów, to należy ubogiego potrzebującego zatrzymać w tej gminie, w której zaszła potrzeba świadczenia.

W stosunku do obcokrajowców ustawa załatwia w ten sposób tę sprawę, że mają dookreślić specjalne umowy międzynarodowe, a dopóki takich nie będzie, to sprawy obcokrajowców będą regulowane na podstawie prawa wzajemności na podstawie tej ustawy.

Finasowanie opieki społecznej

I pytanie, skąd mają się wziąć fundusze na pokrycie kosztów opieki społecznej? Fundusze te według ustawy ramowej ujęte są w sposób zupełnie ogólny, nie przesądzając żadnej ustawy specjalnej samorządowej, mianowicie jest powiedziane, że te sumy mają się składać z sum budżetowych, z dochodów z majątków, przeznaczonych specjalnie na te cele, ze specjalnych statutami i zastrzeżonych dochodów jak np. z widowisk, teatrów itd. i następnie z pomocy państwowej. Te sumy składają się z czterech pozycji. W każdym statucie finansowym przysługującym każdej gminie te cztery pozycje znajdujemy. Czyli inaczej mówiąc, ustawa reguluje sprawy finansowe znów w sposób ramowy, nie przesądzając przyszłego ustawodawstwa samorządowego, ażeby nie utrudniać załatwienia tej sprawy.

Następnie co się tyczy władz nadzorczych i egzekutywy, to rozumie się, że opieka społeczna potrzebuje egzekutywy i nadzoru. Władzą nadzorczą nad organami i opieki społecznej jest Minister Pracy i Opieki Społecznej i jemu przysługuje prawo na podstawie porozumienia z Ministrem Skarbu i Ministrem Spraw Wewnętrznych okazywania pomocy i dawania subsydiów tym związkom gminnym, powiatowym i wojewódzkim, które po zbadaniu budżetu okażą, że nie są w stanie ponosić kosztów opieki społecznej. O ile by pomimo to gminy nie wstawiły do swoich budżetów tych sum, przeznaczonych na opiekę społeczną, to znowu przysługuje prawo władzom nadzorczym, w danym wypadku

Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych zrobienia zarządzenia na koszt tej gminy, która obowiązana jest te koszty pokryć.

Dalej dział o rozstrzyganiu sporów. Rozstrzyganie sporów na podstawie tej ustawy, należy do władz administracyjnych, słusznie, nie do władz sądowych. Ubogi człowiek nie może poszukiwać swoich praw na podstawie przewlekłej i kosztownej procedury sądowej i winien mieć obronę i opiekę państwa, a więc wszystkie trzy instancje, przewidziane w ustawie, załatwiają pretensje i w definitywny sposób rozstrzygają, odpowiednio do tego czy to zależy od jednostki czy od gminy, w pierwszej, drugiej i trzeciej instancji.

Teraz na zakończenie z wróć uwagę na jedną rzecz. Mianowicie wszystkie kraje kulturalne, jak powiedziałam na wstępie, od dawna w ustawach swoich mają podobną organizację opieki społecznej. Nie mają podobnej organizacji opieki społecznej pewne narody, które wychowały się, wzrosły w zupełnie innej etyce, nie w etyce chrześcijańskich zasad i nie w światopoglądzie chrześcijańskim i te narody rozstrzygnęły sprawę opieki społecznej inaczej. Mianowicie Sparta topiła dzieci słabe, naród chiński jeszcze teraz starców niezdolnych do pracy i dzieci słabowite na podstawie praw zwyczajowych uśmierca. W każdym razie i te narody rozstrzygnęły w jakiś sposób konkretny, realny, zgodny z interesem publicznym i swoim światopoglądem sprawę niedołęstwa i krzywdy ludzkim.

Narody wychowane w światopoglądzie chrześcijańskim rozstrzygnęły te rzeczy

1062

Dziennik Ustaw. Poz. 726.

№ 92.

726.

Na mocy art. 44 Konstytucji ogłaszam ustawę następującej treści:

U s t a w a

z dnia 16 sierpnia 1923 roku

o opiece społecznej.

Określenie i cel opieki społecznej.

Art. 1. Opieką społeczną w rozumieniu niniejszej ustawy jest zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytworzeniu się stanu, powyżej określonego.

Zakres opieki społecznej.

Art. 2. Opieka społeczna w zakresie powyższym (art. 1) obejmuje w szczególności:

a) opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza nad sierotami, podsierotami, dziećmi zaniedbanymi, opuszczonymi, przestępcami oraz zagrożeniami przez wpływy złego otoczenia;

b) ochronę macierzyństwa,

c) opiekę nad sierotami, inwalidami, kalekami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo i wogóle nad niezdolnymi do pracy;

d) opiekę nad bezdomnymi ofiarami wojny i szczególnie ciężko postkodowanymi;

e) opiekę nad więźniami po odbyciu kary;

f) walkę z żebractwem, włoczęgostwem, alkoholizmem i nierzadom;

g) pomoc instytucjom opiekuńczym prywatnym i współdziałanie z niemi.

Środki zaspokajania niezbędnych potrzeb.

Art. 3. W zakresie zaspokajania niezbędnych potrzeb do życia (art. 1) opieka społeczna polega na dostarczaniu:

a) koniecznych środków żywności, bielizny, odzieży i obuwia;

b) odpowiedniego pomieszczenia z opalem i światłem;

c) pomocy w nabywaniu niezbędnych narzędzi pracy zawodowej, pomocy w dziedzinie higieniczno-sanitarnej;

d) pomocy w przywróceniu utraconej, lub podniesieniu zmniejszonej zdolności do pracy.

Prócz wyżej wymienionych za niezbędne potrzeby życiowe uważa się u dzieci staranie o religijno-moralne, umysłowe i fizyczne ich wychowanie, u młodocianych—pomoc w przygotowaniu do pracy zawodowej.

Nadto opieka społeczna obejmuje obowiązek sprawienia pogrzebu.

Obowiązek sprawowania opieki społecznej w ogólności.

Art. 4. Obowiązek sprawowania opieki społecznej ciąży poza przypadkiem, przewidzianym w art. 6 niniejszej ustawy, na związkach komunalnych, o ile w poszczególnych wypadkach pewne osoby fizyczne lub prawne na mocy przepisów, czy innego tytułu prawnego nie są zobowiązane do pokrycia wydatków na niezbędne potrzeby życiowe.

Rozgraniczenie obowiązków opiekuńczych gmin, powiatów, województw i Państwa.

Art. 5. Obowiązki związków komunalnych w zakresie wykonywania opieki społecznej rozgraniczają się w sposób następujący:

a) gminy wiejskie i miasta, nie wydzielone ze związku komunalnego powiatowego, sprawują zasadniczo opiekę pozazakładową, zakładową zaś o tyle, o ile fundusze gminne pozwolą na założenie i utrzymanie zakładu;

b) związki komunalne powiatowe uzupełniają opiekę gmin wiejskich i miast, nie wydzielonych ze związku komunalnego powiatowego, przez udzielanie pomocy materialnej gminom, nie mogącym o własnych środkach podjąć ciążących na nich obowiązków opiekuńczych, oraz organizują i sprawują działy opieki społecznej, wymagającej stałych urządzeń i zakładów i obejmującej działalnością swoją cały powiat, a przekraczającej zdolność finansową gmin;

c) miasta, wydzielone ze związku powiatowego, sprawują opiekę zakładową i pozazakładową;

d) wojewódzkie związki komunalne uzupełniają opiekę, wykonywaną przez związki komunalne powiatowe i miasta, wydzielone ze związku komunalnego powiatowego, przez udzielanie pomocy materialnej powiatom i miastom, wydzielonym ze związku komunalnego powiatowego, oraz sprawują działy opieki społecznej, wymagającej stałych urządzeń i zakładów i obejmującej działalnością swoją całe województwo, a przekraczającej zdolność finansową powiatów i miast, wydzielonych ze związku powiatowego.

Punkty a) i b) niniejszego artykułu nie zwalniają jednak gmin wiejskich i miejskich od obowiązku zwrotu kosztów utrzymania w zakładach innych związków komunalnych.

Art. 6. Państwo, poza przypadkami, w niniejszej ustawie wymienionymi, ponosi wydatki, połączone z opieką nad osobami, względem których ma specjalne obowiązki z tytułu publicznego, tudzież z wykonaniem tych rodzajów opieki, które przekraczają możność świadczenia związków komunalnych.

Art. 7. Czynnik, zobowiązane w myśl art. 5 i 6 niniejszej ustawy do sprawowania opieki zakładowej, mogą spełnić zadania powyższe za pośrednictwem wszelkich odpowiednich zakładów opiekuńczych na zasadzie zawartej z niemi umowy.

Nabywanie prawa do trwałej opieki.

Art. 8. Prawo do trwałej opieki ze strony gminy nabywają obywatele Rzeczypospolitej Polskiej przez co najmniej roczny pobyt w gminie.

Nadto prawo to nabywają:

a) kobiety przez zamałżeństwo od chwili zawarcia małżeństwa—w tej gminie, w której rzeczony prawo służy mężowi.

w sposób inny, w sposób tu podany — droga pośrednia nie istnieje. Niezorganizowanie opieki społecznej w moim przekonaniu jest gorsze, niż to, co uznali dla siebie narody niechrześcijańskie, jest gorsze niż topienie dzieci i uśmiercanie

starców. Dlatego nie wątpię, że ta ustawa, która miała szczęście być przez wszystkich popierana, będzie również miała szczęście wyjść z tego Sejmu i nie spotka jej ten los, jaki ją spotkał w byłym Sejmie. Na tym mój referat kończę. **WS**



¹ Sprawozdanie Stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1923 roku. Tytuł od redakcji.

U źródeł współczesnej pomocy społecznej:

opieka społeczna w II Rzeczypospolitej

Opieka społeczna zamyka okres działań dobroczynnych i filantropijnych w zakresie pomocy potrzebującym, otwiera zaś nowy etap polegający na sformalizowaniu zadań społecznych, które przez wieki nie były uregulowane i spoczywały na barkach społeczeństwa.

O kres opieki społecznej przypada na lata 1923–1990. Pierwszym aktem prawnym wprowadzającym okres opieki społecznej była ustawa o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 roku. Opieka społeczna zamyka okres działań dobroczynnych i filantropijnych w zakresie pomocy potrzebującym, otwiera zaś nowy etap przejścia odpowiedzialności za los człowieka ubogiego – przez państwo. Była to rewolucyjna zmiana przejścia przez instytucje państwowe i sformalizowanie zadań, które przez wieki nie były uregulowane i spoczywały na barkach społeczeństwa. O dokonującej się ewolucji tak pisał Konstanty Krzeczkowski: „Długą i niezwykłą ewolucję przebyła opieka społeczna. Zrodzona z idei przeczności społecznej przeszła różne odmiany od dobrowolnej, dobroczynnej, filantropijnej pomocy, aż do dzisiejszej przymusowej działalności ciał publicznych”¹. Wprowadzona ustawa zakończyła okres filantropijnych działań, jakże często krytykowanych zwłaszcza wobec dzieci. Toteż Józef Babicki w 1929 roku dość sarkastycznie pisał: „Dobroczyńca, filantrop, dobra pani tracą swoje dotychczasowe znaczenie – nie ma ich, niepotrzebni. *Biedne sierotki* nie potrzebują czekać w pogotowiu na moment łaski dobrego pana”². Ustawa o opiece społecznej z 1923 roku, brała w obronę nie tylko dzieci, ale też inne kategorie osób: starsze, niepełnosprawne, niezdolne do pracy, sieroty i półsieroty, bezdomne, a nawet ofiary wojen – czyli tych wszystkich, którzy przez

wieki spychani byli na margines życia i skazani na działania dobroczynne.

Pierwsza ustawa o opiece społecznej była szczupłym aktem prawnym zawierającym zaledwie 26 artykułów. Określała ona cel i zakres opieki, środki niezbędne do zaspokajania niezbędnych potrzeb, obowiązek sprawowania opieki, rozgraniczała obowiązki opiekuńcze gmin, powiatów i województw, ustalała kryteria nabycia prawa do opieki, warunki utraty prawa do opieki trwałej, prawa obywateli polskich za granicą i obcokrajowców w Polsce, określała środki materialne na cele opiekuńcze, legitymowała władze nadzorcze, zwierzchnie oraz sposób rozstrzygania sporów. Zgodnie z art. 1 niniejszej Ustawy celem opieki było: „zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu, powyżej określonego”³. Określając zakres opieki, w art. 2 ustalono, iż opieka obejmuje: „a) opiekę nad niemowlętami, dziećmi, młodzieżą, zwłaszcza nad sierotami, półsierotami, dziećmi zaniedbanymi, przestępcami oraz zagrożonymi przez wpływy złego otoczenia; b) ochronę macierzyństwa; c) opiekę nad starcami, inwalidami, kalekami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo i w ogóle nad niezdolnymi do pracy; d) opiekę nad bezdomnymi ofiarami wojny

i szczególnie ciężko poszkodowanemi; e) opiekę nad więźniami po odbyciu kary; f) walkę z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem i nierządem; g) pomoc instytucjom opiekuńczym prywatnym i współdziałanie z nimi”⁴.

Istota opieki

Podjęmowano szereg dyskusji czym właściwie jest „opieka społeczna”, co jest jej istotą i jak należy ją rozumieć? Rozważania nad opieką społeczną podjął m.in. Konstanty Krzeczkowski. Twierdził on, iż: „Trzy cechy charakteryzują dzisiejszą opiekę społeczną: potrzeba pomocy, obowiązkowość tej pomocy i pomoc w granicach konieczności. Granice te najczęściej dość wąsko zakreslają 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”⁵. Zwłaszcza pomoc w „granicach konieczności” sprawiała, iż pula osób korzystających w opieki społecznej ulegała niejako selekcji, wybierając jedynie tych, którzy tej pomocy najbardziej potrzebowali. Ponadto brak dostatecznych środków finansowych sprawiał, iż właściwie pomoc pieniężna nie była udzielana, natomiast dość rozbudowana była pomoc rzeczowa głównie w postaci żywności, odzieży czy tzw. pomoc techniczna w postaci np. maszyny do szycia, a nawet zdarzały się oferty kursu gotowania. Zatem ostatecznym celem opieki społecznej było ratownictwo od głodu czy zimna.

Helena Radlińska wyraźnie rozgraniczała od siebie trzy terminy, ale też wskazywała na związki między nimi. Należą do nich: „opieka, pomoc i ratownictwo”. Radlińska wskazywała na wady i zalety opieki. Z jednej strony upatrywała w opiece możliwość samopomocy: „Opieka, zwłaszcza w przypadku gdy jest przejściowa dąży do usamodzielnienia swego klienta, do wprowadzenia w koleiny zwykłego życia, do powszechnych urządzeń

pomyślności”⁶. Natomiast z drugiej strony zauważała brak indywidualnego traktowania podopiecznego: „Opieka nad ubogimi zaopatruje go w produkty lub zmusza do korzystania z kółła masowej kuchni wyłącznie wedle możliwości gospodarczych i potrzeb minimum egzystencji, nie licząc się ani z życiem rodziny, ani z zaszczepieniem wyższych przyzwyczajęń kulturalnych”⁷. Drugim ważnym dla H. Radlińskiej terminem było „ratownictwo”: Ratownictwo, zjawia się w chwilach klęski: powodzi, pożaru, nagłej utraty środków lub wytrącenia poza środowisko. Nakazem społecznym jest udzielenie potrzebnej pomocy najspieszniej, najpowszechniej. Ratownictwo bywa nazywane pomocą doraźną⁸.

I rzeczywiście opieka społeczna ograniczała się do pomocy doraźnej, a z uwagi na ograniczone środki finansowe ratowała najczęściej przed śmiercią głodową. W systemie opieki społecznej pomoc finansowa właściwie nie istniała, choć teoretycznie jako forma pomocy była przewidziana ustawą. Dominowały zaś różne formy pomocy pozafinansowej, jak np. dostarczenie żywności, odzieży, bielizny, obuwia, pomieszczenia ze światłem i opałem czy narzędzi do pracy⁹. Chodziło o to, aby ludzie własnym staraniem mogli utrzymać się, co pozwoliłoby uniezależnić się od systemu opieki. Ta forma pomocy przejawiała się także w kierowaniu na różnego rodzaju kursy, np. reperacji odzieży, szycia czy gotowania. Etap opieki społecznej niósł wielkie nadzieje na zmianę położenia ludzi potrzebujących pomocy. W początkowym okresie, nie tyle chodziło o rozrastanie się i powstawanie nowych instytucji, ale raczej o ich specjalizację i dostosowanie do aktualnych potrzeb.

Opieka zakładowa

Zapoczątkowany ustawą z 1923 roku system opieki społecznej cechuje rozwój instytucjonalnych form opieki, zwłaszcza nad dzieckiem. Analizując zakres opieki społecznej na pierwszym miejscu postawiono dziecko: „sierotę, półsierotę, zaniedbane, opuszczone, przestępne i zagrożone wpływami złego otoczenia”¹⁰. Toteż rozwijała się opieka zakładowa zamknięta w kierunku zabezpieczenia potrzeb przede wszystkim dzieci. Natomiast osoby dorosłe starsze czy niepełnosprawne (może z wyjątkiem weteranów wojennych ze względu

na przychylność ze strony państwa oraz upośledzonych umysłowo, od których separowano zwłaszcza dzieci zdrowe) nie mogły liczyć na taką hojność w zakresie opieki ze strony państwa, chociaż rozwijano opiekę zakładową. Wyodrębniono zakłady dla dzieci, kalek i starców. W opiece zakładowej podstawową zasadą była segregacja pensjonariuszy. Zalecano, iż: „nie powinno być wspólnych zakładów dla niedołęgów i dzieci (...). Współżycie starców, umysłowo niedołączonych i dzieci prawie zawsze wpływa demoralizująco na dzieci”¹¹. Opieka zakładowa określana była mianem zamkniętej. Zgodnie z definicją J. Zawadzkiego: „Przez opiekę zamkniętą rozumiemy opiekę wykonaną nad ubogimi w zakładach odpowiednio urządzonych, dla dostarczenia im niezbędnych środków do życia oraz gdy chodzi o dzieci i młodzież – wychowania i wykształcenia, gdy chodzi o dorosłych – zatrudnienia w miarę sił, przeszkolenia w zawodzie”¹². Zakłady zamknięte mogły być publiczne – utrzymywane przez państwo lub gminę i prywatne utrzymywane przez osoby fizyczne i prawne.

odpowiedzialnością, jak i trudem z uwagi na ówczesną biedę, jak i ograniczone środki pomocy. Rola opiekuna (określanego często „mężem zaufania”) budziła wśród nich samych wiele dylematów moralnych. Z jednej strony opiekun szczegółowo analizował sytuację osoby potrzebującej pomocy – z zamiarem udzielenia owej pomocy, a z drugiej „troszczył się” o budżet gminy.

”

Zadaniem
opiekuna
społecznego było
m.in. wypełnianie
formularza
zakończonego
wnioskiem:
„zasługuje” lub
„nie zasługuje”
na pomoc

Zakłady zamknięte funkcjonowały w oparciu o przepisy prawne, głównie Rozporządzenia określające ich: nadzór i kontrolę, regulamin, kwalifikację kierowników, a nawet sporządzanie sprawozdań z ich działalności i rachunkowości. Regulamin zakładu określono w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 października 1927 roku¹³. W artykule 3 zamieszczono wytyczne niezbędne do sporządzenia regulaminu. Dotyczyły one: określenia kategorii pensjonariuszy zakładu; maksymalnej ilości miejsc; zadań zakładu; warunków oraz sposobu przyjmowania pensjonariuszy; okoliczności i sposobu usunięcia bądź zwolnienia pensjonariuszy; władz zakładu oraz ich praw i obowiązków; etatów pracowników, ich funkcji, praw i obowiązków; przestrzegania higieny zakładowej; ogólnych praw i obowiązków pensjonariuszy; organizacji wewnętrznej zakładu; rozkładu dnia powszechnego i świątecznego; konsekwencji z niestosowania się do przepisów regulaminu; oraz zakazu stosowania względem pensjonariuszy kar cielesnych bądź też innych represji w postaci pozbawienia posiłku, snu, dobrego powietrza, światła i ciepła.

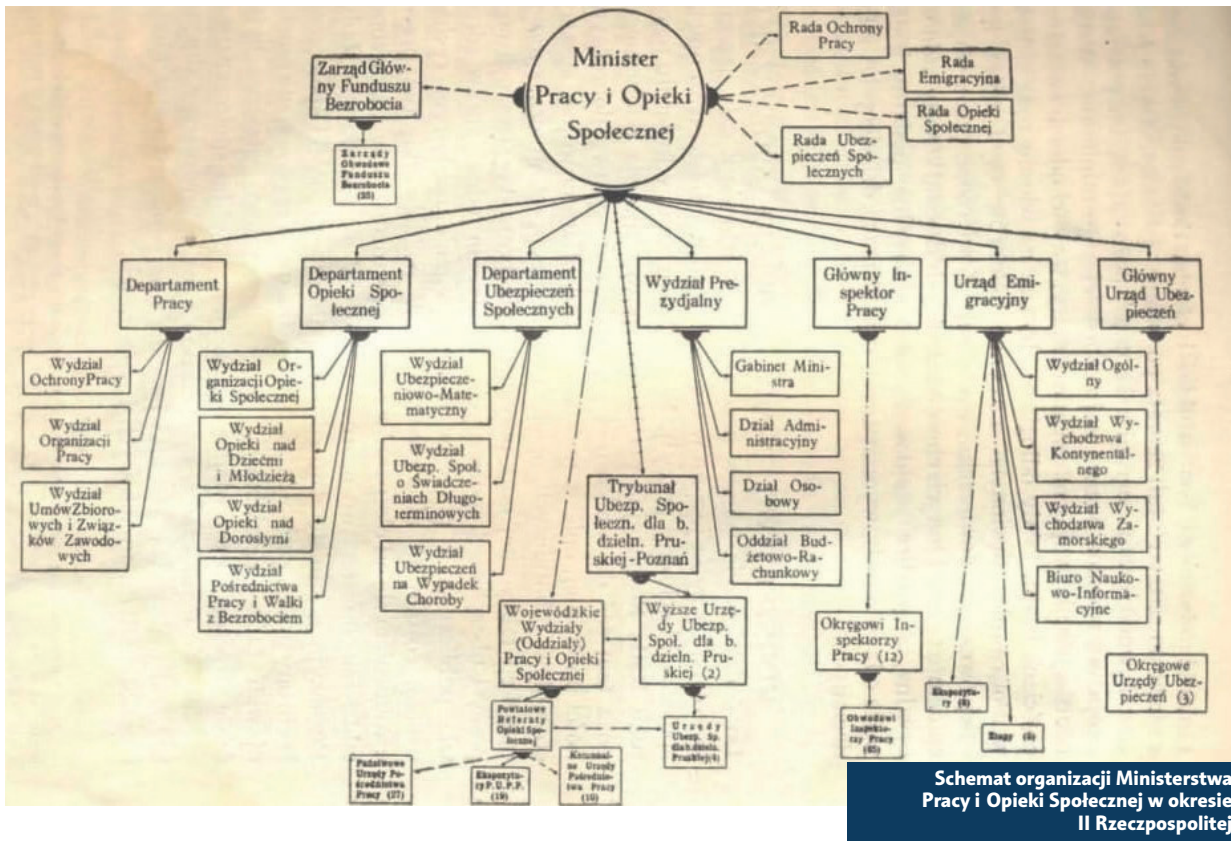
Opiekun społeczny

W okresie opieki społecznej powołano funkcję „opiekuna społecznego” – odpowiednik współczesnego pracownika socjalnego. Powołanie tej funkcji wynikało z: „przekonania ustawodawcy o potrzebie włączenia czynnika obywatelskiego do pomocy ludziom jej potrzebującym”¹⁴. Opiekun społeczny miał szczegółowo analizować sytuację osoby bądź rodziny korzystającej z opieki. Zostanie opiekunem wiązało się z wielką

Aktem prawnym legalizującym tę profesję było Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku o opiekunach społecznych i komisjach społecznych. Kolejnym aktem prawnym dopełniającym obowiązki opiekuna było Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 11 kwietnia 1929 roku wydane w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych

Towarzystwo Opieki nad Niemowlętami
(II Rzeczpospolita)





w sprawie ustanowienia opiekunów społecznych i sposobów wykonywania przez nich obowiązków. W myśl przygotowanych aktów prawnych, opiekun społeczny miał szczegółowo

analizować sytuację osoby bądź rodziny korzystającej z opieki, a szczególnie był zobowiązany: „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”¹⁵.

Zadaniem opiekuna społecznego było m.in. wypełnianie formularza zakończonego wnioskiem: „zasługuje” lub „nie zasługuje” na pomoc¹⁶. Wiele podejmując tę pracę żywiło idealny „obraz” opiekuna zatroskanego o ludzi ubogich. Jednakże rzeczywistość – dla niektórych z opiekunów – była dość zaskakująca. Zostanie opiekunem wiązało się z wielką odpowiedzialnością, jak i trudem: „Przyjdą do Ciebie Opiekunie Społeczni biedni i nieszczęśliwi, nędzarze i kalecy, sieroty i starcy (...). Przyjdą ludzie, którym nędza złym była doradcą. Składam Ci szczerze życzenia i słowa zachęty i wytrwania w tym szlachetnym lecz bardzo trudnym obowiązku”¹⁷.

Według danych statystycznych w 1930 roku było w Polsce 13 439 okręgów opiekuńczych, w których zatrudniono 16 173 opiekunów społecznych. Najwięcej opiekunów społecznych było w województwach południowych – 8 800 oraz centralnych – 4 401. Najmniej w województwach zachodnich – 1 559 oraz wschodnich – 1 413¹⁸. **WS**

¹ K. Krzeczowski, *Uwagi nad drogami opieki społecznej*, w: *Polityka społeczna. Wybór pism*, Łódź 1947, s. 107.
² J.C. Babicki, *Krzywdza dziecka w zakładzie opiekuńczym*, w: Kamiński A., Kulpiński F., Skalska Z., *Pedagogika opiekuńcza Józefa Czesława Babickiego*, Warszawa 1980, s. 31.
³ Tekst oryginalny.
⁴ Ustawa o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 roku.
⁵ K. Krzeczowski, *Uwagi nad drogami...*, dz. cyt., s. 120.
⁶ H. Radlińska, *Pomoc, ratownictwo, opieka*, w: „Służba Społeczna”, 1946, nr 1–4, s. 7.
⁷ Tamże.
⁸ Tamże, s. 5.
⁹ Zob. Ustawa o opiece społecznej..., dz. cyt.
¹⁰ Tamże.
¹¹ K. Koralewski K., *Opieka społeczna (Dobroczynność Publiczna)*, Warszawa 1918, s. 119.
¹² J. Zawadzki, *Zasady opieki społecznej. Wykłady w Szkole Nauk Politycznych w Warszawie w 1934 r.*, Warszawa 1935, s. 39.
¹³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 października 1927 roku o regulaminach zakładów opiekuńczych.
¹⁴ M. Gładkowska i in., *Opieka społeczna w Warszawie 1923–1947*, Warszawa 1995, s. 29.
¹⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 11 kwietnia 1929 roku wydane w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych w sprawie ustanowienia opiekunów społecznych i sposobów wykonywania przez nich obowiązków.
¹⁶ J. Starczewski, *Pierwszy rok działalności opiekunów społecznych w Stolicy*, „Opiekun Społeczny”, 1936, nr 1, s. 7.
¹⁷ J.C. Babicki, *Jestem opiekunem*, Warszawa 1935, s. 3.
¹⁸ *Mały Rocznik Statystyczny*, Warszawa 1932.

Trauma

służb społecznych?¹

Czy polskie służby społeczne cierpią na swoisty rodzaj traumy, której źródłem było odcięcie ich od historycznych korzeni?

W wydanej blisko 20 lat temu głośnej książce pt. „Niesamowita Słowiańszczyzna” jej autorka, Maria Janion, dowodziła, iż kultura polska, polski duch narodowy, cierpią na swoistą traumę słowiańską – „poczucie przynależności do strony słabszych i pokrzywdzonych, zniewolenia i poniżenia, pozbawiania jakiegoś ukrytego dziedzictwa, niesprawiedliwego zapomnienia, usunięcia na bok, albo też zmiażdżenia przez procesy dziejowe”. Jednym z głównych źródeł owej traumy jest, zdaniem Janion, sposób chrystianizacji Słowian. W jej toku ich pogańska religia i mitologia zostały bezwzględnie i niesłuchanie brutalnie – ogniem i mieczem – zniszczone. Janion pisze: „Stąd wymazana dawność, stąd biała karta, stąd puste pole, stąd wyrażane nawet całkiem niedawno przekonanie, że nic nie przemawia za tym, aby u Słowian istniały opowieści o bogach, o ich życiu, działalności, stosunkach pokrewieństwa”.

Teza Janion odwołuje się w gruncie rzeczy do starej prawdy o znaczeniu przeszłego dorobku i tradycji dla teraźniejszości – jej istotę wyraża dendrologiczna przenośnia, iż o sile, odporności i trwałości drzewa decyduje jego system korzeniowy. Przypominają mi się one (teza i prawda) niemal zawsze, kiedy zastanawiam się nad jakąś niezmienną słabością polskich służb społecznych, polskiej pracy socjalnej. Czy i one cierpią na swoisty rodzaj traumy, której źródłem byłoby odcięcie od ich historycznych korzeni?

WS

Niejednokrotnie odnosiłem wrażenie, że nawet w środowisku pracy socjalnej/ pomocy społecznej dość powszechne

jest robocze („odruchowe”) przeświadczenie, że przed transformacją z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku „nic nie było”, albo że to, co było, nie ma współcześnie znaczenia. Zwykle zanegowanie tego poglądu, zwłaszcza w kontekście odnotowania i – w jakimś sensie – celebrowania 100 rocznicy uchwalenia ustawy o opiece społecznej, byłoby jednak zbyt pochopne. Rzecz w tym, że niektóre nurty rozwojowe polskich służb społecznych, które się niegdyś ujawniły, trwają do dziś, zachowując instytucjonalną ciągłość, inne takiego szczęścia nie miały. Fakt, iż nie przetrwały, tłumaczy dlaczego o nich się na ogół nie wie, dlaczego nie ma ich w powszechnej świadomości. Czy ta nieobecność jest dla współczesności rzeczywiście bez znaczenia?

WS

W 1928 roku Ludwik Krzywicki opublikował pracę pt. „Służba Społeczna w Polsce”. W istocie był to rodzaj raportu diagnostycznego, który został przygotowany na zorganizowany w Paryżu zjazd założycielski *International Council on Social Work* (obecnie *International Council on Social Welfare*), najstarszej, istniejącej do dziś międzynarodowej organizacji, działającej w obszarze pracy socjalnej, pomocy społecznej, usług/ służb społecznych, rozwoju społecznego. Przywołanie tego kontekstu jest ważne, ponieważ pozwala odtworzyć, jak w latach 20. ub. w. sam Krzywicki, a prawdopodobnie także jego środowisko, rozumieli i operacjonalizowali angloamerykańskie pojęcie *social work*. Otóż Krzywicki przyjął, że polskim odpowiednikiem angielskiego terminu *social work* jest termin „służba społeczna”. Zaznaczył jednak, iż jego zakres znaczeniowy jest znacznie szerszy niż

gdzie indziej. Krzywicki stwierdził, że: „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 sierotami, starcami, nad pogrążonymi w nędzy z powodu choroby lub zastoju przemysłowego, nad więźniami po wyjściu z więzienia – oto zakresy działalności, które obejmowano w Stanach Zjednoczonych pierwotnie tą nazwą służby społecznej. (...) 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 niedalekie są te czasy, kiedy prowadzenie szkół elementarnych w języku polskim, nauczanie analfabetów, stwarzanie kółek rolniczych, zakładanie związków zawodowych było dla nas, którzy nic nie wiedzieliśmy wtedy o sposobach i drogach służby społecznej w Ameryce, służbą społeczną! I dzisiaj nie prze-niewierzyliśmy się swojej przeszłości: wciąż pod nieco innym kątem widzenia ujmujemy zadania służby społecznej”.

Dla Krzywickiego owo polskie ujmowanie zadań służby społecznej objęło dwa obszary: pierwszy to opieka społeczna, która była dla służby społecznej (*social work*) działającej w różnych krajach obszarem typowym, drugi to działalność kulturalno-oświatowa, która wyróżniała polską służbę społeczną od innych i przesądzała o jej szerszym niż gdzie

indziej zakresie. Opiekę społeczną Krzywicki rozumiał (i opisywał) tak, jak ujmowała ją ustawa z 1923 roku, dodał jedynie problematykę pracy (ochrona, pośrednictwo, pomoc bezrobotnym). Z kolei diagnozując stan działalności kulturalno-oświatowej, Krzywicki opisywał aktywności rozmaitych organizacji (stowarzyszeń) krzewiących szeroko rozumiane oświatę i kulturę, przede wszystkim w środowiskach chłopskich i robotniczych. Podejmowane one były w związku z ogromem zaniedbań i opóźnień występujących w tej sferze, w następstwie zarówno świadomej polityki państw zaborczych, jak i – dodać wypada – archaicznej struktury gospodarki (zwłaszcza na wsi).

WS

Próbuję sobie wyobrazić, jak taki sam raport wyglądałby, gdyby Krzywicki pisał go 10 lat później, pod koniec lat 30. Na pewno byłoby o opiece społecznej działającej na podstawie ustawy z 1923 roku, ale z pewnością pojawiłby się wątek opiekunów społecznych, którzy, poczynawszy od końca lat 20. zaczęli tworzyć podstawową jej kadre. Zapewne byłoby także o działalności kulturalno-oświatowej, choć zakładał, że dużo więcej miejsca niż w raporcie z 1928 roku poświęcone byłoby domom ludowym/społecznym. W końcu jestem pewien, że mowa byłaby także o pracownikach społecznych, zawodowej kadry służby społecznej (zwanej już także pracą społeczną), która zaczęła praktykować w pierwszej połowie lat 30., zmieniając – niestety na krótko – oblicze warszawskiej opieki społecznej.

Patrząc z dzisiejszej perspektywy na stan polskich służb społecznych w końcu lat 30., tj. stan jaki osiągnęły w okresie do wybuchu drugiej wojny światowej, dość wyraźnie dostrzegam wśród nich trzy nurty, trzy rodzaje zinstytucjonalizowanej praktyki społecznej, z których każdy (dzięki owej instytucjonalizacji) posiadał też już własny potencjał rozwojowy. Pierwszy z nich to opieka społeczna – nurt w tym sensie najbardziej utrwalaony, że mający swe korzenie w XIX wiecznej dobroczynności publicznej. Nurt drugi to ruch domów ludowych, niebywale dynamicznie rozwijający się w okresie II RP, którego początki na ziemiach polskich sięgały końca XIX w. Nurt trzeci, najmłodszy – to praca społeczna i pracownicy społeczni

(a w zasadzie należałoby powiedzieć: pracownice społeczne), tworzony w latach 30. przez absolwentki i absolwentów Studium Pracy Społeczno-Oświatowej WWP.

Zarysowany powyżej stan rzeczy dotrwał do wybuchu II wojny światowej. 1 września 1939 roku to symboliczna data początku jego trwałej destrukcji. I zapewne byłibyśmy teraz w Polsce ze służbami społecznymi, pracą socjalną, pomocą społeczną w zupełnie innym miejscu, gdyby nie historia, gdyby nie II wojna światowa i narzucony nam w wyniku takiego, a nie innego jej rozstrzygnięcia stalinowski ład polityczny.

WS

Zapewne większość absolwentów i studentów pracy socjalnej przynajmniej słyszała o idei pracownika społecznego, a może nawet czytała, co na jego temat pisała H. Radlińska. Rzecz w tym, że oni naprawdę istnieli i działali.

Środowisko pracowników społecznych utworzyły przede wszystkim (ale nie wyłącznie) osoby związane ze Studium Pracy Społeczno-Oświatowej, które było nie tylko miejscem studiowania, nauczania i prowadzenia badań, ale także doświadczeniem formacyjnym, kształtującym ich, pracowników społecznych, ideowe pokrewieństwo. W środowisku tym szczególnie ważna była oczywiście grupa jego studentek i studentów, a potem absolwentek i absolwentów, to bowiem w ich rękach była przyszłość pracy społecznej. Warto podkreślić, że grupę tę tworzyły osoby urodzone około 1900 roku, które w życie dorosłe wchodziły w czasie

odbudowy państwa polskiego po okresie zaborów.

Jakie atrybuty czyniły kogoś pracownikiem społecznym? Po pierwsze, skupianie się w pracy na zaspokajaniu potrzeb innych ludzi, przede wszystkim tych, którzy doświadczali „ludzkiej krzywdy, spowodowanej przez biedę, nędzę czy los”. Podejmowane w związku z tym działania, nierzadko nowatorskie, prowadzone być mogły w różnych sferach życia publicznego: „od instytucji pomocy (np. organizacja opieki nad matką i dzieckiem, poradnictwo zawodowe dla młodzieży), przez stymulowanie inicjatyw społeczno-gospodarczych (np. spółdzielnie pracy, kasy zapomogowe) po animowanie instytucji ze sfery publicznej (np. współpraca ze związkami zawodowymi, samorządem lokalnym)”. Po drugie, posiadanie kwalifikacji do uprawiania zawodu pracownika społecznego – dawało je specjalistyczne wykształcenie na poziomie wyższym (w praktyce oznaczało to wówczas ukończenie studiów w SPS-O). Po trzecie wreszcie – i być może najważniejsze – uprawianie pracy społecznej jako działalności zawodowej. Mogło to polegać nie tylko na jej praktykowaniu w bezpośrednim kontakcie z podopiecznymi, ale także na prowadzeniu działań organizacyjnych lub na podejmowaniu kwestii teoretycznych.

Pracownicy społeczni działali zatem w rozproszeniu, co dla tego zawodu było, jest i będzie naturalne. W tej sytuacji warunkiem (i gwarancją) trwania i rozwoju są mechanizmy i formy instytucjonalizacji praktyki i środowiska zawodowego.

Instytucjonalny wzór praktyki – nazwijmy to – środowiskowej pracy społecznej, wykształcił się w Sekcji Pomocy Matce i Dziecku stanowiącej względnie autonomiczną część Obywatelskiego Komitetu Pomocy Społecznej. Sekcja ta powstała pod koniec 1927 roku i działała do 1935 roku, kiedy macierzysta organizacja została rozwiązana². Z ramienia zarządu OKPS Sekcji przewodniczyła H. Radlińska, ale to nie ona była twórczynią jej koncepcji, przygotował ją zespół studentek SPS-O. Za punkt wyjścia zespół ten przyjął dwa założenia. Po pierwsze, dziecku nie można pomóc pomijając kontekst środowiska, głównie rodzinnego, w jakim ono żyje i się wychowuje. Zatem pomagając dziecku należy przede wszystkim

owo środowisko dogłębnie zbadać i poznać, i na tej podstawie zatroszczyć się o potrzeby całej rodziny. Po drugie, „nędza wynikająca z długotrwałego bezrobocia czy innych niepowodzeń życiowych, jest pewnego rodzaju stanem psychicznym, którego nie można przełamać wyłącznie pomocą materialną, dlatego zadaniem opieki społecznej jest wyzwolenie go z tego stanu psychicznego tak, by człowiek sam zaczął działać dla wydobycia się z nędzy”.

Przyjęte w Sekcji rozumienie pracy społecznej, praktykowane tam zasady, stanowiły w gruncie rzeczy żywą egzemplifikację tez zawartych w „Social Diagnosis” Mary Richmond – pracy opublikowanej w 1917 roku i dla rozwoju pracy socjalnej przełomowej, bo dającej jej naukowe podstawy, po dziś dzień zresztą pozostające bez zmian³. Dowodzi to wysokiego poziomu ówczesnej teorii i praktyki pracy społecznej, rozumianej jako polski odpowiednik tego, co świat nazywał *social (case) work*.

Instytucjonalizacji środowiska zawodowego pracowników społecznych służyły dwie inicjatywy. Pierwsza z nich to powstałe w 1931 roku Zrzeszenie Słuchaczy Studium Pracy Społeczno-Oświatowej WWP. Miało ono owych słuchaczy łączyć, udzielać informacji o najnowszych metodach pracy społecznej i oświatowej, zbierać środki na fundusz stypendialny, a także współorganizować tok dydaktyczny uczelni. Druga inicjatywa wyłoniła się z pierwszej. To inicjatywa zorganizowania Związku Zawodowego Pracowników Społecznych. Wyrosła ona z przekonania, że „działalność opiekuńczo-społeczna jest specjalnością zawodową, którą wykonywać powinni fachowcy do tego przygotowani, poświęcając jej cały swój czas, nie zaś – jak to się zwykle działo – ludzie przypadkowo dobrani, bez odpowiednich kwalifikacji, lub działacze

dobroczynni oddający się tej działalności na marginesie innych zajęć”.

Do utworzenia Związku już nie doszło – wybuchła wojna. Jak się później okazało fakt ten oznaczał także początek końca pracy społecznej jako zinstytucjonalizowanej praktyki i środowiska pracowników społecznych jako zinstytucjonalizowanej grupy zawodowej.

W czasie wojny legalnie zatrudnieni w strukturach opieki społecznej pracownicy społeczni musieli przeorientować swoje działania – na plan pierwszy wysunęła się funkcja ratownicza, realizowana także w warunkach konspiracji. W szczególności chodzi tu o pomoc Żydom, w tym ratowanie dzieci wyprowadzanych z getta. Działania te (ich symbolem jest postać Ireny Sendlerowej) są znane i opisane, niekoniecznie jednak pamięta się, że prowadzili je pracownicy społeczni, osadzeni po obu stronach jego muru.

Część pracowników społecznych nie przeżyła wojny. Ci, którzy przeżyli, nie byli już w stanie na dłuższą metę ani kontynuować, ani tym bardziej rozwijać tego, co tak obiecująco zaczęło się dziać od połowy lat 20. Miało to związek z radykalnie odmiennymi warunkami społeczno-gospodarczymi, a przede wszystkim politycznymi, w jakich przyszło im żyć po wojnie. O ile czas do wybuchu wojny to okres wykształcania się i instytucjonalizacji pracy społecznej jako obszaru zawodowej praktyki, systemu zróżnicowanych, ale funkcjonalnie powiązanych ról zawodowych i instytucji, tworzącego pewną całość, posiadającą potencjał rozwojowy i zdolną do wypełniania przypisanych jej funkcji społecznych, o tyle w latach tuż po wojnie to, co z tego pozostało, uległo entropii. W 1954 roku zmarła H. Radlińska. Jej śmierć to także symboliczny koniec formacji pracowników społecznych.

WS

Zapewne są jeszcze w Polsce wsie, gdzie termin „ludowiec”, przynajmniej dla niektórych ich mieszkańców, coś jeszcze znaczy, gdzie pamięta się, że do „ludowca” się chodziło czy to dla rozrywki, czy by się czegoś dowiedzieć, albo po prostu spotkać z innymi. „Ludowiec” to potoczne (stosowane na pewno w okolicach Łowicza, na ile powszechnie – trudno powiedzieć)

określenie instytucji domu ludowego, instytucji, która na ziemiach polskich zaczęła się pojawiać w II połowie XIX w., w okresie międzywojennym intensywnie się rozwijała i której zmierzch przypadł na lata powojenne.

”

Dostrzegam trzy nurty polskich służb społecznych w końcu lat 30. Pierwszy z nich to opieka społeczna, drugi to ruch domów ludowych, a trzeci, najmłodszy to praca społeczna i pracownicy społeczni

Najogólniej rzecz biorąc, dom ludowy był to działający w społeczności ośrodek jej życia oświatowego, społecznego i kulturalnego, ale także rozrywki. Tworzyła go, jako „swój”, sama społeczność za pośrednictwem już działających na jej terenie (lub w jej obrębie) organizacji społecznych lub organizacji zakładanej przez członków społeczności wyłącznie po to, by taki dom powstał i działał. Często mieścił się w specjalnie na ten cel wybudowanym obiekcie, a więc odpowiednio zaprojektowanym budynku, którego wielkość zależała od wielkości społeczności, której dom miał służyć; w miastach były to nawet wielopiętrowe kamienice, na wsiach budynki były odpowiednio mniejsze. W Polsce najczęściej tego typu ośrodków powstało na wsi – stąd nazwa „dom ludowy”, ale zakładały je także społeczności powiązane więzią nie tyle terytorialną, co funkcjonalną – przede wszystkim środowiska robotnicze zorganizowane w związkach zawodowych, środowiska spółdzielcze, czy parafialne. Pod koniec lat 30. XX wieku zaproponowano, by zastąpić termin „dom ludowy” terminem „dom społeczny”; termin ten jako bardziej ogólny obejmował różne środowiska, w których mógł on działać, a jednocześnie podkreślał nową fazę

rozwojową, w którą instytucja tradycyjnego, jeśli można użyć takiego określenia, domu ludowego weszła.

Aleksander Kamiński uważał dom ludowy za „typową dla Polski instytucję pomocy w rozwoju jednostek, grup i środowisk”, ale ich idea jako instytucji krzewiących kulturę i oświatę w środowiskach niższych klas społecznych była ogólnoeuropejska. Są przesłanki, by uznać domy ludowe za podstawową instytucjonalną formułę oświecania „ludu”, tj. podnoszenia kulturowego i cywilizacyjnego poziomu robotników przemysłowych i rolnych oraz chłopstwa, często powiązaną z ruchem spółdzielczym, który z kolei był najważniejszym instrumentem ochrony jego („ludu”) interesów ekonomicznych.

Sieć placówek tego typu pod koniec XIX wieku zaczęła pokrywać Europę od jej południowych granic po północne i wschodnie obejmując także Europę Środkową. Ich rozwój na terenach polskich hamowały państwa zaborcze. W 1877 roku działały na ziemiach dawnej Polski 4 domy, w 1900 roku było ich 45, w 1937 liczba ta wynosiła już 5370. Jak szacowano, w latach 1900–1910 co rok przybywało 40 domów, a w latach 1910–1920–35 domów; po odzyskaniu niepodległości dynamika ta zdecydowanie wzrosła: w latach 1920–1930 rocznie budowano 214 domów, zaś w latach 1930–1933 aż 440. Blisko 90% spośród wszystkich domów ludowych powstało na terenach wiejskich.

Domy ludowe oczywiście różniły się profilem, skalą aktywności, jakością działania, miały różne – dziś powiedzielibyśmy – organy prowadzące. Mówiąc najprościej, były domy lepsze i gorsze. Co, na tle tych zróżnicowań, składało się na wartość domów ludowych? Zdaniem H. Radlińskiej ważna była oferowana przez nie rozrywka:

„W codziennej szarzyźnie pamięta się długo przedstawienia, uroczystości, zabawę; takie wspomnienie dodaje siłę do pracy. Najważniejsze jednak, by dom dostarczał sposobności do wykazania siły jednostki i grupy w służbie społeczności; dał możliwość rozpostarcia skrzydeł tym, którym zbyt ciasno w obejściu gospodarskim. (...) Największe znaczenie domu społecznego polega na wzmacnianiu więzi społecznej, na rozbudzaniu poczucia siły zbiorowej, na uczeniu współdziałania i zarządzania wspólnym majątkiem”. Zauważmy, iż gdyby Radlińska żyła i pisała współcześnie, dla wyrażenia tych samych myśli użyłaby takich pojęć, jak: kapitał społeczny, kapitał ludzki, potencjał społeczności, *empowerment*. Podobnie zaskakujące jest, jak wiele elementów współcześnie praktykowanej pracy ze społecznością, znajdziemy w formułowanych dla domów ludowych zasadach metodycznych. I gdyby wyrazić je w obecnie stosowanym języku, brzmiałyby jakby wyjęte ze świeżo wydanego podręcznika. Co więcej zasady te od strony operacyjnej opisują model endogenego rozwoju lokalnego, obecnie promowany i praktykowany.

Powiedzenie „instytucja społeczna umarła” w języku socjologicznym nie brzmi dobrze, ale w istocie taki los spotkał domy ludowe. Z oczywistych względów nie sprzyjały im czasy okupacji. Po wojnie natomiast, w warunkach nowego, niedemokratycznego ładu politycznego, domy społeczne w swej naturalnej formule, traciły rację bytu przede wszystkim dlatego, że nie było w nich miejsca na oddolne inicjatywy obywatelskie. Swoje dołożył

Mary Richmond



rozwój technologiczny, np. upowszechnienie telewizji. Z tych powodów musiały przestać istnieć.

W PRL, m.in. pod wpływem doświadczeń radzieckich, domy ludowe zastąpił model domu kultury i te domy ludowe, które w sensie materialnym przetrwały, przekształcono właśnie w domy kultury. Był to już jednak zupełnie inny typ instytucji, pozbawiony właściwych służbom społecznym funkcji.

WS

Chryścianizacja zniszczyła religię i mitologię Słowian. A przecież nie musiało tak być, czego dowodzi przykład Irlandii. Tam chryścianizacja ocaliła literaturę staroirlandzką, dziś najstarszą zachowaną literaturą europejską powstałą w języku rdzennej ludności. Jak pisze Janion: „Słowiańska Polska nie miała takiego szczęścia jak celtycka Irlandia”.

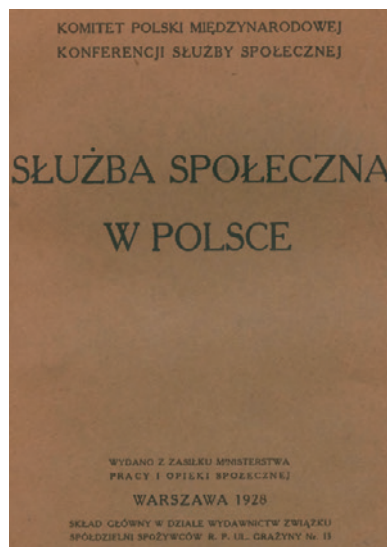
Wojna, a potem stalinizm, w znacznej mierze zniszczyły dorobek (w tym i rozwojowe trajektorie) polskich służb społecznych. Czy możliwe było jego odbudowanie, podjęcie działań nawiązujących do ich korzeni?

Kluczowe z tego punktu widzenia są lata po przełomie Października '56; kraj dźwignął się już z wojennych zniszczeń, zdecydowanie zelżała ideologiczna presja, a co najistotniejsze, władze polityczne zmieniły swoje nastawienie do służb społecznych. Wyrazem tej zmiany była uchwała nr 421/59 Rady Ministrów z 15 października 1959 roku, nakazująca przygotowanie nowej ustawy o pomocy społecznej, która zastąpiłaby ustawę o opiece społecznej z 1923 roku⁴. W jej zastępstwie, być może jako działania na „tu i teraz”, reaktywowano instytucje opiekunów społecznych i powołano do życia Polski Komitet Pomocy Społecznej, jak żywo przypominający wspomniany wcześniej Obywatelski Komitet Pomocy Społecznej. W ten sposób zrewitalizowane zostały instytucjonalne

wzory stosowane w opiece społecznej w okresie II RP, innymi słowy nawiązano do korzeni, ale w nurcie wywodzącym się z XIX-wiecznej dobroczynności publicznej. Zaznaczmy, że w tym samym mniej więcej czasie, ale niezależnie od władz, w Warszawie odbył się Zjazd Pedagogów Społecznych, którego podstawowym hasłem było reaktywowanie pracy społecznej i pracowników społecznych. Zjazd ten stanowił też dowód, że pod koniec lat 50. istniało ciągle środowisko gotowe to zrobić.

W 1966 roku ruszyły w Warszawie i w Poznaniu pierwsze dwie paturalne Państwowe Szkoły Pracowników Socjalnych. W tym samym roku „pracownik socjalny” został wpisany na listę zawodów i specjalności, do których przygotowują szkoły zawodowe. Jako swoiste *political fiction* można sobie wyobrazić, że po ukończeniu szkoły trafiają oni do stopniowo budowanej ogólnokrajowej sieci Ośrodków Pomocy Matce i Dziecku lub organizują prace domów społecznych. Ale tak się nie stało – w rzeczywistości podejmowali oni prace w ośrodkach opiekuna społecznego – „późnych wnukach” Biur Opiekuńskich po Cyrkułach, w których urzędowali opiekunowie cyrkułowi, poprzednicy opiekunów społecznych.

Przyjęta w latach 60. instytucjonalna konstrukcja zawodu pracownika socjalnego oznaczała, iż nie jest on nowym wcieleniem pracownika społecznego, tylko nową wersją starego wzoru instytucjonalnego, którego wcześniejszymi formami byli: XIX-wieczny opiekun cyrkułowy, opiekun społeczny z 1928 roku i jego reaktywowana wersja z 1959 roku. Zaznaczmy, że idea pracy społecznej i pracowników społecznych



wyrastała w świadomej do tego wzoru opozycji, jako jej alternatywa.

WS

W latach 60. – wydaje się – istniała jeszcze możliwość nawiązania do tradycji pracy społecznej i domów ludowych i budowania na tym fundamencie „nowej” pracy socjalnej. Taka opcja nie została jednak wybrana. W efekcie instytucjonalna ciągłość tych tradycji została bezpowrotnie zerwana. Co z tego wynika dla współczesnej pracy socjalnej, dla współczesnych pracowników socjalnych wciąż – chciał, nie chciał – chodzących w butach opiekunów społecznych? Czyż nie pewien rodzaj cierpienia – „poczucie przynależności do strony słabszych i pokrzywdzonych, zniewolenia i poniżenia, pozbawiania jakiegoś ukrytego dziedzictwa, niesprawiedliwego zapomnienia, usunięcia na bok albo też zmiażdżenia przez procesy dziejowe?”. **WS**

¹ Niniejszy esej bazuje na trzech moich opracowaniach: T. Kaźmierczak, *Pracownicy społeczni – szkic do portretu*, „Nauki o Wychowaniu. Studia Interdyscyplinarne” 2022, nr 2(15); T. Kaźmierczak, *Dom ludowy (społeczny) – zapomniana instytucja samoorganizacji i upodmiotowienia społeczności wiejskich i miejskich*, w: M. Rymśza (red.) *Dobre praktyki pracy środowiskowej. Studia przypadków*, Warszawa 2014; T. Kaźmierczak, *W cieniu prawa ubogich: o źródłach i rozwoju (praktykowanej w OPS) pracy socjalnej*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.) *W stronę aktywnych służb społecznych*, Warszawa 2012. W opracowaniach tych podane są wykorzystane przeze mnie źródła, w tym źródła cytatów.

² Po rozwiązaniu Sekcji jej kadry zostały zatrudnione w strukturach warszawskiej opieki społecznej, której działania opierano przede wszystkim na kadrze zawodowej, a nie ochotniczej (tj. opiekunach społecznych).

³ Chodzi oczywiście o zastosowanie w prowadzonej w Sekcji... pracy z dziećmi Richmondowskiego konstruktu *person-in-environment* jako podstawowej dyrektywy zarówno w postępowaniu diagnostycznym, jak i w projektowaniu działań pomocowych.

⁴ Postanowienie to nie zostało jednak nigdy wykonane – ustawę z 1923 r. zastąpiła dopiero ustawa o pomocy społecznej z 1990, a więc przygotowana i przyjęta już po upadku PRL.

„Kto nie pracuje, ten nie je”:

polityka opiekuńcza w PRL¹

Prawo do pomocy na koszt społeczeństwa mają tylko te osoby, które z przyczyn indywidualnych są niezdolne do zarobkowania, tj. chorzy, inwalidzi, starcy.

Zdobycie władzy politycznej przez lud pracujący oraz dokonany przewrót ustrojowy stworzyły warunki dla demokratyzacji życia społecznego i demokratyzacji władzy ludowej w Polsce. Wielki przewrót w rozwoju społecznym naszych stosunków polega na tym, że po raz pierwszy od czasu powstania państwa stworzone zostały warunki, w których naród został powołany do decydującego udziału w demokratycznym rządzeniu państwem. Władza ludowa skutecznie rozwiązuje podstawowe zagadnienia demokracji, zagadnienie rzeczywistego udziału całej ludności pracującej w aktywnym budownictwie życia państwowego i społecznego.

Państwo demokracji ludowej charakteryzuje się tym, że na gruzach dawnego aparatu państwowego, który był aparatem kapitalistycznej przemocy w stosunku do mas ludowych, stworzony zostaje nowy aparat państwowy, złożony w swoich zasadniczych ogniwach z nowych kadr, działających w interesie ludu. Aparat ten jest narzędziem zabezpieczenia demokracji dla ludu i jest dźwignią podstawowych przeobrażeń ustrojowych w kierunku socjalizmu.

Zadania i struktura Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej

Troska o człowieka od dzieciństwa aż do starości jest istotną treścią polityki społecznej partii i rządu. Do zakresu działania Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej należy w szczególności:

1. werbunek sił roboczych do gospodarki narodowej,
2. czuwanie nad przestrzeganiem ustawodawstwa ochronnego i przepisów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, oraz ochrona pracy kobiet i młodocianych,
3. sprawy ubezpieczenia chorobowego, renty wypadkowe i emerytury,
4. produktywizacja inwalidów, opieka i pomoc dla ludzi, którzy z przyczyn indywidualnych znaleźli się w trudnych warunkach życiowych.

Wymienione zadania określiły strukturę organizacyjną Ministerstwa. Zadania te Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej wypełnia przez fachowe departamenty. Przez:

1. Departament Zatrudnienia, którego zadaniem jest dostarczanie naszej gospodarce sił roboczych;
2. Departament Pracy, którego zadaniem jest czuwanie nad przestrzeganiem ustawodawstwa ochronnego zwłaszcza przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrona kobiet i młodocianych;
3. Departament Pomocy Społecznej, który stosuje dwie zasadnicze formy opieki: czynną i bierną. Czynną formą opieki jest: produktywizacja inwalidów i osób tzw. marginesu społecznego, zaś bierną formą pomocy jest opieka nad człowiekiem, który znalazł się w takich warunkach, które usprawiedliwiają udzielenie mu pomocy z funduszy publicznych;

Kazimierz Rusinek

Minister Pracy i Opieki Społecznej
(1947–1952)

- 4. Departament Ekonomiczny, który koordynuje, organizuje i nadzoruje wykonanie planu świadczenia usług, organizuje plan inwestycyjny oraz prowadzi statystykę i sprawozdawczość resortu;
- 5. Departament Ubezpieczeń Społecznych sprawuje nadzór nad Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, czuwa nad właściwą obsługą ubezpieczeń.

Polityka opiekuńcza

Zmieniła się całkowicie polityka opiekuńcza resortu, co znalazło wyraz również i w zmianie nazwy Departamentu Opieki Społecznej na Departament Pomocy Społecznej. Ustrój socjalistyczny, likwidując kryzys i bezrobocie, jako źródła nędzy społecznej, stawia dwie zasady:

- każdy ma prawo do pracy,
- kto nie pracuje, ten nie je.

Te podstawowe zasady określają równocześnie zakres i cele opieki społecznej — pomocy społecznej. Prawo do pomocy na koszt społeczeństwa mają zatem tylko te osoby, które z przyczyn indywidualnych są niezdolne do zarobkowania (chorzy, inwalidzi, starcy). Ponadto pomoc społeczna w Polsce Ludowej likwiduje skutki ustroju kapitalistycznego, tzn. zajmuje się elementem t. zw. marginesu społecznego, jak żebracy, włóczędzy, prostytutki.

Zasadnicze cele pomocy społecznej to:

- 1. produktywizacja inwalidów i osób niezdolnych do pracy przez przywracanie im zdolności do pracy i zatrudnienia,
- 2. kierowanie ludzi drogą najszybszą i najbardziej ekonomiczną do pracy,
- 3. produktywizacja elementów tzw. marginesu społecznego — żebracy, prostytutki, włóczędzy,
- 4. pomoc w indywidualnych, wyjątkowo trudnych, sytuacjach życiowych,
- 5. niesienie pomocy w przypadkach klęsk żywiołowych.



Zawsze należy przestrzegać zasady, by świadczenia w ramach pomocy społecznej nie odciągały ludzi od pracy, nie narażały Skarbu Państwa na nieuzasadnione wydatki i nie pozbawiały gospodarki narodowej potrzebnych rąk do pracy

Jakie są zasady działalności pomocy społecznej?

- 1. szybkość — podania petentów winny być niezwłocznie i starannie załatwiane,
- 2. indywidualizacja — w każdym przypadku zwrócenia się o pomoc winien być przeprowadzony wywiad, dla ustalenia materialnych i specjalnych warunków petenta,
- 3. oszczędność — każdy wydatek musi mieścić się w granicach ekonomicznej gospodarki środkami publicznymi,
- 4. celowość — każda wydatkowana suma musi być racjonalnie uzasadniona,
- 5. klasowość — należy pamiętać stale o tym, że wydatkowane na cele pomocy społecznej pieniądze — pochodzą ze źródeł, na które składa się praca klasy robotniczej i dlatego wydatki te muszą mieć pełne uzasadnienie w klasowej polityce naszego Państwa.

Te podstawowe zasady muszą obowiązywać Wydziały w zakresie stosowania polityki pomocy społecznej. Zawsze należy przestrzegać zasady, by świadczenia w ramach pomocy społecznej nie odciągały ludzi od pracy, nie narażały Skarbu Państwa na nieuzasadnione

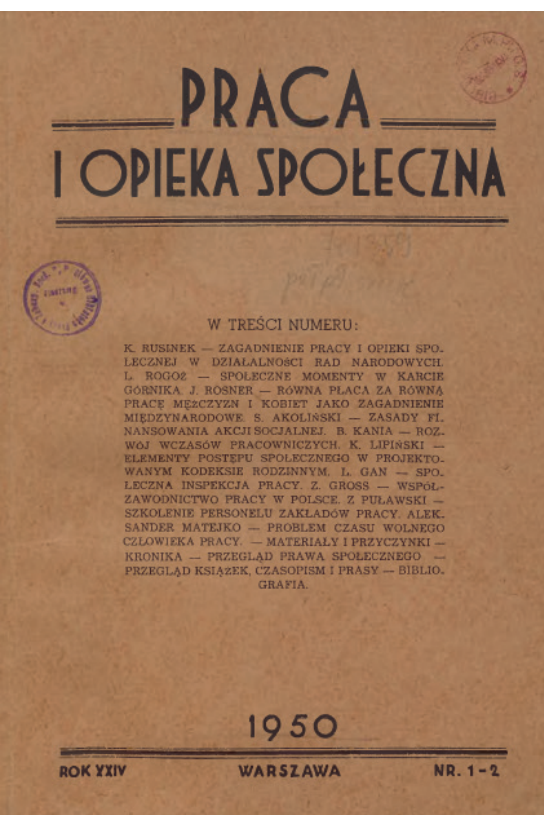
wydatki i nie pozbawiały gospodarki narodowej potrzebnych rąk do pracy.

Czynna i bierna forma wsparcia

Czynna forma pomocy społecznej polega na włączeniu do procesów produkcji osób, którym może być przywrócona zdolność do pracy. Mamy na myśli doprowadzenie do zatrudnienia tych osób w sposób możliwie najszybszy i najmniej kosztowny (najracjonalniejszy). Ta forma pomocy obejmuje problem produktywizacji następujących grup osób:

- 1. inwalidzi wojenni i wojskowi,
- 2. inwalidzi pracy,
- 3. inwalidzi cywilni,
- 4. ociemniaли i głuchoniemi w wieku produkcyjnym 16–50 lat.

W dziedzinie produktywizacji Wydziały winny otoczyć specjalną opieką spółdzielnie inwalidzkie, jak najściślej współpracować i kontrolować ich działalność. Spółdzielnie inwalidzkie, to jeden z najbardziej istotnych elementów produktywizacji. Zadanie więc Wydziału polegać będzie na kontroli prawidłowości ich rozwoju i na okazywaniu pomocy w tym zakresie. Do ważnych problemów w działalności Wydziału należy zatrudnienie inwalidów w przemyśle i innych działach gospodarki narodowej. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej winno dopilnować, by zostały wykorzystane wszystkie możliwości zatrudnienia inwalidów na terenie działania Wojewódzkiej Rady Narodowej. Przez umożliwienie inwalidzie zatrudnienia zostaje osiągnięty zasadniczy cel pomocy Państwa dla inwalidy. Zatrudniony inwalida przestaje być „klientem” pomocy społecznej i jako członek właściwego Związku Zawodowego, względnie Samopomocy Chłopskiej, korzysta z opieki swej organizacji związkowej narowni ze wszystkimi pracującymi. Zatrudnienie inwalidów w zawodach i czynnościach dla nich dostępnych pozwoli na zwolnienie zdrowych pracowników do innych działów gospodarki narodowej, jak np. górnictwo.



Kazimierz Rusinek – Minister
Pracy i Opieki Społecznej w latach
1947–1952

Wydziały Pracy i Pomocy Społecznej dla osiągnięcia jak najlepszych wyników w tej akcji muszą nawiązać ścisłą współpracę ze Związkami Zawodowymi, wydziałami gospodarczymi Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej i Wojewódzką Komisją Planowania Gospodarczego.

W zakresie szkolenia inwalidów konieczne jest również ścisłe współdziałanie z Dyrekcjami Okręgowymi Szkolenia Zawodowego. Dla celów produktywizacji Ministerstwo prowadzi internaty dla inwalidów ciężko poszkodowanych i ociemniałych. Wydziały Pracy i Pomocy Społecznej muszą dążyć, by okres pobytu w internacie był jak najkrótszy, przez co osiągniemy zwiększenie przelotności internatów. W tym celu należy ściśle współpracować z Wydziałem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej dla zapewnienia mieszkań usamodzielnionym inwalidom.

Produktywizacja kobiet osamotnionych, obarczonych dziećmi. Zasadniczą

rolę gra tu spółdzielczość pracy w ramach tzw. akcji A–Z. Wydział Pracy i Pomocy Społecznej współdziała z Wydziałami Zdrowia i Oświaty dla umieszczenia dzieci w żłobkach i przedszkolach, co umożliwi matkom wykonywanie normalnej pracy.

Produktywizacja elementów marginesu społecznego, t.j. włóczęgów, żebraków i prostytutki odbywa się w zasadzie przez bezpośrednie kierowanie do zatrudnienia.

Do biernych form pomocy zaliczamy opiekę całkowitą w domach opieki dla dorosłych, zakładach specjalnych dla nieuleczalnie chorych i dla umysłowo upośledzonych. Należy dążyć do zatrudnienia pensjonariuszy tych zakładów. Zatrudnianie pensjonariuszów ma duże znaczenie społeczne i gospodarcze: społeczne, albowiem daje ono pensjonariuszowi poczucie użyteczności i przedłuża okres jego czynnego życia, co wybitnie wpływa na atmosferę życia zakładowego; gospodarcze,

ponieważ zmniejsza wydatki na tę formę pomocy społecznej.

Dla zatrudnienia pensjonariuszy służą gospodarstwa przyzakładowe. Tam, gdzie ich nie ma, należy dążyć do zorganizowania pracy pensjonariuszów, wykorzystując, m.in. nakładczą formę pracy zlecaną przez spółdzielnie inwalidzkie i inne.

Zanikającymi formami pomocy są kuchnie powszechne.

Domy noclegowe traktować należy jako przejściową formę pomocy.

Zapomogi wszelkiego rodzaju należy ograniczać stopniowo do przypadków zupełnie wyjątkowych. **WS**

¹ Fragmenty artykułu: K. Rusinek, *Zagadnienia pracy i pomocy społecznej w działalności rad narodowych*, „Praca i Opieka Społeczna”, 1950, nr 1–2, s. 3–20. Tytuł od redakcji.

Prawne aspekty pomocy społecznej

w latach 1923–2023

Ustawa z 1990 roku zastąpiła funkcję opiekuńczą państwa na pomocową, rozszerzając system instytucjonalnej pomocy społecznej. Ten sposób pomagania został podtrzymany w ustawie o pomocy społecznej z 2004 roku. Zmienia się jednak współczesne rozumienie pomagania na rzecz trendu przeciwnego instytucjonalizacji, czyli przyszłej deinstytucjonalizacji.

W sierpniu br. obchodziliśmy 100-lecie podpisania ustawy o opiece społecznej w niepodległej Polsce. W ciągu stu lat rozwijania państwowej pomocy dla osób potrzebujących obowiązywały zaledwie trzy ustawy regulujące kwestie pomocy społecznej. Pierwsza z nich obowiązywała przez okres 67 lat (1923–1990), kiedy została zastąpiona pierwszą ustawą o pomocy społecznej w 1990 roku, a następnie uchwalono w 2004 roku obecnie obowiązującą ustawę o pomocy społecznej, która po dzień dzisiejszy była wielokrotnie nowelizowana.

Warto również pamiętać, że ważny wkład, w te realizowane na mocy w/w ustaw rozwiązania socjalne, pochodzi z zapisów o obywatelskich prawach socjalnych, jakie znalazły się w polskich konstytucjach: Konstytucji marcowej z 1921 roku oraz obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 roku. Zawierają one szereg wpisanych w te ustawy zasadnicze praw socjalnych dla polskich obywateli i gwarantują obywatelom równość wobec prawa, zakaz dyskryminacji oraz prawa polityczne, społeczne, obywatelskie i podstawowe wolności¹.

W kontekście bezpieczeństwa społecznego warto zwrócić uwagę na konstytucyjny zapis o bezpłatnej edukacji dzieci i młodzieży, ochrony zdrowia oraz ochrony warunków pracy młodocianych. Obywatele mają prawo do opieki państwa nad ich pracą, a także do

ubezpieczenia społecznego, celem asekuracji wypadków losowych.

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej

Przełomem w dążeniu do ujednolicenia ustawodawstwa socjalnego po I wojnie światowej była Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej². Ustawa ta była najważniejszym aktem regulującym wsparcie obywateli przez państwo. Ustawa określała, czym jest opieka społeczna oraz wskazywała jej cel. Opieką społeczną według niej było: zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu, powyżej określonego³.

Ustawa ta regulowała zakres opieki społecznej i definiowała istotę i cel opieki, jak również wyznaczyła zadania spoczywające na organach administracji publicznej. W ustawie przewidziane były różne formy pomocy, m.in. dostarczanie odzieży i żywności, pomoc w odzyskaniu zdolności do pracy, pomoc w nabyciu narzędzi do pracy, zapewnienie schronienia, prowadzenie działań wychowawczych wobec dzieci, organizowanie wsparcia dla młodocianych przygotowujących się do wykonywania zawodu.

Według art. 2 opieka społeczna zajmowała się w szczególności:

1. Opieką nad dziećmi, młodzieżą i niemowlętami, dziećmi zaniedbanymi, zwłaszcza sierotami, półsierotami, opuszczonymi, przestępnymi oraz zagrożonymi przez wpływy złego środowiska.
2. Ochroną macierzyństwa.
3. Opieką nad starcami, kalekami, nieuleczalnie chorymi, inwalidami, nad niezdolnymi do pracy, upośledzonymi umysłowo,
4. Opieką nad bezdomnymi ofiarami wojny oraz szczególnie ciężko poszkodowanymi.
5. Opieką nad więźniami, którzy odbyli karę.
6. Walką z włóczęgostwem, żebractwem, nierządem i alkoholizmem.
7. Pomocą prywatnym instytucjom opiekuńczym oraz współdziałaniem z nimi⁴.

Bardzo istotne w okresie międzywojennym było zwrócenie uwagi państwa na matki wychowujące dzieci. Kobiety, które chciały pracować i robić karierę mogły oddać dzieci do żłobka, który był utrzymywany przez pracodawców, stowarzyszenia dobroczynne i państwo. Celem umożliwienia matkom karmienie niemowląt, przygotowywano dla nich specjalnie izby.

Wsparcie matek, które próbowały spełniać się zawodowo było innowacją w ówczesnej opiece społecznej. Naród, który po wielu walkach i wyniszczeniu warstwy pracowniczej musiał otworzyć się na kobiety chętne do poświęcenia dla rozwoju osobistego i pracy zyskał nową siłę robotniczą. Wsparcie kobiet i ich rodzin było nowatorskim, ale bardzo skutecznym pomysłem. Kobiety zajmowały się pracą, a ich dzieci przebywały pod opieką wykwalifikowanych osób.

Pojawiła się wówczas nowa funkcja opieki społecznej, była nią funkcja pilotażowa. W życie zaczęły wchodzić nowe rozwiązania, nie tylko organizacyjne, ale też i prawne. Wyostrożona została waga pomijanych dotychczas problemów, powstały nowe sposoby ich rozwiązywania⁵.

Ustawa o opiece społecznej stanowiła bardzo szeroką regulację kwestii społecznych w okresie międzywojennym. Polityka socjalna państwa zyskała nowy kierunek. Ustalono, co wymaga poprawy, jak i określono modele pomocy długofalowej.

Istotą ustawy o opiece społecznej była decentralizacja oznaczająca rozwiązywanie problemów społecznych w miejscu ich powstawania ze wspomagającą rolą państwa. Rozkładała ona ciężar opieki na państwo i związki samorządu terytorialnego, które ponosiły największe wydatki z tego tytułu. Ustawa o opiece społecznej miała charakter ustawy ramowej, wymagała uściśleń. Ukazywały się one kolejno w różnych odstępach czasowych.

”

Ustawa z 2004 roku definiuje pomoc społeczną wskazując jej najważniejsze zadanie, którym jest wspieranie osób w dążeniu do uzyskania niezależności finansowej oraz osiągnięcie takiego stanu, w którym osoby i rodziny mogą sobie radzić bez pomocy innych

W drugiej połowie lat 50.XX w. uznano niezbędność pomocy społecznej. Wtedy pojęcie opieki zastąpiono pomocą. Było to wyrażeniem rozwoju poszerzenia funkcji opieki społecznej, było również formą zerwania z instytucją, która wykształciła się w ustroju kapitalistycznym. Obywatelom przyznano liczne prawa socjalne, m.in. prawo do pomocy w przypadku choroby lub niezdolności do pracy, prawo do ochrony zdrowia. Niektóre sprawy regulowane były w sposób poza ustawowy. Wydawano ogromne ilości instrukcji, zarządzeń i pism. Za pomocą takich form uregulowano kwestie dotyczące m.in.: dziennych domów pomocy społecznej, pomocy w formie obiadów, świadczeń pieniężnych⁶.

Ustawa z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej

W wyniku transformacji ustrojowej w 1990 roku uchwalona została nowa ustawa o pomocy społecznej⁷. Uchwalenie tej ustawy było efektem prac przypadających na okres budowy nowego państwa, które w okresie transformacji ustrojowej zetknęło się z nowymi problemami. Regulacje wówczas obowiązujące na mocy ustawy z 1923 roku o opiece społecznej przestały być efektywne i uległy dezaktualizacji. Nowa ustawa o pomocy społecznej, ze względu na okres, w którym powstała była aktualizowana kilkadziesiąt razy. Budowanie nowego państwa wiązało się z metodą prób i błędów. Wielokrotne zmiany w ustawie były konieczne, aby dostosować ją do ówczesnych potrzeb⁸.

Ustawa z dnia 29 listopada 1990 roku definiowała pomoc społeczną, jako instytucję polityki społecznej państwa, która na celu ma umożliwić osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których osoby te i rodziny nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. Organizacja pomocy społecznej spoczywała na organach administracji rządowej i samorządowej, która w tym zakresie współpracowała z organizacjami społecznymi, związkami wyznaniowymi, stowarzyszeniami o charakterze charytatywnym, fundacjami i osobami fizycznymi⁹.

Pomoc społeczna miała za zadanie zapobiegać powstawaniu marginalizacji zarówno rodzin, jak i osób. Chodziło głównie o zadania profilaktyczne, które

Polityka społeczna i edukacyjna w kontekście współczesnych wyzwań

pod redakcją
**Katarzyny Głabickiej-Auleytner
i Mirosława Grewińskiego**



stanowiły grupę najtrudniejszych, gdyż wymagało to współdziałania ze strony instytucji pomocy społecznej z policją czy szkołami. Udzielanie świadczeń z pomocy społecznej miało być zgodne z zasadami sprawiedliwości rozdzielczej. Wiązało się to z odpowiednim podziałem środków, tylko rodzinom lub osobom, które tej pomocy najbardziej potrzebowały¹⁰.

Na mocy ustawy z 1990 roku udzielano pomocy osobom i rodzinom, w przypadku: ubóstwa, bezrobocia, bezdomności, potrzeby ochrony

macierzyństwa, sieroctwa, upośledzenia fizycznego lub umysłowego, długotrwałej choroby, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz związane z prowadzeniem gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych i wielodzietnych, alkoholizmu, trudności w przystosowaniu do życia osób, które opuściły zakłady karne, kłęski żywiołowej lub ekologicznej¹¹.

Ustawa z 1990 roku wskazywała również katalog zadań pomocy społecznej, było to w szczególności:

1. Tworzenie warunków organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem pomocy społecznej, w tym rozbudowa niezbędnej infrastruktury socjalnej.
2. Analiza oraz ocena zjawisk, które rodzą zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej.
3. Wypłacanie i przyznawanie świadczeń, które są przewidziane w ustawie.
4. Pobudzanie społecznej aktywności w celu zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych rodzin i osób.
5. Praca socjalna, która jest działalnością zawodową skierowaną na pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie, a także tworzenie warunków, które sprzyjają temu celowi¹².

Wykonywanie zadań pomocy społecznej spoczywało na gminach oraz na administracji rządowej. Zadaniami własnym gminy z zakresu pomocy społecznej były:

1. Prowadzenie i kierowanie osób wymagających opieki do domów pomocy społecznej oraz ośrodków opiekuńczych o zasięgu lokalnym,
2. Przyznawanie oraz wypłacanie zasiłków celowych,
3. Przyznawanie pomocy rzeczowej,
4. Inne zadania z zakresu pomocy społecznej, które wynikały z potrzeb gminy¹³.

Do zadań własnych z zakresu pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym, realizowanych przez gminy, należało:

1. Udzielanie schronienia, niezbędnego ubrania oraz posiłku osobom, które były tego pozbawione.
2. Świadczenie usług opiekuńczych w miejscach zamieszkania.
3. Pokrywanie wydatków na świadczenia lecznicze na zasadach przewidzianych dla rencistów i emerytów.

4. Praca socjalna.

5. Sprawianie pogrzebu.

6. Zapewnienie środków na realizację zadań wymienionych w ust. 1, oraz wynagrodzenia dla pracowników¹⁴.

Ustawa wskazywała również zadania zlecone gminy, w tym:
1. Świadczenie usług opiekuńczych.

2. Pomoc w naturze przeznaczona na ekonomiczne usamodzielnienie się.

3. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz pożyczek na ekonomiczne usamodzielnienie.

4. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych.
5. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych oraz dodatków i świadczeń, które przysługiwały do nich.

6. Utworzenie i utrzymanie ośrodka pomocy społecznej a także zapewnienie środków przeznaczonych na wynagrodzenia dla pracowników realizujących określone zadania.

Tabela. Porównanie ustawy z 1923 roku o opiece społecznej, ustawy z 1990 roku o pomocy społecznej oraz ustawy z 2004 roku o pomocy społecznej

Zagadnienia porównawcze	Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej	Ustawa z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej	Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej
Budowa aktu	Ustawa składała się z 26 artykułów, podzielonych na 13 elementów głównych, nienazwanych działami czy rozdziałami.	Ustawa składała się z 60 artykułów zawartych w 4 działach, w skład których wchodziły rozdziały.	Ustawa składa się ze 161 artykułów, zawartych w 4 działach, na które składają się rozdziały.
Definicja pomocy społecznej	Ustawa ta zawierała definicję opieki społecznej, wówczas nie istniało zagadnienie pomocy społecznej. Opieką społeczną było zaspokajanie przy użyciu środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogły, a także zapobieganie wytwarzaniu się wyżej wymienionego stanu	Pomoc społeczne zgodnie z tą ustawą jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia.	Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.
Zakres i zadania pomocy społecznej	Wymieniony w ustawie zakres zaspokajania niezbędnych potrzeb do życia określa, na czym polegała opieka społeczna. W ustawie wymieniono pomoc w podniesieniu zmniejszonej lub przywróceniu utraconej zdolności do pracy, dostarczanie koniecznych środków żywności, odzieży, bielizny i obuwia, pomoc w nabywaniu niezbędnych narzędzi służących do pracy zawodowej, pomoc w dziedzinie higieniczno-sanitarnej, dostarczanie odpowiedniego pomieszczenia z opałem i światłem staranie o religijno-moralne, fizyczne, umysłowe wychowanie dzieci, pomoc do pracy zawodowej młodocianych, obowiązek sprawienia pogrzebu.	Zadania zawarte w owej ustawie obejmowały w szczególności: tworzenie warunków organizacyjnych funkcjonowania pomocy społecznej, w tym rozbudowa niezbędnej infrastruktury socjalnej, pracę socjalną, przyznawanie i wypłacanie świadczeń, które były przewidziane ustawą, analiza i ocena zjawisk, które rodziły zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, pobudzanie społecznej aktywności w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin.	Zadania wymienione w tej ustawie to w szczególności: przyznawanie i wypłacanie świadczeń, które są przewidziane ustawą, prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej, rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb, pracy socjalnej, analiza i ocena zjawisk, które rodzą zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, realizacja zadań wynikających z rozeznanych potrzeb społecznych.
Występowanie rozdzielenia zadań na poszczególne szczeble jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej	Ustawa uwzględnia podział obowiązków opiekuńczych na gminy, powiaty, województwa oraz państwo. Wyszczególniono zadania: gmin wiejskich i miast, niewydzielonych ze związku komunalnego powiatowego, związków komunalnych powiatowych, miast, wydzielonych ze związku powiatowego, wojewódzkich związków komunalnych.	Podział zadań zawarty w ustawie wyodrębniał zadania gminy oraz administracji rządowej. Zadania podzielono w następujący sposób: zadania własne z zakresu pomocy społecznej realizowanych przez gminy, zadania własne z zakresu pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym, realizowanych przez gminy, zadania zlecone gminie, zadania wojewody w zakresie pomocy społecznej.	Zgodnie z ustawą obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Zadania podzielono na: zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym, zadania własne gminy, zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które są realizowane przez gminy, zadania własne powiatu, zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiaty, zadania samorządu województwa, zadania wojewody, zadania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

7. Inne zadania, które wynikały z rządowych programów pomocy społecznej, które miały na celu ochronę poziomu życia rodzin i osób¹⁵.

W ustawie wskazano również zadania wojewody w zakresie pomocy społecznej. Były one związane ze sporządzaniem bilansu potrzeb i środków w zakresie pomocy społecznej, finansowaniem i organizacją domów pomocy społecznej, ośrodków opiekuńczych o zasięgu ponadlokalnym, kierowanie do tych ośrodków osób wymagających opieki, ustalaniem sposobów realizacji zadań zleconych, organizacją kształcenia i doskonalenia zawodowego dla kadr pomocy społecznej, wspieraniem działalności organizacji społecznych, stowarzyszeń o charakterze charytatywnym, fundacji, związków wyznaniowych, które działały w zakresie pomocy społecznej¹⁶.

Ustawa z 1990 roku była wielokrotnie nowelizowana, miało na to wpływ wiele czynników, najważniejszymi były zmiany związane ze wzrostem liczby osób, które korzystały ze świadczeń z pomocy społecznej oraz rozszerzanie się sfery ubóstwa, ograniczone środki, jakimi dysponowało państwo, zmiany w obszarze organizacji administracji samorządowej takie jak przywrócenie powiatów oraz nowa organizacja administracji, w województwach. Problemy stwarzał również czas, w jakim przygotowywano akty wykonawcze do tej ustawy. Jednym z przykładów może być rozporządzenie z 15 września 2000 roku w sprawie domów pomocy społecznej wydane zostało po upływie niemalże roku od momentu utraty mocy rozporządzenia, które wcześniej regulowało problematykę domów pomocy społecznej¹⁷.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej

Po 1 maja 2004 roku polskie ustawodawstwo w całości zostało dostosowane do rozwiązań i standardów społecznych ustawodawstwa wspólnotowego. Obecnie obowiązującą ustawą uchwalona została 12 marca 2004 roku¹⁸. Zgodnie z ustawą pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując z organizacjami społecznymi, kościołem Katolickim, związkami wyznaniowymi, innymi kościołami, organizacjami pozarządowymi, osobami prawnymi i fizycznymi¹⁹.

Ustawa definiuje pomoc społeczną, wskazując jej najważniejsze zadanie, którym jest wspieranie osób w dążeniu do uzyskania niezależności finansowej oraz osiągnięcie takiego stanu, w którym osoby i rodziny mogą sobie radzić bez pomocy innych. Pomoc osobom potrzebującym jest organizowana nie tylko przez państwo, ale też przez inne podmioty działające na rzecz wymagających wsparcia. Artykuł 2 definiując pomoc społeczną, przypisuje jej cechy instytucji polityki społecznej państwa.

Ustawa ta reguluje wszystkie zadania, które mają na celu pomóc jednostce lub rodzinie w wyjściu z sytuacji trudnej, której nie są w stanie przezwyciężyć sami, nie korzystając ze wsparcia innych osób lub organizacji.

Zakończenie

Ustawodawstwo okresu międzywojennego stanowiło kierunek rozwoju i odbudowy państwa polskiego. Pomoc państwa wymagała jednoznacznego ujednolicenia. Najważniejszym aktem związanym z pomaganiem w państwie była Ustawa o opiece społecznej

z 1923 roku, jednak nie była ona aktem regulującym wszystkie formy pomocy ze strony państwa. Dodatkowo uchwalano ustawy i rozporządzenia, które razem stanowiły holistyczny obraz zagwarantowania poczucia bezpieczeństwa socjalnego obywatelom RP.

Ustawa z 1990 roku zastąpiła funkcję opiekuńczą państwa na pomocową rozszerzając system instytucjonalnej pomocy społecznej. Ten sposób pomagania został podtrzymany w ustawie o pomocy społecznej z 2004 roku. Zmienia się jednak współczesne rozumienie pomagania na rzecz trendu przeciwnego instytucjonalizacji, czyli przyszłej deinstytucjonalizacji. **WS**

¹ Zestawienie konstytucyjnych praw socjalnych Konstytucji z 1921 i 1997 roku znajduje się w książce: J. Auleytnier, *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa 2005, s. 184.

² Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej.

³ Tamże, art. 1.

⁴ Tamże, art. 2.

⁵ I. Sierpowska (red.), *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2011, s. 15.

⁶ Tamże, s. 19–20.

⁷ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.

⁸ S. Nitecki, *Prawo pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 24.

⁹ Ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990..., art. 1.

¹⁰ R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Włocławek 2001, s. 7

¹¹ Ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990..., art. 3.

¹² Tamże, art. 8.

¹³ Tamże, art. 10 ust. 1.

¹⁴ Tamże, art. 10 ust. 2.

¹⁵ Tamże, art. 11.

¹⁶ Tamże, art. 12.

¹⁷ S. Nitecki, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 24–25.

¹⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej.

¹⁹ Tamże, art. 2.

Opieka w pomocy społecznej:

z przeszłości w przyszłość

Choć współcześnie w siatce pojęciowej, odnoszącej się do pomocy społecznej, kategoria opieki nie jest już tak silnie obecna jak 100 lat temu, gdy weszła w życie Ustawa o opiece społecznej (a na jej podstawie działali opiekunowie społeczni), kwestie opieki, rozumianej jednak w węższym znaczeniu, pozostają nie mniej, a może nawet bardziej znaczącym obszarem zadań dla praktyków, jak i badaczy pomocy społecznej.

Cchodzi o opiekę wobec osób, które w związku ze stanem zdrowia, niepełnosprawnością lub podeszłym wiekiem potrzebują regularnego wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, ale też o zabezpieczenie i wsparcie osób, które im tej pomocy udzielają. Ta druga grupa ludzi staje się zarówno udzielającymi wsparcia, jak i go potrzebującymi. Przynajmniej w niektórych sytuacjach i aspektach pełnionej roli.

Ponadczasowe doświadczenie, ale zmieniające się uwarunkowania

Opieka wobec osób, które straciły zdolność do samodzielnego wykonywania czynności codziennego życia to doświadczenie, które wpisane jest w egzystencję człowieka i relacje międzyludzkie. Niemożność samodzielnego spożywania, nabywania i przygotowywania posiłków, korzystania z toalety i zaspokajania potrzeb fizjologicznych, ubierania się, mycia, prania ubrań, zachowania porządku wokół siebie i zaopatrzenia gospodarstwa domowego to sytuacje, które różnym osobom przytrafiają się w cyklu życia, a niekiedy doświadczane są przez długi czas. Potrzeba pomocy wynikająca z utraty funkcjonalnych zdolności, by wykonywać te czynności samodzielnie jest wpisana w kondycję człowieka. Nierzadko we wsparciu w zaspokajaniu powyższych potrzeb tradycyjnie angażowały

się – i trwa to po dziś dzień – osoby z najbliższego otoczenia danej osoby. Zwykle są to członkowie rodziny. Aczkolwiek współcześnie wraz ze zmieniającą się strukturą tej ostatniej instytucji, coraz częściej w obliczu utraty samodzielności zostajemy sami, bez wsparcia najbliższych. Ci ostatni, jeśli jednak podejmują się czynności wspomagających, tudzież opiekuńczych – zwłaszcza jeśli sprawowane są one w większym wymiarze oraz długofalowo – również mogą wymagać w pewnych aspektach życia pomocy. Ta potrzeba zaś odnosi się zarówno do zabezpieczenia socjalnego, wyłączenia, wspomagania lub poinstruowania w zakresie poszczególnych czynności, jak również wsparcia psychicznego i odpowiadającego za psychospołeczny dobrostan opiekuna, zarówno w codzienności jak i zwłaszcza w obliczu sytuacji kryzysowych, na które są szczególnie narażeni.

Opieka w historycznym rozwoju pomocy społecznej

Niesamodzielnosc i podejmowanie aktywności opiekuńczych wobec innych, choć nieraz sytuowane w kontekście tzw. nowych rodzajów ryzyka socjalnego¹, nie są bynajmniej nowymi doświadczeniami. Aczkolwiek rola tychże doświadczeń i ich kontekst kulturowy, demograficzny czy instytucjonalny ulegają na naszych oczach dynamicznym

Rafał Bakalarczyk

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
ORCID: 0009-0008-8788-850

przeobrażeniom. Niekiedy podejmuje się problemy opieki jako jedno w wyzwaniach współczesności, czy coraz bliższej przyszłości. Jeśli jednak spojrzemy wstecz, okazuje się że krąg potrzeb, o których dziś mówimy w kontekście zabezpieczenia z tytułu długoterminowej opieki (w niektórych krajach, np. w Niemczech doczekały się nawet wyodrębnionego segmentu ubezpieczenia społecznego – tzw. *Pflegeversicherung*)², były historycznie obecne już w prapoczątkach nowożytnej pomocy społecznej, jeszcze na długo przed wykształceniem się systemów polityki społecznej, znanych z XX i XXI wieku. Wszak już w wiekach średnich istniały rozmaite inicjatywy pomocowe – najczęściej za pośrednictwem instytucji klasztornych, szpitalnych czy parafialnych, ale czasem organizacji cechowych, gildii kupieckich czy gmin – względem osób głęboko niepełnosprawnych, ciężko lub przewlekłe chorych, czy właśnie w podsztywnym wieku. Uchodzące za kamień milowy w historii pomocy społecznej tzw. angielskie Prawo ubogich (*Poor Law* 1601 roku), wymieniało grupy, którym gminy miały obowiązek zapewnić wsparcie. Wraz z procesami reformacji w Europie i tworzenia nowożytnych aparatów państwowych, w poszczególnych krajach pojawiały się z czasem załączki publicznej infrastruktury zaspokajania potrzeb opiekuńczych.

W Polsce z uwagi na dość płytki proces reformacji i też słaby system administracyjno-państwowy w okresie nowożytnym, rozwój ten w niewielkim stopniu opierał się na publicznej odpowiedzialności, a na długo pozostawał domeną głównie organizacji i instytucji religijnych jak i prywatnej filantropii³, a następnie trwający czas zaborów utrzymywał zapóźnienia w stworzeniu publicznego systemu pomocy społecznej i opieki (stosowne regulacje powstały po odzyskaniu niepodległości, za sprawą Ustawy o opiece społecznej z 1923 roku).

Zróznicowany pomiędzy poszczególnymi krajami i regionami Europy proces konstituowania ram pomocy społecznej, a w nim przynajmniej częściowego osadzania kwestii opiekuńczych, rozpoczął się w epoce nowożytnej. Te wcześniejsze doświadczenia odbywały się jednak w zupełnie innym kontekście społecznym, kulturowym czy demograficznym. Po pierwsze, skala niesamodzielnosci w społeczeństwach sprzed dwóch wieków była inna niż dziś. Niewiele osób dożywało do zaawansowanego, a tym bardziej sędziwego wieku, a ówczesne możliwości medycyny, jak i organizacji opieki były na tyle ograniczone, że faza niesamodzielnosci w cyklu życia nieraz trwała krócej niż jest to możliwe na dzisiejszym poziomie rozwoju. Ponadto inna była struktura i rola rodziny, choć należy być ostrożnym wobec wyidealizowanego obrazu wieków minionych z powszechnymi wielopokoleniowymi i licznymi rodzinami, w których opieka była rozłożona na wiele osób. Dawniejsze społeczeństwa były przecież dziesiątkowane przez wojny i choroby, wobec czego i dawniej niesamodzielnosc dopadała ludzi, w sytuacjach, w których nie mieli oni bliskich w pobliżu, a i ci nie zawsze mogli oddać się roli opiekuńczej (choćby w związku z absorbującą czasowo i wycieńczającą pracą fizyczną w gospodarstwach lub poza nimi).

Tak czy inaczej, tworzenie rozwiązań wspomagających opiekuńczo zwykle było traktowane jako deska ratunkowa wobec osób, którym rodzina nie jest w stanie zapewnić opieki, a nie jako jeden z filarów zapotrzebowania na opiekę, w razie pojawienia się trudnej sytuacji życiowej. Echa tego myślenia obecne są zresztą w wielu społeczeństwach współczesnych, w tym zwłaszcza tych o silnie familistycznym



Albert Duvivier – Les infortunés (1883)

modelu, a do takich zalicza się Polska. Założenie, że wsparcie z zewnątrz powinno być włączone wówczas, gdy osoba nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb (w tym wypadku opiekuńczych) w kręgu najbliższych osób lub przy udziale własnych zasobów finansowych, może utrzymywać związki sfery opieki właśnie ze sferą pomocy społecznej, która wkracza, gdy własne zasoby rodziny lub jednostki są niewystarczające.

XX-wieczne postępy i ograniczenia

Z pewnością przełomowym momentem w polskiej historii pomocy społecznej było wspomniane już przyjęcie Ustawy o opiece społecznej w początkach lat 20. XX wieku. Choć tytułowa opieka była raczej tożsama z tym, co później określano mianem pomocy społecznej, a nie tym, co dziś kojarzymy z pojęciem opieki długoterminowej, czy wsparcia opiekuńczego w związku z utratą samodzielności. Tym niemniej, te ostatnie zagadnienia również znajdowały się w zapisach rzeczonyj ustawy i w orbicie jej oddziaływania. Jak wskazują badacze, ówczesne prawo miało raczej charakter dokumentu ramowego, a system opierał się na skądinąd zróżnicowanych w skali kraju lokalnych podsystemach, zaś instytucje

i działające w ich ramach profesje, jak choćby opiekunów społecznych, często miały ograniczone zasoby (włącznie z brakiem wynagrodzenia) do realizacji swoich zadań⁴. Rozwojowi tej sfery nie sprzyjał także ówczesny kontekst – porozbiorowe zapóźnienia, słabość instytucjonalna, wyzwania harmonizacji ładu państwowego na ziemiach dotąd leżących na terenie trzech zaborów, niestabilność polityczna, powojenne zniszczenia ludzkie i materialne oraz generalnie trudna sytuacja społeczno-zdrowotna społeczeństwa (w tym wiele osób doświadczających niepełnosprawności i chorób), a w latach 30. także oddziaływanie kryzysu światowego. Kwestie stricte opiekuńcze w obliczu skali powyższych problemów nie mogły być na pierwszym planie. Zgoła odmienne, choć również niełatwe realia nastąpiły w dekadach po drugiej wojnie światowej. Obecność problemów w polu pomocy społecznej, ale też opieki nad osobami niesamodzielnymi i ich rozwiązywanie, były w znacznej mierze determinowane przez paradygmat ustrojowy i praktykę realizowania ówczesnej polityki społecznej,

z silnym naciskiem na centralizację, etatyzm, planowanie. Zarazem z uwagi na motywowane ideologiczne wypieranie różnych kwestii społecznych ze sfery publicznej (jak ubóstwo, bezrobocie, bezdomność, etc.), kwestie typowo opiekuńcze, których istnienie nie uderzało w wizerunek systemu, wychodziły na pierwszy plan, jeśli chodzi o pomocowe rozwiązania instytucjonalne (częściowo jednak realizowane i reformowane w oparciu o instytucje i prawo dotyczące opieki zdrowotnej). Egzemplifikacją była obecność państwowych instytucji opieki dla osób starszych, przewlekle chorych w czasach PRL. W kolejnych dekadach powojennej historii mieliśmy wszak do czynienia z integracją dotychczasowej opieki społecznej z służbą zdrowia⁵, a to rzutowało także na realia funkcjonowania instytucji skierowanych do osób potrzebujących stałej opieki ze względu na wiek, niepełnosprawność czy stan zdrowia.

Opieka w ramach współczesnej pomocy społecznej

W post-transformacyjnej erze rozwoju polityki społecznej zagadnienia opiekuńcze stanowią integralną część ustawodawstwa w zakresie pomocy społecznej (choć nie miała część opieki świadczona jest też na gruncie ustawodawstwa dotyczącego ochrony zdrowia). Jeśli chodzi o zakres obowiązującej do dziś Ustawy o pomocy społecznej z 2004 roku (z późniejszymi zmianami), występuje w niej szeroki zakres narzędzi, które mogą być użyte w świadczeniu pomocy o charakterze opiekuńczym. Można wymienić usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania (poza warunkami domowymi mogą one być także świadczone w placówkach dziennego pobytu, jak domy pomocy, a także w formule tzw. rodzinnych domów pomocy), mieszkalnictwo chronione, aktualnie zastąpione formułą mieszkań wspomaganych i treningowych, a także opiekę instytucjonalną (stacjonarną). Tu mowa jest przede wszystkim o domach pomocy społecznej, ale również placówkach świadczących opiekę całodobową na podstawie działalności gospodarczej lub statutowej. Ponadto, instytucje pomocy społecznej nie tylko biorą udział w świadczeniu opieki, ale ich identyfikowaniu zapotrzebowania na nią, weryfikowaniu uprawnień do jej

otrzymania, określania jej zakresu oraz przyznawania wsparcia w drodze administracyjnych decyzji. Ponadto najnowsze zmiany w systemie pomocy społecznej idą w kierunku wyposażenia instytucji pomocy społecznej w dodatkowe instrumenty dotyczące opieki. Przykładem są ostatnio wprowadzone usługi sąsiedzkie czy możliwość świadczenia usług krótkookresowego pobytu w domach pomocy społecznej. Oprócz tego, już nie na gruncie powszechnego prawa, ale w drodze corocznych konkursów grantowych, pomoc społeczna partycypuje w realizacji programów (i pozyskiwaniu środków na nie) z Funduszu Solidarnościowego, takich jak „Opieka wytchnieniowa”, „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” czy „Centra Opiekuńczo-Mieszkalne”. Programy te działają, póki co, tylko w części gmin i powiatów. Jest pytaniem otwartym czy i kiedy usługi takie jak asystencja osobista czy opieka wytchnieniowa staną się trwałą, integralną częścią systemu pomocy społecznej.

Tym, co w odniesieniu do opieki dotychczas w ustawodawstwie i praktyce w zakresie pomocy społecznej było dotąd ujęte w sposób jedynie fragmentaryczny, jest wsparcie dla opiekunów rodzinnych i nieformalnych. Aczkolwiek i tu pomoc społeczna odgrywa pośrednio swoją rolę. Po pierwsze, przyznawaniem i wypłatą świadczeń finansowych, z jakich może korzystać

Daniel Chodowiecki (1776)



część opiekunów, a osadzonych w ustawie o świadczeniach rodzinnych, zajmują się także instytucje centralne dla pomocy społecznej – ośrodki pomocy społecznej. Mogą one też część opiekunów, w trudnej sytuacji społecznej, objąć składkami na ubezpieczenie społeczne. Oprócz tego, poprzez realizowanie działań własnych lub zleconych w zakresie usług na rzecz opieki, poszczególne, wymienione wcześniej instytucje pomocy społecznej odciążają w mniejszym lub większym stopniu opiekunów rodzinnych i nieformalnych. W poszczególnych gminach pojawiają się także dodatkowe instrumenty na rzecz tej grupy (jak telefony zaufania dla seniorów i opiekunów), a perspektywy szerszego objęcia pomocą osób opiekujących się innymi istnieją (i gdzieś tam już są realizowane) w ramach centrów usług społecznych, w które gminy mogą przekształcać ośrodki pomocy społecznej. Niektóre sprawozdania z gmin, gdzie centra usług społecznych już powstały i funkcjonują, wskazują, że przynajmniej w części z nich prowadzone są działania obejmujące opieką opiekunów i rodziny osób z niepełnosprawnościami czy starszych.

Jak widać zatem, w domenie pomocy społecznej współcześnie mieści się ważna część instrumentarium odpowiedzialna za zaspokajanie potrzeb opiekuńczych. Można i warto dyskutować czy docelowo sfera usług opiekuńczych powinna nadal być zakotwiczona właśnie w sferze pomocy społecznej, czy też raczej powinniśmy szukać wyodrębnionego segmentu zabezpieczenia z tytułu opieki długoterminowej i rozbudowy usług opiekuńczych w luźniejszym związku z instytucjami pomocy społecznej (ostatnie próby reform w tym kierunku pochodzą z 2013 roku za sprawą projektu Ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym – tzw. projektu Senatora Augustyna, ale przez minioną dekadę nie były kontynuowane). Trudno zatem wyobrazić sobie daleko idące zerwanie wielorakich i głęboko zakorzenionych powiązań problematyki opieki z systemem pomocy społecznej.

Prognozy i wyzwania na przyszłość

Można zapytać w jakim punkcie jesteśmy po 100 latach od pierwszej Ustawy o opiece społecznej i co czeka nas

w kolejnych dekadach w sferze opieki (długoterminowej)? Z pewnością trudno snuć prognozy demograficzne na najbliższe sto lat, a to od demografii może w znacznej mierze zależeć zapotrzebowanie na opiekę, jak i potencjał jej finansowania i świadczenia, zarówno w sektorze nieformalnym jak i formalnym. Żyjemy jednak w czasach niepewnych i niespokojnych, w których takie czynniki jak zmiany klimatyczne, epidemie, konflikty w różnych częściach globu mogą generować ruchy ludności bardzo silnie rzutujące na strukturę demograficzną poszczególnych regionów i państw (w tym Polski), jak i możliwości organizacji opieki. Wpływ na zapotrzebowanie na opiekę, jak również na sposób jej świadczenia i organizacji mogą mieć także zmiany technologiczne i możliwe przełomy w medycynie (np. profilaktyce i leczeniu niektórych schorzeń, skutkujących niesamodzielnnością, jak choroby neurodegeneracyjne).



Wiele wskazuje jednak na to, że przynajmniej w najbliższych dekadach potrzeby opiekuńcze w Polsce istotnie wzrosną, a kurczyć mogą się zasoby do odpowiedzi na nie w ramach relacji rodzinnych i nieformalnych

Wiele wskazuje jednak na to, że przynajmniej w najbliższych latach i dekadach potrzeby opiekuńcze w Polsce istotnie wzrosną, a kurczyć mogą się zasoby do odpowiedzi na nie w ramach relacji rodzinnych i nieformalnych. W obliczu powyższego, pomoc społeczna wraz z przypisanymi jej celami oraz instrumentami może odegrać tu rolę wieloraką. Z jednej strony może wypełniać lukę rosnącą wraz z kurczącym się potencjałem sieci krewniackich i nieformalnych. Z drugiej strony, może uzupełniać i pośrednio wspierać rodzinę w rolach opiekuńczych (np. poprzez wsparcie usługowe w trybie dziennym czy w ramach opieki wytchnieniowej bądź krótkookresowej). Po trzecie, może organizować i koordynować zaangażowanie opiekuńcze i wspierające na poziomie lokalnym poprzez koordynację wolontariatu czy – niedawno wprowadzonych do polskiego prawa – usług sąsiedzkich. Po czwarte, (i to zadanie można widzieć jako szczególnie newralgiczne) pomoc społeczna może – nomen omen – pomóc rozwiązywać węzłowe problemy jednostek, rodzin, społeczności, w których pojawia się niesamodzielnność i zapotrzebowanie na opiekę, ale występuje ono wspólnie z innymi potrzebami i problemami. Istnieją bowiem scenariusze nakładania się potrzeb opiekuńczych z trudnościami socjalno-bytowymi oraz rodzinnymi czy zdrowotnymi. W takich sytuacjach nie wystarczą nieraz same usługi opiekuńcze, choćby były to sprofesjonalizowane usługi specjalistyczne, ale potrzeba równoległego i skoordynowanego wachlarza różnych profesji i instrumentów (np. w zakresie pracy socjalnej, wsparcia psychologicznego, czy interwencji kryzysowej). Takie okoliczności potwierdzają jak wiele ma do zrobienia holistycznie rozumiana i świadczona pomoc społeczna w odniesieniu do problematyki opieki długoterminowej. **WS**

¹ Por. np. G. Uścińska, *Opieka długoterminowa. Niesamodzielnosc – nowe ryzyko socjalne*, w: E. Bojanowska, G. Uścińska (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnej polityki społecznej – między nauką a praktyką*, Warszawa 2021.

² Por. A. Przybyłowicz, *Ubezpieczenie pielęgnacyjne w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017.

³ E. Leś, *Rozwój instytucji pomocy społecznej przed 1918 rokiem*, w: E. Bojanowska i in. (red.), *Pomoc społeczna. Idea-rozwój-instytucje*, Warszawa 2022.

⁴ R. Pląsek, *Rozwój instytucji pomocy społecznej w okresie 1918–1939*, w: E. Bojanowska i in. (red.), *Pomoc społeczna. Idea-rozwój-instytucje*, Warszawa 2022.

⁵ M. Brenk, *Rozwój instytucji pomocy społecznej w okresie 1950–1989*, w: E. Bojanowska i in. (red.), *Pomoc społeczna. Idea-rozwój-instytucje*, Warszawa 2022.

Rola pomocy społecznej

w zapobieganiu wykluczeniu społecznemu (w tym e-cyfrowemu)

Wykluczenie społeczne jest tematem nierozzerwalnie związanym z istnieniem społeczeństwa i grup społecznych. Nie jest to zjawisko nowe i wydaje się nieuchronne w społeczeństwie składającym się z mniej lub bardziej ekskluzywnych grup, które próbują określić swoją własną tożsamość.

Samo wykluczenie społeczne może przyjmować różne oblicza występując w wielu obszarach i na wielu wymiarach. Trudno jest nawet zdefiniować pełen katalog płaszczyzn, którego może dotyczyć. Kiedy mówimy o wykluczeniu społecznym często pojawia się obok pojęcie inkluzji czy też integracji społecznej jako remedium na ten problem. Mimo zgłębiania wiedzy dotyczącej marginalizacji i wykluczenia, absorbujących badaczy z wielu dziedzin, nie udało się do tej pory wypracować szczegółowych narzędzi i metod do powstrzymywania tych procesów ani im przeciwdziałania¹. Niniejszy artykuł ma na celu analizę roli współczesnej pomocy społecznej w Polsce w zwalczaniu wykluczenia społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem wykluczenia cyfrowego.

Wykluczenie społeczne – rys teoretyczny, źródła i rodzaje

W dyskursie potocznym często używa się wykluczenia jako synonimu ubóstwa – jest to jednak pojęcie znacznie szersze, choć zawierające w sobie problem ubóstwa. Ze względu na samą złożoność zjawiska wiele jest w literaturze dywagacji na temat jego definicji. Jedną z najprostszych podaje A. Giddens określając wykluczenie społeczne jako „całe spektrum czynników zamykających jednostkom lub grupom dostęp

do możliwości, którymi dysponuje większość populacji”². Ważny jest tu aspekt wzajemnej relacji między odpowiedzialnością osobistą (jak chociażby dobrowolna rezygnacja z uczestnictwa w wyborach) a siłami społecznymi, które kształtują warunki życia jednostek (m.in. niepełnosprawność czy przynależność do mniejszości etnicznej).

Pojęcie wykluczenia (ekskluzji) społecznej ma jednoznacznie pejoratywny charakter, przejawiający się w co najmniej czterech głównych rodzajach: wykluczenia z powodu niewystarczającego poziomu dochodów (ubóstwo), wykluczenia z rynku pracy, wykluczenia z powodu braku dostępu do usług oraz wykluczenia z relacji społecznych. Na złożoność zjawiska wpływa także różnorodność jego źródeł, od powszechnie kojarzonej z tym pojęciem biedy, poprzez bezrobocie, płeć, religię, kolor skóry, narodowość, wiek, chorobę, niepełnosprawność czy orientację seksualną. Dodatkowo wykluczenie rozumie się często jako proces niż bada z pozycji statycznych – ważny jest tutaj moment wejścia, którego zidentyfikowanie może pomóc w zapobieganiu zjawisku, ale i potencjalny moment wyjścia, co ma szczególne znaczenie przy próbach walki z ekskluzyją i ponownego włączenia jednostki bądź grupy do głównego nurtu³. Wspominając dynamiczne ujęcie wykluczenia

Anna Wójcik-Lubzińska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ORCID: 0000-0002-4995-9269

nie można zapominać także o jego zmienności w czasie – w ostatnich latach obserwujemy np. „nowe”, nietradycyjne formy wykluczenia jak chociażby wykluczenie cyfrowe.

Mówiąc o wykluczeniu społecznym mamy też często do czynienia z samospełniającą się przepowiednią, dziedzinieniem wykluczenia, tzw. efektem „kuli śnieżnej” oraz przenikaniem różnych typów wykluczenia. Osoba, która straci pracę ma większe „szanse” na popadnięcie w ubóstwo, a co za tym idzie wykluczenie z kultury czy życia społecznego. Z kolei dzieci wywodzące się z rodzin dotkniętych problemem alkoholowym są niejako „stygmatyzowane” oczekiwaniem, że będą gorzej się uczyć lub mieć później problem ze znalezieniem pracy. Dodatkowo niewydolna czy źle nakierowana pomoc społeczna może jeszcze petryfikować sytuację wykluczenia społecznego utrwalając negatywne wzorce w kontekście dziedziczenia statusu międzygeneracyjnego.

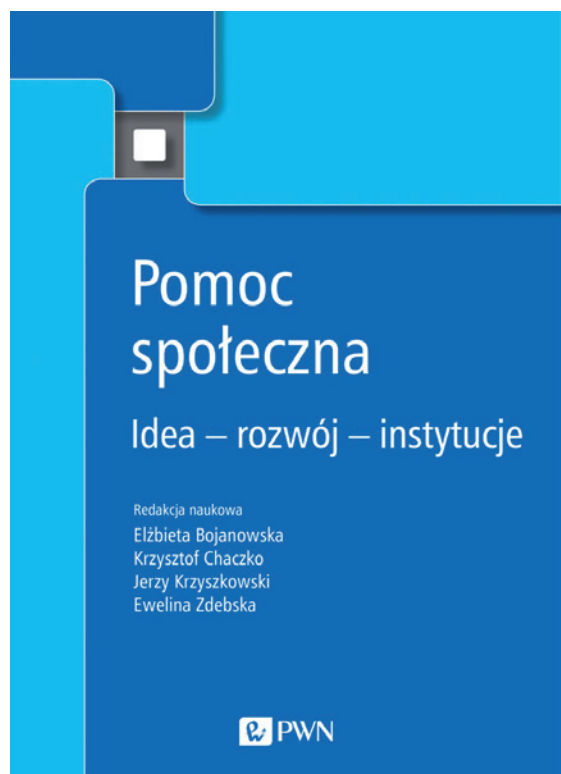
Rola pomocy społecznej w inkluzji wykluczonych

Określając wykluczenie społeczne jako zjawisko negatywne zakładamy, że należy dążyć do jego zwalczania. Walka z wykluczeniem często jest jednak po prostu likwidowaniem samych jego przejawów, rzadziej skutków. Pomaganie drugiemu człowiekowi jest zjawiskiem równie wiekowym jak sam problem wykluczenia społecznego. Historycznie była to jednak często pomoc przypadkowa i nieustrukturyzowana, dotycząca np. działań dobroczynnych najbogatszych członków społeczeństwa bądź grup religijnych. Współcześnie pomoc społeczną określa się jako „metodę osiągania celów polityki społecznej, jest to określona działalność, technika, system służący rozwiązywaniu problemów społecznych”⁴. Przyjmuje się ciągle, że polityka społeczna jest domeną państwa. W ramach polityki społeczno-gospodarczej państwo powinno dążyć do sprawiedliwego podziału dochodów, zapewniania zatrudnienia, wyrównywania szans obywateli w sferze wykształcenia i zatrudnienia⁵. Historia polskiej pomocy społecznej sięga roku 1923, kiedy została uchwalona ustawa o opiece społecznej, a obecnie jej kształt i zakres nadaje ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Pomoc społeczna często kojarzona jest z przyznawaniem świadczeń, zwłaszcza

zasiłków oraz funkcjonowaniem gminnych (miejskich) ośrodków pomocy społecznej. Jednakże na współczesną pomoc społeczną w Polsce składa się zróżnicowana sieć jednostek, usług i świadczeń niematerialnych. Jak zwraca uwagę Grewiński ważną cechą współczesnej polityki społecznej jest jej wielosektorowość, czyli pluralizm instytucji zajmujących się działalnością społeczną⁶.

Pomoc społeczna w Polsce przyznawana jest na podstawie spełnienia dwóch kryteriów: dochodowego (tzw. próg wejścia do systemu pomocy społecznej) oraz wystąpienia jednego z ryzyk społecznych. Ryzyka te wymienia ustawa w artykule 7. Są to: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeba ochrony matczyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych), trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy, trudność w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizm lub narkomania, zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa oraz klęska żywiołowa lub ekologiczna⁷.

Obowiązująca w Polsce ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku określa pomoc społeczną jako „instytucję polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości” dodając, że pomoc społeczna wspiera osoby



i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka oraz podejmuje działania zmierzające do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Podstawowym podziałem świadczeń pomocy społecznej jest podział na świadczenia pieniężne i niepieniężne. Świadczenia pieniężne to przede wszystkim różnego rodzaju zasiłki (stałe, okresowe, celowe), ale także pomoc w usamodzielnieniu czy kontynuowaniu nauki. Świadczenia niepieniężne to m.in. praca socjalna, sprawienie pogrzebu, posiłek, schronienie czy usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania bądź ośrodkach wsparcia. Obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego (gminie, powiecie, samorządzie) oraz na organach administracji rządowej w zakresie ustalonym ustawą. Rozwiązanie to jest przykładem decentralizacji, czyli „przeniesienia kompetencji prowadzenia polityki społecznej na szczebel terytorialny, bliższy obywatelowi”⁸. Zgodnie z raportem Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w 2021 roku z pomocy społecznej skorzystało prawie milion osób z czego ⅓ otrzymało świadczenia pieniężne i ok 44% niepieniężne. Pomoc społeczna to także rozbudowany

system instytucji i placówek takich jak regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, domy pomocy społecznej, placówki specjalistycznego poradnictwa, ośrodki wsparcia i interwencji kryzysowej.

Nie można zapominać tu o roli organizacji pozarządowych, do których zaliczyć można Polskie Towarzystwo Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu, zbiórki społeczne czy też podejmowane przez różne podmioty biznesowe działania w zakresie CSR (Społecznej Odpowiedzialności Biznesu). Organizacje pozarządowe mogą być też pomocne w wymianie doświadczeń czy poczuciu przynależności poprzez skupianie osób o podobnych problemach. Pomoc społeczna w Polsce ma jednak w dalszym ciągu głównie charakter pasywny i opiekuńczy a nie aktywizujący i integracyjny. Jak udowadniają w swojej książce M. Grewiński i J. Lizut – bez wyraźnego nacisku na usługi społeczne nie będzie możliwości skutecznej pomocy osobom wykluczonym⁹. Ważnym elementem wydaje się także integracja usług społecznych, czyli możliwość otrzymania wszechstronnego wsparcia w jednym miejscu (na wzór „jednego okienka” obowiązującego przy zakładaniu działalności gospodarczej), a także upodmiotowienie odbiorców tych usług – posadzenie klienta na miejscu kierowcy.

Rola pomocy społecznej w zapobieganiu wykluczeniu społecznemu

Zgodnie z zasadą „lepiej zapobiegać niż leczyć” istotne jest niedopuszczenie do powstania zjawiska wykluczenia wśród grup i jednostek o podwyższonym ryzyku – o czym wprost mówi ustawa o pomocy społecznej w artykule 3. Udzielanie wsparcia polega więc nie tylko na pomocy w przewyższaniu już istniejących sytuacji (zwalczanie wykluczenia), ale także na niedopuszczaniu do wystąpienia specyficznych sytuacji czy warunków (zapobieganie). Ze względu na istotną rolę pracy zarobkowej w życiu jednostek duże znaczenie mają działania zmierzające do aktywizacji zawodowej – zapobiegając nie tylko problemowi wykluczenia z rynku pracy, ale także, co za tym idzie niwelując lub zmniejszając inne typy wykluczenia, jak niewystarczający poziom dochodów a w konsekwencji dostęp do usług czy relacji społecznych,

które buduje się także w pracy. Oprócz działań aktywizacyjnych na rynku pracy wynikających z ustawy coraz większe znaczenie mają działania oparte o strategię CSR-owe przedsiębiorstw. Są to nie tylko działania mające na celu aktywizację zagrożonych wykluczeniem grup na rynku pracy – jak np. programy zatrudniania pracowników 55+, kobiet, przedstawicieli mniejszości narodowych czy LGBT+, ale także chociażby umożliwienie elastycznego czasu pracy czy też pracy hybrydowej dla młodych matek.

Nie można zapominać o wyrównywaniu szans związanych z edukacją, aby zapobiegać wykluczeniu społecznemu w dorosłym życiu. W ramach instrumentów polityki społecznej wspierających wyrównanie szans edukacyjnych wymienić można m.in. obowiązkowy charakter edukacji, zapewnienie bezpłatnych posiłków i podręczników, pomoc materialną o charakterze socjalnym, upowszechnienie wychowania przedszkolnego, opiekę kadry pedagogicznej przygotowanej do pracy z dziećmi dotkniętymi ubóstwem czy niepełnosprawnością, zasiłki okresowe czy świadczenia rodzinne. Wśród mechanizmów skierowanych do dziecka będącego uczestnikiem systemu edukacji wskazać należy również pracę placówek wsparcia dziennego (w tym kół zainteresowań, świetlic), placówek oświatowo-wychowawczych (np. młodzieżowych domów kultury, młodzieżowych ośrodków sportowych, ogrodów jordanowskich) oraz innych instytucji kulturalno-oświatowych¹⁰. Wspomnieć należy tu także o roli poradni pedagogiczno-psychologicznych, które współpracują ze szkołami i przedszkolami w zakresie realizacji zadań dydaktycznych i wychowawczych oraz wskazują poprzez diagnozy i orzeczenia potrzebę zindywidualizowanego podejścia do ucznia.

Równość szans edukacyjnych to podstawa równości startu w dorosłość. Dzięki wsparciu w edukacji i wyrównywaniu szans wśród dzieci i młodzieży istnieje spora szansa na zapobiegnięcie późniejszych nierówności i wykluczenia wśród dorosłych.

Pomoc społeczna a e-wykluczenie

Jednym z nowych wymiarów wykluczenia społecznego jest problem wykluczenia cyfrowego (tzw. e-wykluczenia). Korzyści płynące ze społeczeństwa informacyjnego są coraz większe, tym samym rosną także negatywne konsekwencje dla tych, którzy pozostają na jego marginesie. Szczególnie widoczne stało się to w czasie pandemii COVID-19. Okresy *lockdownów* wymusiły przeniesienie wielu aspektów życia do sieci – w szczególności nauki i pracy zawodowej, ale także kontaktów z urzędami, wizyt u lekarza czy spotkań rodzinnych. Nie bez znaczenia jest także coraz powszechniejsze wypieranie pieniądza gotówkowego przez płatności internetowe. Autorzy artykułu „Labor Market Challenges in the Digital Era” mówią o istnieniu tzw. przepaści cyfrowej, jako ekonomicznej i społecznej nierówności w dostępie do technologii informacyjno – komunikacyjnych (ICT – *Information and Communication Technologies*) oraz ich wykorzystania i wpływu na jednostki i obszary geograficzne¹¹.

Jedną z najprostszych definicji wykluczenia cyfrowego, jest określenie go jako „brak lub ograniczoną możliwość korzystania z nowoczesnych form komunikacji¹²”. Nadmienić tu należy, że mówimy nie tylko o dostępności do technologii, ale także np. braku umiejętności korzystania z nich czy też korzystania z nich w nieodpowiedni sposób. Zgodnie z danymi Eurostatu w Polsce z internetu nie korzystało 15% w 2020, 13% w 2021 i niespełna 12% w 2022 roku. Średnia w UE to odpowiednio 11%, 10% i 9%, a np. w Norwegii jest to niespełna 1% dla 2021 i 2022 roku. Z raportu Wykluczenia Społeczno-Cyfrowego w Polsce wynika, że najbardziej wykluczonymi grupami są osoby o złej sytuacji materialnej, niskim poziomie wykształcenia, osoby starsze oraz mieszkańcy wsi¹³.

Pojęciu wykluczenia cyfrowego coraz częściej przeciwstawia się pojęcie e-inkluzji bądź e-integracji (*ang. e-inclusion*). Przykładem takich działań



Pojęciu wykluczenia cyfrowego coraz częściej przeciwstawia się pojęcie e-inkluzji bądź e-integracji. Przykładem takich działań może być m.in. realizowany w latach 2021– 2023 przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu projekt „KomPAS”

może być m.in. realizowany w latach 2021–2023 przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu projekt „KomPAS”. Jednym z rodzajów oferowanego wsparcia jest trening e-kompetencji. Program skierowany jest do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – bez zatrudnienia, niepełnosprawnych, a także ofiar przemocy domowej. „Uczestnicy Programów odkrywają tajniki obsługi tabletów: instalują pierwsze programy, zakładają sobie konta mailowe, «serfują» po Internecie odwiedzając sklepy internetowe, gazetki z promocjami, rozkład jazdy MPK, miejsca kultury i rozrywki we Wrocławiu, swoje osiedla na Google maps. Wyszukują także inne strony www zgodnie ze swoimi zainteresowaniami. Uczą się też jak korzystać z bezpłatnych aplikacji typu Audiobook i E-book”¹⁴. W planach jest także nauka korzystania z aplikacji zoom do telekonferencji. Działania dotyczące e-inkluzji to jednak nie tylko domena wielkich miast. W województwie zachodniopomorskim przykładem jest program Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu na terenie gmin zrzeszonych w Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty skierowany do rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka; osób niepełnosprawnych, gospodarstw domowych spełniających kryterium dochodowe upoważniające

do otrzymania wsparcia w ramach systemu świadczeń rodzinnych”¹⁵. Gminy mają także możliwość wsparcia dzieci z terenów wiejskich poprzez zakup komputerów z programu „Wsparcie dzieci z rodzin pegeerowskich w rozwoju cyfrowym – Granty PPGR”¹⁶. Zgodnie z informacją Ministerstwa Cyfryzacji w każdej polskiej gminie zostaną także utworzone Kluby Rozwoju Cyfrowego¹⁷ w oparciu o istniejące już w poszczególnych gminach biblioteki, mediateki, domy kultury, Uniwersytety Trzeciego Wieku itp. Mają być to miejsca, w których osoby chętne będą mogły uczyć się korzystania z internetu, w tym portali społecznościowych i e-usług takich jak internetowe konto pacjenta czy mObywatel, co jest niezbędnym warunkiem uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym.

Zakończenie

Pojęcie społeczeństwa inkluzywnego, obecnie bardzo popularne w dyskursie, jest chyba jeszcze trudniejsze do zdefiniowania niż samo pojęcie wykluczenia a działania na rzecz jego wprowadzenia bardzo trudne. Powstaje pytanie na temat koordynacji tych działań oraz podmiotów, które powinny w nie uczestniczyć. W dobie coraz większych wyzwań i dynamicznie zmieniającego się środowiska istnieje

silna potrzeba poszukiwania nowych rozwiązań. W swojej książce „Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej” M. Grewiński i J. Lizut odnoszą się do modelu „3xDE” – decentralizacji zadań społecznych, demonopolizacji polityki społecznej (zasada wielosektorowości) oraz deinstytucjonalizacji (przesuwaniu świadczenia usług społecznych do środowiska i miejsca zamieszkania obywateli tak, aby odbiorcy pomocy nie byli wyrwani z naturalnego środowiska)¹⁸. Strategia Rozwoju Usług Społecznych skupia się na deinstytucjonalizacji usług społecznych dotyczących zagrożonych wykluczeniem osób z niepełnosprawnościami, osób starszych, rodzin i dzieci w ramach pieczy zastępczej, osób z problemami zdrowia psychicznego oraz dotkniętym kryzysem bezdomności. Zmiany w polityce i pomocy społecznej skupiać powinny się na włączaniu osób wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem w główny nurt życia społecznego zapewniając im podobne doświadczenia. Dodatkowo jak podaje I. Sierpowska (za Zimmermannem), prywatyzacja zadań z zakresu pomocy społecznej poprawia ich efektywność, jakość świadczeń, poszerza ofertę usług i dostępności do nich, a także tworzy nowe miejsca pracy¹⁹. W kolejnych latach przekonamy się na ile skuteczne w walce z wykluczeniem społecznym okażą się wysuwane dziś propozycje. **WS**

¹ K. Drózd, *Etykiety współczesnych ideologii. Wykluczenie społeczne*, Kielce 2016, s. 20.

² A. Giddens, *Socjologia*. Warszawa 2021, s. 499.

³ P. Broda-Wysocki, *Pomoc społeczna w Polsce – koncepcja i instrumenty*, Warszawa 2011, s. 56.

⁴ I. Sierpowska, *Państwo wobec pomocy społecznej*, Wrocław 2008, s. 145.

⁵ O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, Wrocław 2009, s. 29.

⁶ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku 'Welfare Pluralism'*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 5–6.

⁷ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.

⁸ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku 'Welfare Pluralism'*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 5–6.

⁹ M. Grewiński, J. Lizut, *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług socjalnych*, Toruń 2012.

¹⁰ N. Stępień-Lampa, *Polityka wyrównywania szans edukacyjnych w III RP*, Katowice 2016.

¹¹ G. Marzano, M. Grewiński, J. Lizut, M. Kawa, *Labor Market Challenges in the Digital Era*, 8th International Conference EMoNT 2018.

¹² U. Grzega, *Dostępność i wykorzystanie internetu w czasie pandemii w Polsce i UE*, Wrocław 2021, s. 365.

¹³ A. Bartol, J. Herbst, A. Pierścińska, *Wykluczenie społeczno-cyfrowe w Polsce. Stan zjawiska, trendy, rekomendacje*, Warszawa 2021.

¹⁴ Szczegóły na www MOPS we Wrocławiu.

¹⁵ Szczegóły na www PCPR w Szczecinku.

¹⁶ Szczegóły na www miasta Dębica.

¹⁷ Szczegóły na www Ministerstwa Cyfryzacji.

¹⁸ M. Grewiński, J. Lizut (red.), *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej – szanse i zagrożenia*, Warszawa 2021.

¹⁹ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej: komentarz*, Warszawa 2007.

Pomaganie, usługi społeczne

i deinstytucjonalizacja: dylematy do rozwiązania

W którą stronę powinna podążać polityka społeczna, by skutecznie zaspokajać rosnące potrzeby społeczne?

Nie ulega wątpliwości, iż współczesność związana jest coraz bardziej z różnorodnymi, nowymi formami niepewności społecznej, występującymi w niespotykanej dotychczas skali. Społeczeństwo, rozumiane w sensie zbiorowym, odczuwa coraz większą niepewność, która przekłada się na coraz niższą odporność społeczną, rodzącą coraz nowe problemy społeczne. Można zaryzykować stwierdzenie, że jedyną rzeczą jaką jest współcześnie pewna, to właśnie niepewność. Do aktualnych nowych form niepewności należą: niepewność geopolityczna związana z wojną na Ukrainie i w Izraelu, niepewność demograficzna związana ze zmianami struktury społecznej i starzenia się społeczeństwa, niepewność ekologiczna w kontekście zmian klimatu, niepewność technologiczna związana z coraz większym wpływem sztucznej inteligencji czy niepewność pracy przy automatyzacji i robotyzacji procesów produkcji. Kumulacja i natężenie coraz większych form niepewności powoduje coraz większe lęki i obawy społeczne, w sensie zarówno indywidualnym, jak i zbiorowym. Skutkuje to coraz niższą odpornością społeczną.

Z drugiej strony rosnące aspiracje Polaków i większa świadomość potrzeb wymusza kreację nowych usług, co uwidoczniło się choćby w diagnozach i konstruowanych w oparciu o te diagnozy programach usług społecznych centrów usług społecznych¹. Rozwój usług społecznych i związany z tym proces deinstytucjonalizacji, który

powinien być przecież odpowiedzią na wskazane wyżej obawy społeczne, rodzi także dylematy, które można syntetycznie ująć w sposób enumeratywny.

Dylematy polityki społecznej

Pierwszy dylemat dotyczy modelu polityki społecznej, realizowanego dzisiaj i modelu, który warto kreować na przyszłość. Czy model polskiej polityki społecznej bardziej ma akcentować kwestie osłonowo-pasywne, zabezpieczające obywateli przed podstawowymi i tradycyjnymi ryzykami socjalnymi, czy ma to być model akcentujący mocniej aktywizację, integrację, przedsiębiorczość, zatrudnialność oraz inkluzyjność. O ile w pierwszym modelu głównym instrumentem asekuracji jest system zabezpieczenia społecznego, który bazuje przede wszystkim na świadczeniach pieniężnych, o tyle drugi model eksponuje poprzez szczegółowe usługi społeczne jako te, które mają charakter niematerialny, ale przyczyniają się w większym stopniu do zmiany społecznej. Większość państw, w tym Polska, ma modele hybrydowe, które korzystają z obu elementów tradycyjnej i nowej polityki społecznej, ale dylemat w tym zakresie polega na tym, jak wygląda struktura i skala inwestycji w świadczenia pieniężne i w usługi społeczne. Ważne jest zatem to, co dominuje w poszczególnych *welfare states* i na jakie akcenty stawia państwo w swojej doktrynie politycznej.

Drugi dylemat dotyczy formy organizacji polityki społecznej, w tym spraw

Mirosław Grewiński

Uczelnia Korczaka

ORCID: 0000-0002-2975-9075

związanych z usługami społecznymi. Chodzi tu o kluczowe wybory dotyczące tego, czy polityka społeczna ma mieć bardziej scentralizowany, czy zdecentralizowany charakter? Czy więcej ma być w polityce społecznej sektora publicznego i jego instytucji, służb i usług, czy raczej to inne podmioty niepubliczne, w tym obywatelskie i prywatne powinny mieć swój ważny udział w realizacji zadań społecznych. Z perspektywy usług społecznych, które są udostępniane i produkowane najczęściej na poziomie lokalnym, wydaje się, że bliższe jest podejście bardziej zdecentralizowane, gdzie mamy do czynienia z lokalnymi sieciami wsparcia, w tym z różnorodnością potencjalnych dostawców usług z różnych sektorów. Samorządowe instytucje polityki społecznej najczęściej planują, koordynują i udostępniają zapotrzebowanie na usługi, ale sam proces produkcji usług jest mocno spluralizowany. W wielu państwach usługi dostarczane są nie tylko przez podmioty publiczne, ale przez organizacje pozarządowe, kościelne, ekonomii społecznej, prywatne firmy. W tym sensie perspektywa usługowa silnie skorelowana jest z zasadami subsydiarności, lokalności i wielosektorowości².

Trzeci dylemat dotyczy sposobów finansowania usług – czyli tego, czy usługi są finansowane w całości przez państwo lub samorządy (sektor publiczny), czy wręcz przeciwnie, płatnikiem są też obywatele, użytkownicy usług (współpłacenie). W zależności od modelu *welfare state*, w poszczególnych krajach przyjmuje się tu różne strategie, czasami nawet skrajnie różne (model skandynawski jest inny aniżeli model anglosaski). Tendencją, którą można współcześnie zaobserwować jest to, że coraz częściej usługi są oferowane w modelu *finance mix*. Źródła finansowania usług są różne i, w zależności od rodzaju usługi, więcej lub mniej partycypuje także odbiorca usługi. Najczęściej, najwyższy koszt usługi płacony jest przez państwo lub/i samorząd lokalny, a mniejszą część dokłada odbiorca usługi lub jego rodzina. W Polsce dominują dwa skrajne podejścia – usługi w sektorze publicznym jako bezpłatne i podobne usługi w sektorze prywatnym jako najczęściej w pełni płatne.

Osobnym dylematem w takich krajach jak Polska jest to, że część usług przerzuca się w całości na finansowanie ze środków pomocowych UE, nie

inwestując w nie własnych środków budżetowych. Poleganie wyłącznie na wsparciu UE nie jest dobrym rozwiązaniem, ponieważ decydenci traktują te usługi jako pilotażowe czy „projektowe”, a nie będące w głównym nurcie realizacji polityki społecznej. A zatem inwestycje w usługi nie powinny być wyłącznie powiązane z funduszami UE, ale powinny być zabezpieczone w budżetach samorządowych na przyszłość jako inwestycje własne.

”

W wielu krajach UE, a także pod wpływem rekomendacji Komisji Europejskiej, poszukuje się rozwiązań wpisujących się w proces deinstytucjonalizacji, szczególnie w wymiarze implikującym lokalny i środowiskowy proces organizacji usług

Czwarty dylemat dotyczy tego, czy systemy usług społecznych mają mieć charakter separatystyczny, czy raczej zintegrowany. Brak współdziałania i koordynowania działań, będący wyrazem także braku zaufania społecznego, przekłada się na wysoką nieufność pomiędzy służbami i instytucjami polityki społecznej. Generalnie, polskie sektory polityki społecznej raczej się nawzajem



Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej

szanse i zagrożenia



UCZELNIA
KORCZAKA



Ministerstwo Rodziny
i Polityki Społecznej

„nie widzą” i „nie słyszą”; mają charakter zdeintegrowanych silosów, które stanowią swoiste „księstwa” biurokracji i aparatu władzy. Brakuje im uwspólnionych celów, motywacji i rozumienia interesu publicznego. Polityka społeczna, rozporozsiona w różnych ministerstwach, w gruncie rzeczy poszatkowana jest na resortowe departamenty. Rzadko kiedy istnieje wola podjęcia ponadresortowych czy ponaddepartamentowych inicjatyw i integrowania się wokół wspólnych idei. W tym kontekście bardzo trudno mówić jest o integrowaniu usług społecznych, gdyż separatyzm resortowy kaskadowo przekłada się na analogiczną sytuację w wielu samorządach. Tymczasem w wielu krajach o innej kulturze i organizacji sektora publicznego oraz o wyższym kapitale społecznym (np. Norwegia, Finlandia, Szwecja, Holandia, Hiszpania) próbuje się integrować usługi społeczne, służby, a nawet instytucje tak, aby najlepiej dopasować ofertę usług do zmieniających się potrzeb indywidualnych i zbiorowych. Służby społeczne mają częściej charakter elastycznych i mniej skostniałych, stąd też stosunkowo szybko integruje się tam usługi w różnych konfiguracjach, aby zapewnić odbiorcom kompleksową pomoc i wsparcie.

Piątym dylematem jest zakres deinstytucjonalizacji usług społecznych.

Wieloletnia tendencja w tej dziedzinie polegała na wzroście instytucjonalizacji i standaryzacji usług, które tradycyjnie były świadczone w rodzinie, we wspólnotach sąsiedzkich i lokalnych. Instytucjonalizacja usług społecznych bywa jednak dezintegrująca i jest droga. Stąd w wielu krajach UE, a także pod wpływem rekomendacji Komisji Europejskiej, poszukuje się rozwiązań wpisujących się w proces deinstytucjonalizacji, szczególnie w wymiarze implikującym lokalny i środowiskowy proces organizacji usług (realizowanych w miejscu zamieszkania) w duchu subsydiarności; jest to alternatywne działanie w stosunku do rozwoju placówek dużych, anonimowych i bardzo kosztownych. Jest to bardzo istotne, m.in. dla potencjalnego rozwoju usług w ramach zmieniającej się pomocy społecznej³. Podobny dylemat dotyczy standaryzacji usług i jej szczegółowości.

Szósty dylemat dotyczy kreacji zróżnicowanych strategii szczegółowych i precyzyjnych planów działań w kontekście specyfiki poszczególnych usług społecznych. Należałoby przemyśleć, jak lepiej zorganizować i połączyć ze sobą usługi reintegracyjne i aktywizacji, które są realizowane na styku polityki pomocy i integracji społecznej, ekonomii społecznej i polityki zatrudnienia. Usługi opiekuńcze i specjalistyczne należałoby rozważać w kontekście działań instytucjonalnych i środowiskowych, ale także w kontekście kształtowania systemu opieki długoterminowej i całodobowej opieki na styku zdrowia i pomocy społecznej. Usługi rynku pracy powinny mieć silniejsze związki z edukacją ustawiczną i zawodową. Z kolei usługi zdrowotne, rehabilitacyjne, wsparcia psychologicznego i terapeutycznego, również ze względu na swoją specyfikę, wymagałyby jeszcze innych strategii szczegółowych.

Siódmy dylemat dotyczy tego, jak skuteczniej i lepiej wykorzystać organizacje pozarządowe i podmioty ekonomii

społecznej do produkcji lokalnych usług społecznych. W ostatnim czasie można zaobserwować pewien kryzys idei ekonomii społecznej i brak metastrategii jej rozwoju. O ile, przy okazji akcesji Polski do UE, rozwojowi nowej ekonomii społecznej w Polsce towarzyszył wielki entuzjazm, o tyle dzisiaj ekonomia społeczna jako pewien paradygmat przeżywa kryzys, także przywództwa. Być może wynika to z faktu, że ekonomia społeczna została mechanicznie włączona w filozofię projektową, sprzężoną z dotowaniem jej ze środków unijnych. Zagubiono gdzieś myślenie procesowe w działaniach na rzecz grup defaworyzowanych, pozostawiając podmioty ekonomii społecznej bez wsparcia po zakończeniu projektów. Z kolei organizacje pozarządowe bardzo często nie są traktowane przez decydentów publicznych jako poważni partnerzy, stąd też traktuje się ich usługi jako doraźne, niejako przy okazji działań sektora publicznego, co stanowi błąd niewykorzystania ważnego, zaangażowanego w sprawy społeczne sektora.

Ósmy dylemat dotyczy tego, jak do planowania i zarządzania usługami społecznymi ściągnąć wrażliwych i empatycznych menedżerów społecznych, którzy łączą kompetencje społeczne z umiejętnością organizacji i zarządzania. Sektor społeczny jest mało atrakcyjny finansowo dla dobrych menedżerów, którzy wybierają inne obszary aktywności. Tymczasem usługi społeczne, szczególnie te zintegrowane, które mają być skuteczne i efektywne, potrzebują menedżerów o kompetencjach zarządczych, ale rozumiejących specyfikę polityki społecznej. Podobny dylemat dotyczy pozyskiwania lokalnych liderów społecznych, potrafiących koordynować zadania lokalnej polityki społecznej i jednocześnie umiejących animować społeczność lokalną. Dylematy te są ściśle skorelowane z brakiem wizji decydentów nt. kształcenia młodzieży do zawodów społecznych

w przyszłości. Problem deficytu kadr może się zatem pogłębiać.

Dylemat dziewiąty dotyczy sytuacji, w której przy powstawaniu nowych struktur i instytucji usługodawczych na poziomie lokalnym, może dochodzić do konfliktów i napięć pomiędzy istniejącymi podmiotami a nowo tworzoną strukturą. Mogą ujawnić się zarówno interesy instytucjonalne środowisk samorządu lokalnego, jak i samych pracowników socjalnych, które mogą blokować tworzenie nowej instytucji. Podyktowane może to być lękiem przed utratą dotychczasowych stanowisk pracy i niepewnej przyszłości kadry przy tego typu reformie instytucjonalnej i nowych ról jakie należałoby wykreować. Obawy mogą dotyczyć także tego, czy powstanie nowej struktury usługowej nie zaburzy dotychczasowej działalności istniejących podmiotów i realizacji ich ustawowych zadań. Może ujawnić się też problem zdolności organizacyjnych mniejszych gmin do realizacji nowych usług społecznych.

Dziesiąty dylemat dotyczy tego, jak traktować w kontekście usług rolę pracy socjalnej i pracownika, który ją wykonuje. Czy pracownik socjalny ma być pracownikiem administracyjnym, czy raczej działaczem środowiskowym, terenowym?⁴ Wprowadzenie asysty rodziny pokazało, że praca socjalna musi być ściśle skorelowana z pracą w terenie i w środowisku, a nie głównie pracą nad dokumentacją i sprawozdaniami. Dotyczy to także źródeł wynagradzania pracowników socjalnych, czy szerzej, pracowników zawodów pomocowych. Czy mają to być źródła samorządowe, czy powinny pochodzić z budżetu centralnego?

I ostatni dylemat – jak traktować odbiorcę usług. Czy jest to odbiorca/klient usług i świadczeń, czy jest to obywatel, który ma konstytucyjnie gwarantowane wszelkie prawa socjalne do egzekwowania od państwa – także w zakresie równego i powszechnego dostępu do usług; czy też może ma być to partner z obowiązkami, partycypujący w zmianie swojej sytuacji?

Nie ulega wątpliwości, iż od rozstrzygnięcia powyższych dylematów, związanych głównie z kierunkiem rozwoju usług społecznych, będzie zależał w przyszłości stopień zaspokojenia rosnących potrzeb społecznych w Polsce. **WS**

¹ Zob. M. Rymśza, A. Karwacki (red.), *Centra usług społecznych. Potencjał intencjonalnie wywołanej zmiany w lokalnej polityce społecznej w Polsce. Raport*, Warszawa 2023.

² Por. M. Grewiński, J. Lizut, *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług socjalnych*, Toruń 2013 oraz M. Grewiński, M. Bąkiewicz (red.), *System lokalnej pomocy społecznej – wybrane aspekty instytucjonalne i praktyczne*, Warszawa 2010.

³ Zob. M. Grewiński, J. Lizut (red.), *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej – szanse i zagrożenia*, Warszawa 2021.

⁴ Zob. M. Rymśza (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, Warszawa 2012.

Nowa pomoc

instytucjonalna?

Wraz z procesem deinstytucjonalizacji i inwestowaniem w usługi społeczne zmienia się rola pomocy instytucjonalnej, której najważniejszym wyrazem są domy pomocy społecznej.

Wsparcie człowieka jest najważniejszym zadaniem stojącym przed systemem pomocowym. Z jednej strony jawi się jako potrzeba i zadanie społeczne, a z drugiej jest wyzwaniem dla współczesnej polityki społecznej. Domy pomocy społecznej (DPS-y) stanowią istotny element wsparcia instytucjonalnego w ramach systemu pomocy społecznej. Posiadają jedno z najstarszych korzeni jako forma pomocy społecznej w zakresie organizowania opieki adresowanej do ludzi, którzy bez pomocy osób trzecich, nie byli w stanie samodzielnie funkcjonować w miejscu zamieszkania.

W przeszłości placówki te przeszły liczne przeobrażenia, nie tylko w samej wewnętrznej strukturze organizacyjnej, ale przede wszystkim w postrzeganiu ich przez zewnętrzne otoczenie. Dom pomocy społecznej jest placówką świadczącą usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne osobom wymagającym całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności. W obecnych czasach, myśląc o rozwoju usług społecznych, pojawia się nowa rola domu pomocy społecznej w obliczu deinstytucjonalizacji usług społecznych i zdrowotnych. Należy stwierdzić, iż wśród szeregu działań istotne jest wdrażanie nowych usług społecznych (otwarcie DPS na usługi środowiskowe), zmiana sposobu myślenia w zakresie roli tej instytucji, wykorzystanie możliwości jakie ma DPS czy kreacja pomysłów na funkcjonowanie tej instytucji w obliczu inwestycyjnej polityki społecznej.

Wciąż odczuwamy brak usystematyzowanej wiedzy na temat ewolucji instytucjonalnych form pomocy społecznej w naszym kraju. Wiedza na ten temat

jest wyrywkowa czy szczątkowa, dotycząca wąskich fragmentów jej funkcjonowania. Z badań prowadzonych w domach pomocy społecznej na początku lat dziewięćdziesiątych na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że część domów istnieje nieprzerwanie od stu, a nawet stu pięćdziesięciu lat, jednak brak jest usystematyzowanych źródeł informacji na ten temat¹.

Istota domów pomocy społecznej

Dom pomocy społecznej jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej. Jest instytucją świadczącą pomoc na poziomie obowiązującego standardu osobom wymagającym całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności. Zakres pomocy obejmuje usługi: bytowe, opiekuńcze, wspomagające, edukacyjne w formach i zakresie wynikających z indywidualnych potrzeb. Dom pomocy społecznej ma charakter stacjonarny, całodobowy, samodzielny i odpłatny. Troska o poczucie godności człowieka wysuwa się na pierwszy plan w funkcjonowaniu domu. Poczucie stabilizacji i bezpieczeństwa w domu pomocy społecznej w dużej mierze zależy od ludzi, stworzonej przez pracowników atmosfery w zespole terapeutyczno-opiekuńczym, od umiejętności współpracy w tym zespole, profesjonalizmu oraz od okazywania szacunku drugiemu człowiekowi.

Dom pomocy społecznej tworzą ludzie – mieszkańcy i personel – którzy poprzez wytyczone cele i ich realizację sprawiają, iż całość funkcjonowania tej instytucji powinna skupiać się na obszarze wsparcia emocjonalnego mieszkańców, kompleksowej, całodobowej opieki, diagnozy problemów i potrzeb oraz bardzo istotnego towarzyszenia².

Ewelina Zdebska

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej
w Krakowie

ORCID: 0000-0003-1698-6663

Prawidłowo, a zarazem dobrze funkcjonujący dom pomocy społecznej, ma do spełnienia misję, która określa cele, wyznacza kierunki działania, rozbudza ambicje oraz często stanowi funkcję „motoru napędowego”. Myśląc o rozwoju usług społecznych, dostrzegamy nową rolę domu pomocy społecznej w obliczu deinstytucjonalizacji usług społecznych i zdrowotnych.

Domy pomocy społecznej w liczbach

W 2022 roku funkcjonowały 823 domy pomocy społecznej, oferujące 80 315 miejsc, w których przebywało 76 930 osób. Z tego 784 placówki to były domy pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym, miały 78 679 miejsc, w których przebywało 75 519 osób (783 domy prowadzone przez powiat posiadały 78 479 miejsc, z których zajęte było 75 320 oraz 1 dom pomocy społecznej prowadzony przez marszałka województwa, miał 200 miejsc, zajętych 199) oraz 38 gminnych domów pomocy społecznej, posiadających 1 636 miejsc, w których przebywało 1 411 osób. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 roku w domach pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym zatrudnionych było 55 536 osób, w tym: etatowi pracownicy – 53 734 oraz nieetatowi pracownicy – 1 802³.

Deinstytucjonalizacja a pomoc instytucjonalna

Deinstytucjonalizacja to alternatywa dla działania i organizowania wsparcia w systemie polityki społecznej opartego na funkcjonowaniu dużych, publicznych instytucji. Kierunek i charakter tych zmian może jednak przybierać różne formy, ma szerszy kontekst i znaczenie⁴. Polityka społeczna ze swej natury ma charakter wielodyscyplinarny i interdyscyplinarny, czerpiąc z warsztatu i dorobku innych nauk społecznych. Proces deinstytucjonalizacji skupia się na rozwoju usług oraz winien być identyfikowany z podniesieniem jakości życia obywateli, dzięki szerokiemu dostępowi do usług społecznych, realizowanych w środowisku zamieszkania osób wymagających wsparcia, tj. w środowisku lokalnym, co ma doprowadzić do sytuacji, w której opieka instytucjonalna całodobowa będzie potrzebna jedynie w wyjątkowych sytuacjach. To nieograniczony dostęp do szerokiego spektrum interdyscyplinarnych usług środowiskowych może wpłynąć na

”

Obowiązkiem wydaje się być otwarcie domu pomocy społecznej na potrzeby środowiskowe, wykorzystanie zasobów tej instytucji do rozwoju usług społecznych w środowisku lokalnym, a tym samym zmiana profilu funkcjonowania

zmniejszenie popytu na usługi stacjonarnej opieki długoterminowej. Zatem za M. Grewińskim i J. Lizut deinstytucjonalizacja to proces polegający na przesuwaniu świadczenia usług społecznych do środowiska i miejsca zamieszkania obywateli tak, aby odbiorcy pomocy nie byli wyrywani z naturalnego środowiska życia, w myśl zasady tożsamości⁵. Wymogiem minimalnym w zakresie skorzystania przez Polskę z funduszy Unii Europejskiej w nowej perspektywie (2021–2027) jest wdrożenie tzw. strategii deinstytucjonalizacji usług społecznych i zdrowotnych.

Miejsce i rola domów pomocy społecznej w zmieniającej się polityce społecznej

Dokument „Strategia Rozwoju Usług Społecznych. Polityka publiczna do 2030 roku (z perspektywą do 2035 roku)” wyznacza nową rolę domu pomocy społecznej w obliczu deinstytucjonalizacji usług społecznych i zdrowotnych. Zmiana ma polegać na:

- Zmniejszaniu liczby miejsc w domach pomocy społecznej dla dzieci na rzecz innych nieinstytucjonalnych form wsparcia dzieci z niepełnosprawnościami (głównie rozwój wsparcia w zakresie usług świadczonych w społeczności lokalnej – asystentura rodziny, asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością, usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne, usługi wytnieniowe, placówki wsparcia dziennego dla dzieci, pomoc rodziny wspierającej, wsparcia dziennego dla dzieci z niepełnosprawnościami, wsparcia rehabilitacyjno-terapeutycznego w ośrodku wczesnej interwencji, placówki edukacyjno-wychowawczej czy wsparcia żywieniowego dla dzieci w ramach programów rządowych; wsparcie w zakresie pomocy finansowej; wsparcie w zakresie opieki nad dziećmi pozbawionymi opieki rodziców – rodziny zastępcze, instytucjonalna piecza zastępcza, domy pomocy społecznej).
- Koordynacji usług zdrowotnych z usługami społecznymi, szerszy rozwój opieki środowiskowej.
- Utrzymaniu poziomu zasobów instytucji opieki całodobowej na poziomie niezbędnym i adekwatnym do liczby osób, których stan zdrowia i sytuacja rodzinna uniemożliwiają zapewnienie jej w środowisku zamieszkania.

- Umieszczenie osoby w instytucji całodobowej powinno być ostatnim, najmniej pożądanym, ogniwem wsparcia.
- Dostosowanie systemu opieki długoterminowej do stale rosnących potrzeb związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- Rozwój usług wsparcia środowiskowego dla osób z zaburzeniami psychicznymi i osób z niepełnosprawnościami.
- Rekomendowane są działania profilaktyczne, w tym głównie multiprofesjonalne wsparcie

Proces deinstytucjonalizacji DPS obejmować będzie szereg działań zmierzających do rozwoju usług w środowisku lokalnym, a wśród nich: priorytet usług społecznych realizowanych w środowisku zamieszkania nad usługami stacjonarnymi, rozwój lokalnych i zindywidualizowanych usług, w tym usług o charakterze zapobiegającym, które mają ograniczyć konieczność opieki instytucjonalnej, działania zmierzające do wykorzystania zasobów i potencjału instytucjonalnej opieki długoterminowej na poczet rozwoju nowych usług środowiskowych w społeczności lokalnej, rozwój różnych form mieszkalnictwa.

Domy pomocy społecznej widziane są w nowej odsłonie jako możliwość świadczenia przez nie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób w nim niezamieszkujących, co oznacza, że usługi te mogą być świadczone również w środowisku zamieszkania osoby potrzebującej wsparcia. Działaniami wymagającymi wzmocnienia są m.in.:

- rozwój lokalnych, powszechnych i zindywidualizowanych usług, w tym usług o charakterze zapobiegającym, które mogą ograniczyć konieczność opieki instytucjonalnej,
- usamodzielnianie mieszkańców DPS, którzy są w stanie funkcjonować poza instytucją,
- świadczenie przez dom usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób w nim niezamieszkujących,
- opieka wytnieniowa,
- skoordynowanie wszystkich rodzajów usług społecznych ze zdrowotnymi,
- opracowanie i rozwój pośrednich form wsparcia zapewniających opiekę w domach pomocy społecznej zgodnie z ideą deinstytucjonalizacji,



Théodore Valério – Jałmużna (1879)

- rozwój wolontariatu,
- wprowadzenie formy rodzin wspierających lub zaprzyjaźnionych z mieszkańcem DPS,
- zabezpieczenie usług stacjonarnej opieki długoterminowej, jako ostatniego i najmniej pożądanego elementu systemu wsparcia.

W procesie deinstytucjonalizacji DPS należy pamiętać, iż opieka rodzinna jest najważniejszym elementem systemu wsparcia. Kolejno powinniśmy myśleć o usługach w środowisku zamieszkania, usługach w ośrodku wsparcia, usługach

mieszkalnych – środowiskowych z okresowym pobytem całodobowym i na końcu o usługach stacjonarnych. Troska o godność człowieka, jakość życia, personalizację usług staje się niemal misją dzisiejszych zmian. Nie bez znaczenia jest również reorganizacja pracy oraz poprawa bazy lokalowej, wyposażenia oraz lepszej organizacji pracy. Obowiązkowym wydaje się być otwarcie domu pomocy społecznej na potrzeby środowiskowe, wykorzystanie zasobów tej instytucji do rozwoju usług społecznych w środowisku lokalnym, a tym samym zmiana profilu funkcjonowania. **WS**

¹ Z. Grabusińska, *Domy Pomocy Społecznej w Polsce*, Warszawa 2013, s. 7.

² E. Zdebska, *Zespół terapeutyczny – opiekuńczy w domu pomocy społecznej*, Kraków 2016, s. 10.

³ Dane statystyczne za 2022 rok zgodnie ze sprawozdaniem resortowym MRIPS-05.

⁴ M. Grewiński, J. Lizut, *Idea, definicje i teoretyczne aspekty deinstytucjonalizacji w polityce społecznej*, w: *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej – szanse i zagrożenia*, M. Grewiński, J. Lizut (red.), Warszawa 2021, s. 12.

⁵ Tamże, s. 13.

Czy zmierzamy w kierunku

powszechnego modelu pomagania społecznego?¹

W polskiej polityce społecznej przyzwyczailiśmy się do selektywnego modelu pomagania oznaczającego generalnie, iż wspiera się wybrane grupy społeczne. Ale badania wskazują, iż to powszechna polityka społeczna tworzy podstawę do zwiększania poparcia społecznego dla programów socjalnych. Czy zmierzamy w tym kierunku?

Dwa modele pomagania społecznego

Klasyfikacją, która wyznaczyła ramy w wyróżnianiu dwóch podstawowych modeli pomagania społecznego była propozycja Harolda Wilenskyego i Charlesa Lebeaux z końca 1.50. XX w. sprowadzająca się do modelu rezydualnego (marginalnego) oraz instytucjonalnego.

Ten pierwszy model opierał się na założeniu, że istnieją dwa „naturalne” kanały, poprzez które jednostki zaspokajają swoje potrzeby: rodzina i gospodarka rynkowa. Czasami jednak z różnych powodów instytucje te nie funkcjonują prawidłowo: w rodzinie i gospodarce pojawiają się kryzysy, zaś cykl życia i zdarzenia losowe determinują problemy wieku starczego czy choroby. W takich przypadkach uruchamiany jest trzeci mechanizm zaspokajania potrzeb — instytucja wsparcia społecznego (*social welfare structure*). Działanie to ma wymiar awaryjny, zastępczy i czasowy co oznacza, iż zakłada się jego zaprzestanie w momencie, gdy struktura społeczna, rodzina czy system ekonomiczny znów zacznie prawidłowo funkcjonować. Ze względu na swoją temporalność i ekstraordynaryjność korzystanie ze świadczeń społecznych zwykle wiązało się z elementami stygmatyzacji charakterystycznymi dla działań dobroczynnych².

Z kolei model instytucjonalny w polityce społecznej oznaczał zorganizowany system instytucji i usług społecznych (*system of social services and institutions*), których celem jest działalność na rzecz poprawy warunków życia obywateli. W myśl tej koncepcji organizacja wsparcia społecznego (*social welfare*) jest konieczną funkcją współczesnego państwa przemysłowego; konieczną gdyż wynikającą ze złożoności modernistycznego życia społecznego cechującego się trudnościami w zaspokajaniu potrzeb społecznych przy użyciu własnych (jednostkowych) zasobów rodzinnych czy zawodowych. Dlatego też w tym modelu funkcjonowanie instytucji wsparcia społecznego (*helping agencies*) uznaje się za standardowy stan instytucjonalny współczesnego państwa.

Pod koniec lat 80. XX wieku Gösta Esping-Andersen i Walter Korpi powrócili do tej typologii (przy okazji analizy nordyckiego modelu państwa dobrobytu), objaśniając ją w następujący sposób: „W marginalnym modelu polityki społecznej zakłada się, że zdecydowana większość populacji jest w stanie zadbać o własny dobrobyt, a rola państwa sprowadza się do interwencji w momencie, gdy zawodzą naturalne kanały dystrybucji dóbr. Marginalne systemy wsparcia społecznego (*marginal welfare systems*) są zatem ukierunkowane na te grupy społeczne, które nie są zdolne do zaspokajania potrzeb przy

Krzysztof Chaczko

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej
w Krakowie

ORCID: 0000-0003-1506-1394

wykorzystaniu własnych zasobów. Dlatego też przestrzeń państwowej odpowiedzialności za sprawy społeczne jest wąska i preferowany jest nacisk na rozwiązania rynkowe i indywidualne. Z kolei w modelu instytucjonalnym granice społecznej odpowiedzialności państwa nie są zakreślone. Wynika to z dominacji poglądu, że dobrostan jednostek jest obowiązkiem publicznym, co oznacza większe lub mniejsze kwestionowanie zdolności rynku do zapewnienia odpowiedniej dystrybucji dóbr. Model instytucjonalny promuje zasadę, że wszyscy obywatele powinni być jednakowo uprawnieni do odpowiedniego standardu życia oraz że należy zagwarantować przestrzeganie praw społecznych, w takim samym sensie jak przestrzega się np. prawa własności³.

Wspomniany G. Esping-Andersen szczególną uwagę poświęcił analizie wsparcia powszechnego zawartego w modelu instytucjonalnym. W słynnej typologii trzech porządków (reżimów) państwa opiekuńczego zaproponował termin „porządek socjaldemokratyczny” (zamiast instytucjonalny), oznaczający grupę państw „w których zasady uniwersalizmu i dekomodyfikacji zostały rozszerzone również na nowe klasy średnie (...) To taki porządek, który – minimalizując funkcje rynku – sprzyja budowaniu uniwersalistycznego solidaryzmu społecznego opartego na państwie. Wszyscy czerpią korzyści; pomyślność wszystkich jest zależna od państwa i – zakłada się – wszyscy będą się czuli zobowiązani do wnoszenia swojego wkładu”⁴.

Wraz z ogromną popularnością koncepcji porządków państwa opiekuńczego G. Espinga-Andersena, kategoria powszechności stała się poniekąd wyznacznikiem zaawansowania rozwoju państwa opiekuńczego i przedmiotem licznych analiz naukowych. Miało to logiczne przełożenie w literaturze z zakresu *welfare states*, gdyż niemal zniknął wspomniany wyżej termin „model instytucjonalny” (H. Wilenskyego i Ch. Lebeaux), zaś miejsce to zajęła właśnie kategoria powszechności (uniwersalizmu) w pomaganiu społecznym.

Dyskurs nad definiowaniem powszechnego modelu pomagania społecznego

Jedną z pierwszych propozycji wyróżniania zjawiska uniwersalnego modelu

Industrial Society and Social Welfare

Harold L. Wilensky & Charles N. Lebeaux

With an extensive new essay,
“The Problems and Prospects of the Welfare State”



A FREE PRESS PAPERBACK
ORIGINALLY PUBLISHED BY
RUSSELL SAGE FOUNDATION

pomagania społecznego autorstwa Waltera Korpi i Joakima Palme sprowadzała się do analizy trzech wymiarów powszechności. Po pierwsze, czy programy są otwarte dla wszystkich, czy też są uzależnione od dochodów? Po drugie, czy programy społeczne są zdywersyfikowane i w związku z tym są zarządzane przez różne podmioty czy dotyczą wszystkich i są administrowane w ramach jednego, publicznego systemu? Po trzecie, czy świadczenia wypłacane są według zryczałtowanej stawki (*flat-rate*) czy zależą od wysokości dochodów (*earnings-related*)?⁵

Tropem tym podążyli także Paula Blomqvist oraz Joakim Palme zwracając uwagę na cztery ogólne wymiary interesującego nas pojęcia:

- Inkluzję (*inclusion*), tj. wymiaru odnoszącego się do zakresu podmiotowego programów społecznych i oznaczającą otwartość świadczeń na wszystkich obywateli na tych samych warunkach lub ich ograniczeń;
- finansowania (*financing*), odnoszącego się źródła finansowania pochodzącego albo ze środków publicznych, albo pozapublicznych;
- podmiotu udzielającego świadczeń (*provision*), oznaczającego jego

statusu jako instytucji publicznej, prywatnej czy też pozarządowej;

- świadczeń społecznych (*benefits*), tj. postrzegania zakresu przedmiotowego jako działania adekwatnego dla wszystkich grup społecznych lub niewystarczającego, co rodzi konieczność uzupełnienia świadczeń np. o rozwiązania niepubliczne⁶.

W podobnym duchu wypowiadał się Jørgen Goul Andersen uznając, iż z tym zjawiskiem mamy do czynienia gdy:

- dostęp do świadczeń jest jasno określony w zapisach prawnych i nie podlega uznaniowości;
- zasady warunkujące dostęp do świadczeń dotyczą wszystkich obywateli/mieszkańców, którzy tym samym mogą być ich beneficjentami. Szczególnie dotyczy to brak kryterium dochodowego;
- źródło finansowania świadczeń pochodzi z podatków, rzadziej ze składek;
- świadczenia cechują się adekwatnością⁷.

Widzimy zatem, iż dyskurs nad definiowaniem powszechności w polityce społecznej sprowadza się faktycznie do analizy czterech kluczowych

wymiarów związanych z tym zjawiskiem:

1. dostępu do świadczeń;
2. instytucji administrującej świadczeniami;
3. finansowania świadczeń;
4. ich jakości/adekwatności.

Wymiary powszechności

Bez wątpienia kluczowym wyznacznikiem powszechności są wzorce korzystania ze świadczeń społecznych. W tym kontekście uważa się, iż zjawisko to zachodzi wtedy, gdy dostęp do świadczeń jest nie tylko otwarty – to znaczy nie jest kierowany do wyselekcjonowanych grup społecznych o określonych potrzebach – ale faktycznie korzysta z niego znaczna większość społeczeństwa. Rzecz sprowadza się zatem do rzeczywistej istotności świadczeń, co oznacza, że program uznaje się za uniwersalny jeśli jest akceptowany przez wszystkie grupy społeczne, a w szczególności te, które mogą sobie pozwolić na nabycie (alternatywnych) usług społecznych na rynku komercyjnym. Inaczej mówiąc: niska jakość świadczeń społecznych powoduje oczywiste skutki w postaci poszukiwań alternatywnych rozwiązań, a tym samym koncept uniwersalizmu traci rację bytu. Myśl ta pierwotnie pojawiła się u W. Korpiego i J. Palme w postaci argumentu, iż powszechne świadczenia powinny być postrzegane jako adekwatne także przez grupy społeczne, które cechują się ponadprzeciętnymi dochodami⁸.

W przypadku wymiaru instytucjonalnego to za powszechne świadczenia społeczne uznaje się te, które są powołane i administrowane przez instytucje państwowe i zapewniają wszystkim taką samą treść. Wspomniani P. Blomqvist oraz J. Palme uważają, że gwarancja publicznej organizacji świadczeń jest jednym z kluczowych kryteriów tego zjawiska. Ale pojawiają się też głosy, iż wystarczającym wymogiem są (rządowe) podstawy prawne i standaryzacja świadczeń, zaś ich dostarczycielami mogą już być podmioty niepubliczne. Z kolei zaprzeczeniem publicznego administrowania świadczeniami społecznymi jest komercjalizacja programów (usług) społecznych, gdzie pojawiają się czynniki związane z konkurencją, np. różnorodne formy selekcji beneficjentów lub preferowanie

najbardziej „atrakcyjnych” użytkowników z punktu widzenia niepublicznego organizatora świadczeń, np. funkcjonowanie różnorodnych „profilu” potencjalnych beneficjentów lub zawężanie dostępu pod względem geograficznym.

Jeśli zaś analizujemy źródła finansowania, to zazwyczaj twierdzi się, że najbardziej adekwatny sposób finansowania powszechnych programów społecznych to ogólny podatek dochodowy. Oznacza to, iż finansowanie takiego świadczenia jest solidarne dzielone przez wszystkich członków społeczeństwa na podstawie ich możliwości finansowych oraz że niwelacja ryzyk socjalnych (typu choroba, wypadek, kryzys ubóstwa itp.) skumulowana jest w obrębie populacji jako całości, a nie w ramach mniejszych grup społecznych wyodrębnionych na podstawie przepisów administracyjnych. Ale dyskurs z zakresu finansowania uniwersalnej polityki społecznej odnosi się także do odpłatności np. za usługi społeczne, gdyż koszty te są postrzegane jako zagrożenie dla idei uniwersalizmu w sytuacji, gdy ich wysokość uniemożliwia grupom o niskich dochodach korzystanie z programów społecznych. Rozwiązanie tej sytuacji widzi się zazwyczaj w obniżaniu poziomu opłat dla grup o niższym statusie ekonomicznym, co za Thedą Skocpol określa się jako *targeting within universalism*, czyli sprzyjanie grupom o niższych dochodach dostępu do dóbr właśnie w kontekście upowszechniania świadczeń społecznych⁹.

Krótko mówiąc, modelowy powszechny system pomagania społecznego powinien obejmować swoim zasięgiem większość społeczeństwa, być administrowany przez państwo w ramach jednolitego systemu, finansowany ze źródeł podatkowych oraz zapewniać świadczenia, które są wystarczająco atrakcyjne pod względem jakości dla wszystkich grup społecznych.

Polskie doświadczenia z powszechnymi programami społecznymi

W 2006 roku w krajowej polityce społecznej pojawiło się – jako jedno z pierwszych w Polsce – bezwarunkowe (jeśli chodzi o dochód) świadczenie społeczne. Była to jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe). Po kilku latach funkcjonowania tego świadczenia bez

THE DEMOCRATIC CLASS STRUGGLE



WALTER KORPI

testu dochodu, postanowiono jednak wprowadzić kryterium dochodowe, ale na wysokim poziomie jak na krajowe realia. Z kolei od 2010 roku zasiłek i świadczenie pielęgnacyjne nie są ograniczone kryterium dochodowym i przysługują rodzinom opiekującym się dziećmi z niepełnosprawnościami na zasadzie świadczeń powszechnych.

Wydaje się jednak, że kluczowym momentem w rozwoju programów zawierających elementy wspomnianego wyżej uniwersalnego modelu pomagania społecznego było wprowadzenie świadczenia wychowawczego „Rodzina 500 plus”. Przypomnijmy, pierwotnie był to program hybrydowy – powszechny (bez testu dochodu) w przypadku pierwszego dziecka, i selektywny (z testem dochodu) w przypadku drugiego i kolejnego dziecka. Od 2019 roku program funkcjonuje już w całości w formie bezwarunkowej jeśli chodzi o dochód.

Badania opinii publicznej pokazują, iż program cieszy się znaczną akceptacją społeczną – w 2017 r. 77% osób biorących udział w sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) wyraziło poparcie dla tego programu, przy 20% poziomie dezaprobaty. Z kolei w 2021 roku, 5 lat po wprowadzeniu tego świadczenia, poparcie dla

programu (oczywiście w rozszerzonej formule) wyrażało ogółem 73% badanych. Przeciwna mu było blisko jedna czwarta (24%) ankietowanych.

Idąc tym tropem i próbując odpowiedzieć na pytanie o zasięgu poparcia dla rozwiązań zakładających brak limitu dochodów w pobieraniu świadczeń społecznych, warto posłużyć się danymi CBOS, z których wynika, iż „Powszechny charakter świadczenia wywołuje rozbieżne opinie (...) Blisko dwie piąte ogółu badanych (37%) uważa, że powinno być ono wypłacane wszystkim wychowującym dzieci – niezależnie od dochodu. Pozostali sądzą najczęściej, że świadczenie wychowawcze powinno przysługiwać słabo i średnio sytuowanym rodzinom (38%)”¹⁰. Krótko mówiąc, badania z tego zakresu ukazują około 40%-ową grupę społeczeństwa opowiadającą się za powszechnością (w tym przypadku 500 plus), i niemal tyle samo respondentów będących zdania odmiennego. To oczywiście niekoniecznie może oznaczać, że mniej więcej co trzeci obywatel Polski jest zwolennikiem powszechności świadczeń społecznych, gdyż w przypadku powszechności dotyczącej usług społecznych (a nie świadczeń pieniężnych) poziom akceptacji społecznej dla tego typu rozwiązania jest jeszcze wyższy.

Walter Korpi w książce „The Democratic Class Struggle” twierdzi, iż „tam gdzie istnieje ukierunkowanie na

programy o charakterze uniwersalnym, polityka społeczna zmniejsza nierówności poprzez umożliwianie niższym warstwom społecznym korzystanie z mniej więcej tych samych standardów świadczeń, co inne grupy społeczne”¹¹, zaś P. Blomqvist oraz J. Palme dodają, iż powszechna polityka społeczna tworzy podstawę do zwiększania poparcia społecznego dla programów społecznych. Spoglądając na rozwój polskich programów społecznych zawierających elementy powszechności być może już niebawem sami będziemy mogli spróbować odpowiedzieć na tego typu pytanie. **WS**

¹ Zmodyfikowana wersja artykułu: K. Chaczko, *Uniwersalizm w polityce społecznej – ujęcie teoretyczne*, w: K. Głębicka-Auleytner, M. Grewiński (red.) *Polityka społeczna i edukacyjna w kontekście współczesnych wyzwań*, Radom 2023.

² H.L. Wilensky, Ch. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York 1958, s. 138.

³ G. Esping-Andersen, W. Korpi, *From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy*, „International Journal of Sociology” 1987, vol. 16, no. 3–4, s. 40.

⁴ G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010, s. 45–46.

⁵ W. Korpi, J. Palme, *The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries*, „American Sociological Review” 1998, 63(5), s. 661–687.

⁶ P. Blomqvist, J. Palme, *Universalism in Welfare Policy: The Swedish Case beyond 1990*, „Social Inclusion” 2020, nr 8(1), s. 116.

⁷ J. Goul Andersen, *Universalization and deuniversalization of unemployment in Denmark and Sweden*, w: A. Anttonen, L. Häikiö, K. Stefánsson (red.), *Welfare state, universalism and diversity*, Cheltenham 2012, s. 165.

⁸ W. Korpi, J. Palme, *The paradox of redistribution and strategies of equality...*, s. 661–687.

⁹ T. Skocpol, *Targeting Within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States*, w: C. Jencks, P.E. Peterson (red.), *The Urban Underclass*. Washington 1991, s. 411–436.

¹⁰ Zob. *Tylko co piątemu Polakowi nie podoba się program 500+, CBOS 2017; Program Rodzina 500 plus po pięciu latach funkcjonowania*, CBOS 2021.

¹¹ W. Korpi, *The Democratic Class Struggle*, London 1983, s. 191.

O przyszłości pomagania

– Z Grzegorzem Baranowskim, Dyrektorem Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej rozmawia redakcja „Wiadomości Społecznych” – Krzysztof Chaczko i Ewelina Zdebska

Redakcja „WS”: W tym roku obchodzimy 100-lecie uchwalenia ustawy o opiece społecznej. Przez te 100 lat wiele się wydarzyło w Polsce i oczywiście w obszarze pomocy społecznej. Ale zacznijmy może od transformacji ustrojowej i projektowania pomocy społecznej w latach 90. XX wieku. Jak Pan ocenia ten okres rozwoju pomocy społecznej, nazywany czasami „okresem działań osłonowych”?

Grzegorz Baranowski: Dziękuję za to pytanie, ale muszę rozpocząć od podkreślenia tego czym jest nasz Jubileusz. Święto 100-lecia pierwszego aktu normatywnego w zakresie organizacji pomocy społecznej, jest świętem całego systemu pomocy społecznej w Polsce. Ten system tworzą ludzie, zatem to Jubileusz tych wszystkich osób, które ten system przez te wszystkie lata tworzyli. Były to postacie wielkiego formatu, znane niejednokrotnie z heroicznych postaw. Przykładem takiej osoby jest na pewno postać Pani Irena Sendlerowej, zatrudnionej na stanowisku opiekunki społecznej w Wydziale Opieki Społecznej Zarządu Miasta Warszawy, w tych jakże trudnych czasach II wojny światowej.

Jednak na ten system, przez lata składała się praca wielu tysięcy ludzi, wykonujących ciężką, codzienną, niedocenioną i często nie właściwie opłacaną pracę. To opiekunowie, pracownicy socjalni, terapeuci i inni pracownicy systemu. To im należą się największe z możliwych podziękowań i życzeń, by każdy z nas doceniał ich pracę, również w sensie materialnym. I tego życzę wszystkim z okazji Jubileuszu.

Wracając jednak do pytania, to oczywiście należy potwierdzić. Zdecydowanie

system pomocy społecznej w Polsce w latach 90. XX wieku miał do spełnienia i spełnił zupełnie inną rolę niż tą, którą realizuje dzisiaj. W czasach przemian gospodarczych, terapii szokowej, pozostawienia obywateli bez pracy, bez środków do życia, bez perspektyw, to właśnie pomoc społeczna i jej pracownicy byli jedynym narzędziem osłonowym w Polsce. Co więcej, system ten nie bazował jedynie na wypłacie zasiłków, ale przede wszystkim na działaniach pracowników socjalnych, którzy w trudnych sytuacjach życiowych osób i rodzin, byli niejednokrotnie mistrzami kreatywności oraz wykorzystywania każdego możliwego zasobu. To ci, niejednokrotnie nieznani nam z nazwisk pracownicy socjalni, przeprowadzili nas przez okres transformacji gospodarczej, która niestety nie oglądała się na dramaty ludzkie.

Pytamy o ten okres, ponieważ w analizach czy publikacjach pojawiają się opinie, iż tak na dobrą sprawę, to przez ostatnie 30 lat – oprócz zmian organizacyjnych – niewiele zmieniło się w pomocy społecznej. Myślimy tu oczywiście o jej funkcji. A przecież jako społeczeństwo jesteśmy po tych trzech dekadach w zupełnie innym miejscu. Nasze pytanie jest zatem następujące: czy nie doszliśmy z pomocą społeczną do przysłowiowej „ściany”? Jak to wygląda w Pana opinii praktyka i urzędnika?

– Te trzy dekady rzeczywiście wiele nas nauczyły. Po okresie „dzikiej” transformacji nadszedł czas na aktywność gospodarczą Polaków. Zmiana

mentalności, wejście do wspólnoty europejskiej, nowe pokolenia, które prezentowały zupełnie nowe spojrzenie na życie, spowodowały, iż rozwój gospodarczy mocno przyspieszył. System pomocy społecznej jednak dalej funkcjonował jak w okresie transformacji. Ustawa z 2004 roku nie wprowadziła rozwiązań rewolucyjnych. Dostosowała jedynie nasze prawo do warunków wspólnoty europejskiej, narzuciła standardy usług, niejednokrotnie bardzo sztywne, nieelastyczne, wiążące ten system jeszcze bardziej. Dzisiaj z perspektywy czasu, można śmiało powiedzieć – przespaliśmy ten czas i nie dokonaliśmy zmian służących personalizacji świadczeń i usług w pomocy społecznej. Czeką nas zatem rewolucyjna zmiana w systemie.

A jak Pan ocenia rolę samorządów, przede wszystkim gmin, w realizacji zadań pomocy społecznej? Wiemy, że od lat 90. następował proces przesuwania odpowiedzialności, m.in. za finansowanie świadczeń, właśnie na gminy. Powinno się rozszerzać zadania samorządów w tym zakresie, czy może jak w przypadku niektórych świadczeń pieniężnych z pogranicza pomocy społecznej, przekazywać do realizacji instytucjom rządowym?

– Pomoc drugiemu człowiekowi powinna być udzielana w miejscu jego zamieszkania, zatem samo założenie, iż to samorząd w zdecydowanej większości odpowiada za organizację, finansowanie oraz realizację świadczeń i usług w pomocy społecznej jest jak najbardziej słuszne. Jednak samorząd nie jest w stanie wziąć na swoje barki wszystkich form wsparcia. Widzimy

to już bardzo wyraźnie w zakresie finansowania pobytu osób w domu pomocy społecznej. Wzrost wydatków samorządów w tym zakresie jest znaczący i przykładowo w skali kraju w 2022 roku samorządy zapłaciły ponad 2,5 mld zł za pobyt osób w domach pomocy społecznej. W perspektywie starzenia się społeczeństwa, już w najbliższej przyszłości, nie udźwigną tego ciężaru. A opłaty za DPS to tylko część wydatków samorządów w tym obszarze. Osobnym problemem jest finansowanie kadr. Zatem, zdecydowanie tak. Część zadań powinna być finansowana przez administrację rządową. Zresztą tak też się dzieje, w przypadku zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Ale zmiany w tym zakresie muszą nastąpić.

”

Chcemy wyprowadzić z systemu pomocy społecznej wszystkie świadczenia pieniężne, poza zasiłkiem celowym, który stanowi narzędzie ratunkowe i którym powinien dysponować pracownik socjalny. Nie ma dziś żadnych przeciwwskazań, aby zasiłek stał wypłacał np. ZUS, a zasiłek okresowy, był wypłacany przez system świadczeń rodzinnych, jako tzw. dochód gwarantowany

Oczywiście kluczowe pytanie sprowadza się do postrzegania roli, jaką powinna dziś pełnić pomoc społeczna. Czy to powinna być instytucja – jak często się mówi – tzw. „ostatniej deski ratunku”, czy pełnić szersze funkcje, także z obszaru powszechnych usług społecznych? Jak Pan to widzi?

– To bardzo dobre, jednak trudne pytanie. Oczekiwania społeczeństwa względem pomocy społecznej są dzisiaj już zupełnie inne niż te, które prezentowano kilkanaście lat temu. Mamy zdecydowany problem z zasadą subsydiarności w pomocy społecznej. I tutaj wszyscy się zgadzamy, iż w przypadku świadczeń pieniężnych zasada subsydiarności nadal wyraża się w powinności pełnego wykorzystania własnych zasobów, możliwości oraz uprawnień w celu pokonania trudnej sytuacji życiowej. Zatem jeżeli możesz pracować to pracuj – a nie sięgaj po świadczenie. Natomiast w przypadku usług w pomocy społecznej sprawa jest bardzo skomplikowana i nieoczywista. No bo jak zastosować zasadę subsydiarności wobec rodziny opiekującej się swoim bliskim przez 24 godziny na dobę i do tego 7 dni w tygodniu? Tutaj pomoc usługowa powinna być natychmiastowa i niezbędna.

Myślę zatem, że oczekiwania społeczne co do zadań pomocy społecznej są dużo szersze. Społeczeństwo oczekuje profesjonalnych usług opiekuńczych, usług wsparcia rodziny, usług prewencyjnych i zapobiegawczych. To zupełnie inne oczekiwania niż kiedyś.

Nie sposób też pominąć roli pomocy społecznej w sytuacjach kryzysowych. Szczególną rolę pracowników pomocy

społecznej widzieliśmy w trakcie pandemii COVID-19 oraz podczas kryzysu związanego z wojną w Ukrainie. W każdym z tych przypadków pracownicy pomocy społecznej byli na pierwszej linii, wykonując swoją misję. Dziękowaliśmy lekarzom, personelowi medycznemu, wolontariuszom – nasz system nie doczekał się oklasków, pomimo, iż w każdym kryzysie jesteście gotowi jako pierwsi.

A jeśli ta instytucja powinna pełnić szersze funkcje niż – nazwijmy to – „klasyczna pomoc społeczna”, to czy nie martwi się Pan o stereotypy i wieloletni wizerunek tej instytucji? Że choćby sama nazwa „pomoc społeczna” czy nawet „praca socjalna” i związane z tym skojarzenia będą barierą w „otwieraniu” tej instytucji?

– Ze stereotypami jest różnie... Myślę, że to nasza cecha narodowa, iż mocno oddziałują na nas te krzywdzące sądy uogólniające. Jako anegdotę opowiem, że jako pracownik socjalny uczestniczyłem kiedyś w spotkaniu z kolegami z okazji jubileuszu matury. W trakcie rozmowy, naturalnie każdy z nas opowiadał, o tym co robi w *życiu* zawodowym. Zatem pochwaliłem się, iż jestem pracownikiem socjalnym. Na to jeden z kolegów zapytał całkiem serio: „Zaraz, zaraz, czyli tym gościem, który w zakładzie pracy dzieli herbatą, cebulą i ręcznikami?” (śmiech) i to nie wymaga dalszego komentarza.

Z tym „szyldem” jest bardzo różnie. Znamy miejscowości, w których profesjonalizm i otwarcie pomocy społecznej powoduje tylko pozytywne skojarzenia, a pracownicy socjalni są

postrzegani jako kreatorzy zmian. Są również takie miejsca, w którym dalej funkcjonuje stereotyp: „Pani z opieki”. Jednak w przyszłym systemie prawnym, miałbym oczekiwanie dotyczące radykalnej zmiany nazwy tego systemu, niekoniecznie profesji pomocowych. Niech pracownik socjalny zostanie pracownikiem socjalnym, świadczącym pracę socjalną – nie zaś urzędnikiem wypełniającym setki dokumentów.

I wreszcie zapytamy o obecne działania Ministerstwa w tym zakresie. Jak wygląda pomysł Departamentu na reformę tej instytucji? I na jakim etapie jest jego realizacja?

– Pomysłów mamy bardzo wiele. Moim marzeniem jest stworzenie systemu, który byłby adekwatny do rzeczywistych potrzeb obywateli, a jednocześnie dawał stabilność i możliwości rozwoju dla jego pracowników.

Zdecydowanie chcemy wyprowadzić z systemu pomocy społecznej wszystkie świadczenia pieniężne, poza zasiłkiem celowym, który stanowi narzędzie ratunkowe i którym powinien dysponować pracownik socjalny. Nie ma dziś żadnych przeciwwskazań, aby zasiłek stały wypłacał np. ZUS, a zasiłek okresowy był wypłacany przez system świadczeń rodzinnych, jako tzw. dochód gwarantowany. Uwolnienie systemu pomocy społecznej od świadczeń pieniężnych, pozwoli na przekierowanie aktywności pracowników socjalnych, z wypełniania wywiadów, na to czym powinni się zajmować, tj. świadczenie pracy socjalnej na rzecz osób i rodzin.

Chcielibyśmy, aby nowy akt prawny dotyczył zasad realizacji usług pomocy społecznej. Ustawa określałaby, które z usług pomocy społecznej mają charakter gwarantowany (np. usługi opiekuńcze, gorący posiłek w szkole, itp.), a które mają charakter fakultatywny (w zależności od możliwości gminy i oczekiwań obywateli). Ten akt prawny określałby kompetencje władz w realizacji zadań pomocy społecznej, sposób finansowania usług, nadzór nad ich realizacją i wiele innych kwestii.

Kolejny akt prawny dotyczyłby kadr realizujących usługi społeczne w pomocy społecznej. Dotyczyłyby wszystkich

tych osób, które wykonują usługi, niezależnie od profesji. Gwarantowałby określone uprawnienia, w tym progi minimalne wynagrodzeń, ścieżki awansu zawodowego, obowiązki i uprawnienia.

Do powyższych zmian potrzebna jest zgoda ponad polityczna i zmiana mentalności każdego z nas. Wszyscy *będziemy* kiedyś wymagali pomocy – podania przysłowiowej szklanki wody. To interes każdego obywatela.

Jak Pan przeczuwa, jakie bariery mogą w największym stopniu przeszkodzić w reformowaniu pomocy społecznej? Prawne, instytucjonalne, kadrowe czy może społeczne?

– W mojej ocenie największą barierę może stanowić problem kadrowy. Sposób wynagradzania pracowników systemu wymaga radykalnej zmiany, gdyż to właśnie niski poziom wynagradzania powoduje brak atrakcyjności w zawodach pomocowych i odpływ specjalistów.

Reforma powinna zostać rozpoczęta od przygotowania systemu wsparcia finansowego pracowników pomocy społecznej poprzez tzw. rozwiązanie tymczasowe, w postaci np. dodatków do wynagrodzeń wypłacanych z budżetu państwa. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na utrzymanie pracowników w systemie do czasu wdrożenia pełnych rozwiązań systemowych. Mamy to policzone. Przykładowo, koszt dodatku w wysokości 1000 zł brutto miesięcznie na pracownika systemu, daje rocznie kwotę 2 mld zł. Czy to dużo? Zdecydowanie nie, biorąc pod uwagę poziom specjalizacji w zawodzie oraz doświadczenie tych jakże

sprawdzonych kadr. Proponowane rozwiązania się sprawdziły, gdyż podobne normy zostały określone już w systemie ochrony zdrowia i widzimy zdecydowaną poprawę wysokości wynagrodzeń personelu medycznego.

Od kilku lat do pomocy społecznej wdziera się tzw. nurt usługowy, którego najważniejszym instytucjonalnym wyrazem są oczywiście centra usług społecznych. Proszę powiedzieć, jak Ministerstwo ocenia poziom rozwoju CUS-ów i jak zapatruje się na ich przyszłość, m.in. w kontekście ewentualnej obligatoryjności powoływania tych instytucji?

– Jesteśmy po etapie pilotażu i widzimy, że CUS-y umocniły swoją pozycję. Co więcej, wiele gmin zamierza pójść w ślady prekursorów i przygotowuje się do przekształcenia OPS w CUS lub powołania nowej jednostki. Mamy też własne spostrzeżenia w zakresie wdrażania ustawy, a informacje z wdrażania przedstawiliśmy parlamentowi. Widzimy ogromny potencjał we wdrażaniu zmian w systemie poprzez uruchamianie CUS, jednak dostrzegamy też konieczność dokonania zmian w przepisach. Z doświadczenia wynika, iż najbardziej zainteresowane przekształceniem są małe gminy i miasteczka. Duże miasta nie wykazują aktywności w tym zakresie. Dlatego usiądziemy do stołu z przedstawicielami tych samorządów po to, by uzyskać informacje o ich obawach, problemach i stanowisku, co z pewnością znajdzie odzwierciedlenie w zmianach przepisów prawa. Co do obligatoryjności – to jeszcze nie ten moment.

Dużą nadzieję wiążemy też z nową perspektywą finansową UE, gdyż prawie wszystkie regiony przewidują nabory wniosków o dofinansowanie na tworzenie nowych CUS-ów. Przyglądamy się temu z życzliwością, promujemy, wspieramy i mobilizujemy samorządowców. CUS to przecież nowa jakość w usługach społecznych, rozumianych szerzej niż tylko usługi pomocy społecznej. CUS to nowoczesność.



Moim marzeniem jest by w przyszłości każdy z nas miał możliwość wyboru dowolnej, profesjonalnej i przystępnej cenowo usługi pomocy społecznej, adekwatnej do własnych potrzeb

No i wreszcie pytanie o proces deinstytucjonalizacji, który – mamy wrażenie – w ostatnim czasie jest numerem jeden w pomocy społecznej. Jak Pan ocenia poziom planowania i finansowania tego procesu w Polsce? Na jakim etapie rozwoju deinstytucjonalizacji obecnie jesteście?

– W temacie deinstytucjonalizacji dzieje się bardzo wiele. Też mam wrażenie, że po czasie buntu i sprzeciwu, już teraz mocno wyedukowaliśmy kierowników i pracowników systemu, przekonując, iż proces ten jest szansą rozwojową, nie zaś działaniem polegającym na zamykaniu takich czy innych instytucji.

Po 2022 roku, w którym Rada Ministrów przyjęła Strategię Rozwoju Usług Społecznych, trwa nieustanna praca polegająca na wdrożeniu jej zapisów. Oprócz działań edukacyjno-swiadomościowych, rozpoczęły się konkretne działania w postaci zmiany przepisów prawa, czego najlepszym

dowodem jest uchwalenie przez Sejm RP ustawy z dnia 28 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o pomocy społecznej i niektórych innych ustaw, podpisaną przez Prezydenta RP w dniu 4 sierpnia 2023 roku. Warto zauważyć, iż od 2024 roku przedmiotowa nowelizacja wprowadza nowe usługi w pomocy społecznej, tj. usługi opiekuńcze świadczone w formie usługi sąsiedzkiej oraz pobytu krótkoterminowe (całodobowe i dzienne) w DPS-ach. W przygotowaniu są nowelizowane rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej oraz mieszkań wspomaganych i treningowych.

Trwa szereg innych działań, w tym projektowych, a obecnie przygotowujemy się do pełnego badania wszystkich domów pomocy społecznej w zakresie możliwości usamodzielnienia mieszkańców. Wyniki badania pozwolą na zaplanowanie w ramach programów regionalnych odrębnych ścieżek finansowania możliwości usamodzielnienia dla mieszkańców DPS-ów, rokujących na usamodzielnienie.

Zmiany prawne i działania programowe, umożliwiają korzystanie z różnych źródeł finansowania rozwoju usług, w tym środków budżetu państwa, programów rządowych oraz środków UE.

A jak to wygląda na poziomie lokalnym i regionalnym? Czy widać już, że LPDI/RPDI wpływają na rozwój usług społecznych? Czy mają Państwo wiedzę, jak te dokumenty i związane z tym działania są odbierane w społecznościach lokalnych?

– Już prawie wszystkie regionalne ośrodki polityki społecznej przygotowały regionalne plany

deinstytucjonalizacji usług społecznych. Analizujemy ich treści i widzimy, iż mają one zdecydowanie pozytywny wpływ na ogłaszane przez Instytucje Zarządzające konkursy w zakresie rozwoju usług społecznych w regionach, poprzez mechanizmy finansowania Europejskiego Funduszu Społecznego.

W ramach projektu pilotażowego opracowaliśmy również wstępne wytyczne, dotyczące tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych, w skrócie LPDI. W pilotażu uczestniczyło 20 samorządów gminnych i powiatowych, co zaowocowało przygotowaniem 20 LPDI. Obecnie

analizujemy plany i wyciągamy wnioski. Są to bardzo dobre dokumenty, a ich cechą wspólną jest realizm działań. Planujemy weryfikację wstępnych wytycznych i przekazanie gminom i powiatom wersji ostatecznej do końca bieżącego roku. Proszę pamiętać, iż LPDI będzie przydatne w pozyskiwaniu środków unijnych przez samorządy, a umowa partnerska określiła wskaźnik w zakresie ich wykonania na poziomie 50% gmin. Zatem jest to duże wzywanie dla nas wszystkich.

I ostatnie pytanie, podsumowujące naszą rozmowę. Biorą pod

uwagę zmiany demograficzne i gospodarcze w Polsce, wdrażanie centrów usług społecznych, deinstytucjonalizację i plany Ministerstwa związane z reformowaniem pomocy społecznej, jak może – czy nawet powinna – wyglądać pomoc, może nie za kolejne 100 lat, ale za 10?

– Moim jedynym marzeniem jest, by w przyszłości każdy z nas miał możliwość wyboru dowolnej, niezbędnej, profesjonalnej i przystępnej cenowo usługi pomocy społecznej, adekwatnej do własnych potrzeb. Reformujemy ten system, biorąc pod uwagę że w zasadzie przygotowujemy go również „tak trochę dla siebie”. Wspierajcie nas, podpowiadajcie, proponujcie. To nasz wspólny interes. **WS**

NOWY SYSTEM OPIERAĆ SIĘ BĘDZIE NA TRZECH AKTACH PRAWNYCH TRZECH FILARACH:



**USTAWA
O REALIZACJI USŁUG WSPARCIA
ŚRODOWISKOWEGO I DŁUGOTERMINOWEGO**



**USTAWA
O ZAWODACH POMOCOWYCH**



**NOWA USTAWA
- O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH
I ŚWIADCZENIACH GWARANTOWANYCH**



Ministerstwo Rodziny
i Polityki Społecznej

SPRAWOZDANIE KOMITETU ŻYWIENIA UBOGICH

tak za ostatnie 25 dni od 7 do 31 Lipca 1847 roku, jak i za czas siedmiomiesięcznych
działań Komitetu.

I.

Od 7 po 31 Lipca.

Zostawało gotowizną w Kassie po 7 Lipca	Złp. 5,245 gr. 1
Przybyło do 31 Lipca	„ 378 „ 25
	Razem „ 5,623 „ 26
Wydano	„ 3,915 „ 11
Pozostaje w Kassie	„ 1,708 „ 15

II.

Sprawozdanie za czas siedmiomiesięcznych działań.

PRZYCHÓD.

Zostawało z funduszu przeszłorocznego wraz z procentem	Złp. 2,548 gr. 18
Wpłynęło ze składek	„ 37,168 „ 20
	Razem „ 39,717 „ 8

ROZCHÓD.

A) Ż y w n o ś ć.

203 korce jęczmienia	Złp. 5,235 gr. —
3 korce, garncy 8 kaszy jęczmiennój	„ 116 „ 15
60 korce, garncy 14 grochu	„ 2,230 „ 5
29 beczek kapusty	„ 658 „ —
Włoszczyzna i cebula	„ 480 „ 16
92020½ funtów chleba	„ 22,129 „ 13
1006 sztuk bułek	} święcone „ 580 „ 9
336 funtów kielbas	
2020 sztuk jaj	„ — „ —
9469¾ funtów mięsa	„ 2,879 „ 15
802½ funtów słoniny	„ 762 „ 3
1472 funtów masła	„ 1,226 „ 20
58½ funtów korzeni	„ 47 „ 23
898 funtów soli	„ 154 „ 1
	Złp. 36,500

B) Inne wydatki.

Koszta urządzenia kuchni, refektarza, spiżarni i innych potrzebnych sprzętów	Złp. 549 gr. 18
Opał: Dwa sążnie drew, 1½ sążnia węgla z przewie- zieniem i zniesieniem	„ 144 „ 15
Zwóz zboża, węgla, soli, materyałów i innych drobnych napraw i wydatków	„ 159 „ 8
Druki	„ 72 „ 2
Najem składów	„ 233 „ 10
Zasługi czteřem słuŹącym	„ 350 „ —
	Złp. 1,508 gr. 23
Summa ogólna rozchodu	Złp. 38,008 gr. 23
Pozostaje więc funduszu jak wyżej	„ 1,708 „ 15

WIADOMOŚCI SPOŁECZNE

Statystyki z obszaru polityki społecznej	
Średnie wynagrodzenie (GUS)	7 379 zł brutto (III kwartał 2023 r.)
Płaca minimalna	3 490 zł brutto / stawka godzinowa 22,80zł brutto (2023 r.)
Minimum socjalne	1 741 zł – jednoosobowe gospodarstwo pracownicze (II kwartał 2023 r.)
	2 952 zł – dwuosobowe gospodarstwo pracownicze (II kwartał 2023 r.)
	4 349 zł – trzyosobowe gospodarstwo pracownicze (II kwartał 2023 r.)
Minimum egzystencji	775 zł – gospodarstwo jednoosobowe (2022 r.)
	1 934 zł – rodzina z jednym dzieckiem (2022 r.)
	3 490 zł – rodzina z trojgiem dzieci (2022 r.)
Poziom aktywności zawodowej	58% (III kwartał 2022 r.)
Poziom bezrobocia	5% (październik 2023 r.)
Poziom ubóstwa (minimum egzystencji)	4,7% (2022 r.)
Liczba osób pobierających emeryturę	6 065 000 (2023 r.)
Liczba pracujących emerytów i rencistów	783 000 (2023 r.)
Przeciętna wysokość emerytury	3 311 zł brutto (2023 r.)
Relacja między przeciętną emeryturą a przeciętnym wynagrodzeniem	45% (2023 r.)
Liczba beneficjentów pomocy społecznej, która otrzymała świadczenia pieniężne	846 000 (2022 r.)
Liczba beneficjentów pomocy społecznej, która otrzymała świadczenia niepieniężne	444 000 (2022 r.)
Wskaźnik osób korzystających ze wszystkich świadczeń pomocy społecznej na 10 tys. ludności	241 (2022 r.)

Z działalności Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej

Kongres Polityki Społecznej 2023.

W dniach 30–31 maja 2023 roku odbył się w Warszawie Kongres Polityki Społecznej pt. „Polityka społeczna jako fundament rozwoju społeczno-gospodarczego – w 100-lecie uchwalenia ustawy o opiece społecznej”. Wydarzenie to zorganizowali: Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Uczelnia Korczaka oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

WS

Nowy skład Centralnej Komisji Egzaminacyjnej ds. stopni specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej ogłosiło skład CKE na kadencję 2022–2027. W składzie Komisji znaleźli się członkowie Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej: Joanna Lizut, Ewelina Zdebska, Jerzy Krzyszkowski i Krzysztof Chaczko.

WS

Ruszyły największe w kraju badania z zakresu deinstytucjonalizacji usług społecznych.

Dobiegają końca prace nad ogólnopolską diagnozą dotyczącą deinstytucjonalizacji w polityce społecznej (w ramach projektu „Kooperacja – efektywna i skuteczna”). Zleceniodawcą w projekcie jest Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, zaś wykonawcą Uczelnia Korczaka.

Celem diagnozy jest określenie krajowego potencjału w zakresie rozwoju usług społecznych zgodnie z ideą deinstytucjonalizacji. Rekomendacje uzyskane w wyniku badania będą wykorzystane m.in. w procesie programowania lokalnych polityk publicznych, szczególnie w zakresie środowiskowych usług społecznych.

To jak dotychczas największe tego typu przedsięwzięcie w Polsce. Uczestniczą w nim badacze z całego kraju, w tym związani z Polskim Towarzystwem Polityki Społecznej: Mirosław Grewiński, Joanna Lizut, Paweł Rabiej, Bohdan Skrzypczak, Joanna Szczepaniak-Sienniak, Norbert G. Piłkuła, Beata Ziębińska, Marek Klimek, Jan Ciecuch, Teresa Zbyrad, Aldona Frączkiewicz-Wronka, Paweł Wiśniewski, Ewelina Zdebska, Hanna Kelm, Monika Makowiecka, Krzysztof Chaczko, Tomasz Rowiński, Marek Kawa, Majka Gagacka, Bożena Zasepa, Agnieszka Zaborowska, Anna Mirczak i Piotr Bańczyk.

WS

Krzysztof Piątek uhonorowany podczas Światowego Kongresu Kopernikańskiego.

Światowy Kongres Kopernikański odbywa się w 550 rocznicę narodzin astronoma i organizowany jest przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu wspólnie z Uniwersytetem Jagiellońskim, Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim i Instytutem Historii Nauk PAN. Po lutowym otwarciu w Toruniu to główne wydarzenie Roku Kopernika przeniosło się do Krakowa (w maju), Olsztyna (w czerwcu), by na koniec powrócić do Torunia (we wrześniu).

Podczas otwarcia Kongresu uhonorowano osoby szczególnie zasłużone

dla Uniwersytetu Mikołaja Kopernika i wyróżnienie otrzymał członek Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej Krzysztof Piątek.

WS

Nowy skład Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej powołał skład Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej na VI kadencję (2023–2026). W składzie znaleźli się członkowie Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej: Norbert G. Pikuła, Karolina Jarosz i Paweł Wiśniewski.

WS

PTPS w programie „Aktywni+”.

Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej znalazło się w gronie laureatów konkursu ofert w ramach Programu Wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025, edycja 2023, Priorytet II.

WS

„WS” z 40 punktami.

Pismo Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej „Wiadomości Społeczne”

uzyskało 40 punktów w najnowszym ministerialnym wykazie czasopism naukowych. „WS” są na pozycji 34266 nowej listy czasopism. To pierwsze punkty w historii naszego pisma.

W najnowszym ministerialnym wykazie czasopism naukowych wśród wysokopunktowanych periodyków znalazły się także czasopisma z obszaru polityki społecznej: Praca i Zabezpieczenie Społeczne (140 punktów), Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka (140 punktów), Polityka Społeczna (100 punktów), Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka (70 punktów), Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje (70 punktów), Praca Socjalna (70 punktów) oraz Usługi Społeczne (70 punktów). WS

Kongres Polityki Społecznej 2023



Rok z wiadomościami społecznymi

Osoby z niepełnosprawnościami na rynku pracy.

Główny Urząd Statystyczny (GUS) opublikował najnowsze zestawienia na temat funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami na krajowym rynku pracy. W grudniu 2021 roku w Polsce było 2,3 mln osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe (i posiadających odpowiednie orzeczenie o niepełnosprawności/niezdolności do pracy).

W tym samym czasie w prawie 200 tys. podmiotach zatrudniających 10 osób i więcej pracowało 337 tys. osób z niepełnosprawnościami, głównie w działalności w zakresie usług administrowania i działalności wspierającej (30%), w tym w działalności detektywistycznej i ochroniarskiej (19%) oraz działalności usługowej związanej z utrzymaniem porządku w budynkach i zagospodarowaniem terenów zieleni (8%).

75% z w/w osób pracowało w sektorze prywatnym. Ogólnie w 2021 roku pracujące osoby z niepełnosprawnościami stanowiły zaledwie 3,4% liczby wszystkich zatrudnionych (w średnich i dużych przedsiębiorstwach).

WS

Prognozy dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) opublikował wyniki prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Analiza obejmuje okres od roku 2023 do roku 2027 i jest sporządzona w trzech wariantach: pośrednim (nr 1), pesymistycznym (nr 2) i optymistycznym (nr 3).

W wariancie nr 1 założono m.in. utrzymanie częstości przyznawania rent na poziomie zaobserwowanym w latach 2019–2021 oraz emerytur z poziomu 2021. W wariantach nr 2 i 3 założono m.in. odpowiednio zwiększenie lub

zmniejszenie częstości przyznawania emerytur i rent.

Wyniki prognozy: we wszystkich wariantach przez cały okres prognozy występuje deficyt FUS, co oznacza, iż bieżące składki, dotacja celowa z budżetu państwa oraz środki przekazywane z OFE nie pokrywają wydatków FUS.

Gdy weźmiemy pod uwagę kwoty zdyskontowane inflacją z 2021 roku to deficyt w poszczególnych wariantach wychodzi następująco:

- w wariancie nr 1 – w 2023 r. deficyt roczny wynosi 51,9 mld zł, a w 2027 r. – 81,2 mld zł;
- w wariancie nr 2 – w 2023 r. deficyt roczny wynosi 60,8 mld zł, a w 2027 r. – 101,7 mld zł;
- w wariancie nr 3 – w 2023 r. deficyt roczny wynosi 44,1 mld zł, a w 2027 r. – 64,6 mld zł.

Przypomnijmy, iż obecną kondycję FUS – m.in. z powodu rekordowej liczby płatników, w tym z Ukrainy – ocenia się jako dobrą, o czym świadczą dane, iż prawie 85% bieżących wydatków Funduszu pokrywanych jest ze składek i ich pochodnych.

WS

W powiecie bieszczadzkim jest najniższa gęstość zaludnienia w Polsce.

Ukazał się roczny raport GUS na temat powierzchni i ludność Polski. Według stanu z 1 stycznia 2022 roku w Polsce jest 16 województw, 314 powiatów, 66 miast na prawach powiatu oraz 2 477 gmin – 302 miejskich, 1 513 wiejskich i 662 miejsko-wiejskich. W porównaniu z rokiem 2021, wzrosła o 10 liczba gmin miejsko-wiejskich i o tyle samo spadła liczba gmin wiejskich.

W porównaniu z rokiem 2021 spadła gęstość zaludnienia i obecnie wynosi 121

osób na 1 km² (rok temu wynosiła 122). Najwyższa gęstość zaludnienia wystąpiła w woj. śląskim (355 osób na 1 km²), najniższa w podlaskim i warmińsko-mazurskim (po 57 osób na 1 km²).

W grupie powiatów największą gęstością zaludnienia odznacza się powiat pruszkowski w woj. maz. (719 osób na 1 km²), najniższa zaś wystąpiła w powiecie bieszczadzkim (18 osób na 1 km²). Wśród miast na prawach powiatu liderem jest oczywiście m. st. Warszawa ze współczynnikiem 3 602 osoby na 1 km² (wzrost z 3 469 osób na 1 km²).

WS

Najwyższa emerytura wśród kobiet to prawie 27 tys. zł, zaś u mężczyzn 37 tys. zł.

Takie informacje przekazała szefowa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych prof. Gertruda Uścińska podczas konferencji „Kobieta w XXI wieku: demografia, edukacja, zdrowie, rynek pracy i ubezpieczenia społeczne”.

Kobieta, która otrzymuje emeryturę w wysokości wspomnianych 27 tys. zł, zakończyła pracę zawodową w wieku 81 lat, co oznaczało 61 lat stażu i 1,8 mln zł zgromadzonego kapitału. Mężczyzna z kolei pracował aż 67 lat na najwyższą emeryturę w systemie ubezpieczeń społecznych.

WS

40% ludności rezydującej w Polsce mieszka na wsi.

Tak wynika z najnowszej odsłony Narodowego Spisu Powszechnego (2021). Ogólnie liczba ludności rezydującej w Polsce liczyła 37 019 327 osób i w porównaniu z wynikami spisu 2011 roku była mniejsza o 2,7% (tj. o ponad 1 mln).

W 2021 roku ludność miejska stanowiła niemal 60% ogółu ludności, zaś na wsi mieszkało 40% – 10 lat temu udziały te wynosiły odpowiednio – 60,8% i 39,2%.

WS

300 mld zł wydał Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w 2022 roku.

270 mld złotych wyniosły wydatki na emerytury i renty, a 30 mld zł to

pozostałe świadczenia z FUS – przede wszystkim zasiłki chorobowe, macierzyńskie i opiekuńcze.

Szefowa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych prof. Gertruda Uścińska zapowiada, iż w 2023 roku nastąpi m.in. dalsza elektronizacja instytucji. Już w styczniu emeryci i renciści otrzymają elektroniczną wersję legitymacji ZUS – mLegitymację (w aplikacji mObywatel). Mobilna legitymacja ma działać tak jak tradycyjny dokument – będzie potwierdzała status osoby i uprawnienia do zniżek.

Ponadto od 1 stycznia b.r. każdy płatnik składek powinien mieć profil na Platformie Usług Elektronicznych (PUE) ZUS. Tym, którzy do tej pory tego nie zrobili, instytucja założy profil z urzędu.

WS

7 mld zł środków unijnych trafi na politykę społeczną.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej poinformowało, iż w wyniku porozumienia z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej na działania związane z polityką społeczną przeznaczonych zostanie 7 mld zł (1,62 mld €) z Funduszy Europejskich dla Rozwoju Społecznego (perspektywa 2021–2027). Oznacza to, iż największa część FERS

trafi właśnie do ministerstwa odpowiedzialnego za zabezpieczenie społeczne, gdyż całość polskich środków opiewa na sumę około 5 mld €.

Największa część środków unijnych, będących w dyspozycji Ministerstwa Rodziny, trafi na poprawę dostępu do miejsc opieki nad najmłodszymi dziećmi (około 3,7 mld zł na Program Maluch+). Pozostała suma przeznaczona będzie na rozwój usług społecznych w obszarze ekonomii społecznej, wzmocnienie procesu deinstytucjonalizacji w polityce społecznej (kadry i promocja zawodów pomocowych), integrację cudzoziemców (m.in. dostosowanie publicznych służb zatrudnienia) oraz na usługi poprawiające funkcjonowanie osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy.

WS

Rząd Francji planuje podnieść wiek emerytalny, a 25% Francuzów chce jego obniżenia!

Francuska pracownia badawcza ELABE opublikowała sondaż z którego wynika, iż 25% respondentów jest za obniżeniem obecnego wieku emerytalnego, 47% opowiada się za jego utrzymaniem (tj. na poziomie 62 lat), a 27% za podwyższeniem do poziomu 64/65 lat.



Sondaż ELABE zbiega się z dzisiejszą decyzją francuskiego rządu o rozpoczęciu (zapowiadanego od dawna) procesu stopniowego podwyższania wieku emerytalnego do 64 lat (w 2030 roku).

W odpowiedzi na tę decyzję liderzy najważniejszych central związkowych we Francji zapowiedzieli falę protestów.

WS

Norwegia wciąż nr 1 w rankingu postępu społecznego 2022.

Kolejny raz z rzędu Norwegia zajęła pierwsze miejsce w indeksie postępu społecznego (Social Progress Index), mierzącego poziom warunków życia w poszczególnych państwach przy wykorzystaniu 60 społeczno-środowiskowych wskaźników.

Znaczna część państw ujętych w rankingu odnotowała postęp społeczny, ale np. Wenezuela i Wielka Brytania zaliczyły spadki. Dekadę temu ten pierwszy kraj był na 68 miejscu – obecnie na 114, zaś UK przez 10 lat spadło z 11 miejsca na 19. Stany Zjednoczone z kolei sytuują się na 25 miejscu (za Portugalią, Czechami i Włochami), co również oznacza lekki spadek.

W ostatnich latach miejsce w rankingu traci także Polska – w okresie 2011–2017 zajmowaliśmy miejsca 31–32, w 2020–36 a obecnie 39 (zaraz za Urugwajem i Kostaryką).

WS

Wzrosły kryteria dochodowe w programie Posiłek w szkole i w domu.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej poinformowało, iż zgodnie z uchwałą Rady Ministrów ws. zmian w programie Posiłek w szkole i w domu (na lata 2019–2023) skorygowano kryteria dostępu do tego świadczenia.

Próg uprawniający do korzystania z posiłku wzrósł ze 150% do 200% kryterium obowiązującego przy świadczeniach pieniężnych w pomocy społecznej.

Oznacza to, iż posiłek w szkole i w domu otrzymają osoby których dochód nie przekracza:

- 1552 zł – dla osoby samotnie gospodarującej (wcześniej było to 1164 zł),
- 1200 zł – dla osoby w rodzinie (dotychczas 900 zł).

Roczna kwota przewidziana na to świadczenie w budżecie państwa wynosi około 550 mln zł.

WS

Czy w każdej gminie będzie żłobek?

Taki ogólny cel przyświeca nowej odsłonie programu „Maluch+” – poinformowało dziś Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

W edycji 2022–2029 tego programu zaplanowano powstanie ponad 100 tys. miejsc opieki dla dzieci do lat 3 i budżet w wysokości 5,5 mld zł (środków unijnych i krajowych). Podmioty (samorządy) uczestniczące w programie będą miały 3 lata na realizację inwestycji (dotychczas był rok). Na utworzenie jednego miejsca otrzymają ponad 35 tys. zł (podmioty niepubliczne trzykrotnie mniej). Przez trzy lata trwania projektu będą wspierane dofinansowaniem w wysokości ponad 800 zł na jedno miejsce.

WS

W poprzednim roku w Polsce powstało prawie 14 tys. ukraińskich firm.

Takie dane zawiera raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego (PIE) pt. „Ukraińskie firmy w Polsce po wybuchu wojny w 2022 r.” Od stycznia do września 2022 roku, prawie połowa wszystkich nowo zarejestrowanych firm z kapitałem zagranicznym stanowiły przedsiębiorstwa zakładane przez obywateli Ukrainy. To 7% wszystkich nowych spółek.

Przedsiębiorstwa zakładane przez obywateli Ukrainy to przede wszystkim

firmy handlowe (22%), budowlane (19%) i zajmujące się transportem oraz magazynowaniem (14%).

Z badań PIE wynika, iż większość przedsiębiorców ukraińskich (66%) zamierza kontynuować działalność w Polsce niezależnie od sytuacji w Ukrainie.

WS

Jak zapobiec katastrofie demograficznej w Japonii?

Oto najważniejsze wyzwanie przed którym stoi obecnie Japonia – stwierdził premier tego kraju Fumio Kishida w przemówieniu otwierającym tegoroczną sesję parlamentarną. Szacuje się, że liczba dzieci urodzonych w Japonii w 2022 roku spadnie poniżej 800 tys. Będzie to najniższy wynik od 1899 roku, tj. od momentu kiedy Japonia zaczęła opracowywać statystyki dotyczące urodzeń.

Główne działania, które wg rządu ma poprawić wskaźniki demograficzne w Japonii, będzie sprowadzało się do powołania w kwietniu tego roku nowego programu polityki prorodzinnej z budżetem na poziomie 5 bln jenów (tj. ponad 30 mld \$). Program ma koncentrować się na trzech obszarach – wzmocnieniu wsparcia ekonomicznego (zasiłki na dzieci), usługowego (związanego z wychowywaniem dzieci) oraz zawodowego (elastyczny czas pracy i urlopy wychowawcze).

Środki na nową politykę prorodziną w Japonii mają pochodzić z podniesienia podatku VAT.

WS

Czy wydatki socjalne w Polsce są wysokie?

Wg danych OECD wydatki socjalne w Polsce są bliskie średniej wyliczonej dla najbardziej rozwiniętych gospodarczo państw świata (skupionych

w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), gdyż wynoszą 22,7% PKB.

Najwyższe wydatki socjalne w porównaniu do PKB występują we Francji (31,6%), zaś najniższe w Meksyku (7,4%) i Turcji (12,4%).

WS

Pocovidowy spadek wydatków socjalnych w krajach OECD.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) podała, iż wraz z pandemią COVID-19 wydatki socjalne w państwach wysoko rozwiniętych znacznie wzrosły (szczególnie w 2020 roku), a następnie zaczęły spadać, co tłumaczy się m.in. obniżaniem nakładów na programy ochrony zdrowia czy tarcze antykryzysowe związane ze skutkami pandemii.

Największe, kilkuprocentowe spadki wydatków socjalnych pomiędzy 2020 a 2022 rokiem odnotowano w Norwegii, Francji, Belgii, Danii i Grecji. W przypadku Polski wydatki socjalne w w/w latach były na niezmiennym poziomie około 22% PKB.

WS

Ponad połowa małżeństw w Polsce nie ma dzieci.

Główny Urząd Statystyczny opublikował wstępne dane na temat rodzin w Polsce (będące częścią Narodowego Spisu Powszechnego 2021).

Wg tych ustaleń liczba rodzin w Polsce wyniosła ponad 10 mln i w ciągu dekad zmniejszyła się o 7,4%. Obniżyła się także liczba małżeństw: w 2021 r. było ich ok. 7,3 mln (tj. ponad 72% ogółu rodzin - 10 lat temu było to ponad 74%).

Znacząco wzrosła liczba par pozostających w związkach niesformalizowanych: w 2021 r. odnotowano ich 552 tys., zaś w 2011 r. było ich 316 tys.

Zmniejszyła się z kolei liczba samotnych rodziców z dziećmi (o ponad 208 tys. w ciągu dekady) i w 2021 r. ich liczba wynosiła 2,3 mln.

41,8% ogółu małżeństw to małżeństwa z dziećmi (spadek o ponad 22% w stosunku do 2011 r.). Spadek dotyczył w sporej mierze rodzin zamieszkujących w miastach (o prawie 30%), natomiast na wsi był nieco niższy (o 13%).

WS

Z jakich powodów bierzemy L4?

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) opublikował dane na temat zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy. Okazuje się, iż w 2022 roku zarejestrowano 27 mln zwolnień lekarskich (potocznie nazywanych L4) na łączną liczbę prawie 289 mln dni.

Wśród najczęstszych przyczyn wystawiania zwolnień lekarskich były:

- choroby układu kostno-stawowego i mięśniowego (16,4%);
- ciąża, poród i połóg (15,7%);
- choroby układu oddechowego (14,2%);
- urazy, zatrucia i inne skutki działania czynników zewnętrznych (13,3%);
- zaburzenia psychiczne i zaburzenia zachowania (10%).

W porównaniu z 2021 rokiem, liczba zaświadczeń lekarskich wzrosła o 6,7%, zaś przeciętna długość zwolnienia wyniosła prawie 11 dni.

WS

Ile osób obsługuje program „Rodzina 500+”?

20 lipca 2020 r. w oddziale ZUS w Słupsku powstało Centrum Obsługi Płatności (COP) – czytamy w ZUS-owskim raporcie pt. „Płatności Polskim Bonem Turystycznym”. Głównym zadaniem tej komórki była obsługa nowego świadczenia w postaci Bonu Turystycznego.

Od 1 lipca 2021 r. zakres zadań COP został rozszerzony o realizację płatności programu „300+”, obsługę finansową świadczenia wychowawczego „500+”, rodzinnego kapitału opiekuńczego

(RKO), dofinansowania do żłobków oraz świadczeń na rzecz obywateli Ukrainy.

Tym samym powstał centralny punkt elektronicznej obsługi najważniejszych, zaopatrzeniowych świadczeń pieniężnych w Polsce. Wg informacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wszystkie zadania COP realizowane są przez 9 osobowy zespół. Od lipca 2021 r. do grudnia 2022 r. zespół ten zrealizował przelewy na sumę ponad 32 mld zł.

WS

Jakie podwyżki dostaliśmy w 2022 roku?

Jak wynika z najnowszego „Monitora rynku pracy” opublikowanego przez Instytut Badawczy Randstad, w poprzednim roku ponad połowa pracowników otrzymała podwyżkę u dotychczasowego pracodawcy. 45% respondentów otrzymało ją w wysokości od 5% do 10%, zaś prawie co czwarty dostał mniej niż 5%.

W tym roku blisko połowa pracowników spodziewa się podwyżki, ale wystąpić o nią samemu zamierza zaledwie co trzecia przebadana osoba.

WS

We Wrocławiu powstało Centrum Pomocy Dzieciom.

Centra Pomocy Dzieciom powstają w Polsce od kilku lat z inicjatywy Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę. Siódme w Polsce, wrocławskie Centrum Pomocy Dzieciom prowadzone jest przez Fundację NON LICET.

Centra funkcjonują w oparciu o skandynawski model Barnahus, co oznacza, iż dzieci pokrzywdzone przestępstwem oraz ich opiekunowie otrzymują pod jednym dachem kompleksową i interdyscyplinarną pomoc, m.in. w celu

uniknięcia nieprzyjemnych doświadczeń związanych z przebywaniem w różnych instytucjach. Dziecko, które trafi pod opiekę Centrum, prowadzone jest od początku do końca przez grupę tych samych specjalistów. W instytucji zatrudnieni są psycholodzy, lekarze i pracownicy socjalni. Na miejscu mogą odbywać się także przesłuchanie sądowe dziecka. Kompleksowe wsparcie odbywa się szybko i bezpłatnie.

Centra Pomocy Dzieciom działają w Białymstoku, Gdańsku, Głogowie, Lublinie, Starogardzie Gdańskim, Warszawie i teraz także we Wrocławiu.

WS

Częściej planują potomstwo kobiety lepiej zarabiające z wielkich miast.

Tak wynika z analizy „Postawy prokreacyjne kobiet” opublikowanej przez CBOS. Jeśli kobiety w ogóle planują potomstwo, to pod względem charakterystyki społeczno-demograficznej częściej są to mieszkanki największych, ponad półmilionowych miast, z wykształceniem wyższym oraz z dochodami na osobę wynoszącymi powyżej 4 tys. zł.

Generalnie badanie pokazuje to co obserwujemy od dekad, tj. spadek odsetka planujących potomstwo: 7% kobiet w wieku 18–45 lat planuje potomstwo w ciągu najbliższych 3–4 lat, dalsze 15% – w bardziej odległej perspektywie, ale to co znaczące to fakt, iż ponad dwie trzecie kobiet nie ma w ogóle takich zamierzeń (68%).

WS

Ile wydajemy na zakup węgla w sezonie grzewczym?

W sezonie grzewczym 2022/23 wydatki na zakup węgla wzrosły średnio o 49% i sytuowały się na poziomie 4,4 tys. zł (co trzecie gospodarstwo domowe wydało co najmniej 5 tys. zł; w poprzednim sezonie grzewczym było to 12% gospodarstw) – wynika z raportu „Wydatki na zakup węgla w gospodarstwach domowych” opublikowanym

przez Izbę Gospodarczą Sprzedawców Polskiego Węgla.

W raporcie czytamy także, iż 36% gospodarstw nie ma zapasów węgla, w tym 8% w ogóle nie stać na jego zakup co m.in. wymusza zmianę nawyków związanych z ogrzewaniem. W związku z tym rośnie liczba gospodarstw domowych, które odczuwają dyskomfort termiczny – z 15% do 24%.

Udział gospodarstw domowych używających węgla do ogrzewania wynosi obecnie 32% i jest to wzrost o 5 p.p. w stosunku do poprzedniego sezonu.

WS

„Kredyt powszechny” – propozycja Fundacji Kaleckiego.

Pomysł „Kredytu powszechnego” sprowadza się do wprowadzenia powszechnej, niewysoko oprocentowanej linii kredytowej dostępnej dla każdego obywatela w wysokości pensji minimalnej netto, tj. 2,4 tys. zł. Celem tej inicjatywy jest wsparcie polskich gospodarstw domowych w obecnych trudnościach ekonomicznych, a przy tym próba ograniczenia popytu na wysoko oprocentowane kredyty pozabankowe.

„Kredyt powszechny” byłby finansowany przez akcję kredytową NBP, co ograniczyłoby obciążenie budżetu państwa. W zamierzeniu autorów raportu inicjatywa ta nawiązująca do uniwersalnych działań społeczno-ekonomicznych, gdzie kryterium dostępności opiera się na przynależności do wspólnoty obywatelskiej, sprzyjałaby także jej konsolidacji.



Fundacja Kaleckiego

Kredyt powszechny

Każdy czasem potrzebuje kredytu zaufania

Jędrzej Malko
Jakub Rylow

Warszawa 2023

WS

Polska jednym z liderów w teleporadach w opiece zdrowotnej.

Tak wynika z raportu OECD pt. „The COVID-19 Pandemic and the Future of Telemedicine”. Wg tych danych w 2020 roku, tj. w środku pandemii COVID-19, w Hiszpanii niemal połowa wszystkich konsultacji zdrowotnych przebiegała w sposób zdalny. Na kolejnych miejscach znalazła się Dania, Estonia, Izrael i Polska.

Z kolei jak wynika z raportu nt. satysfakcji pacjentów z teleporad w opiece zdrowotnej (udostępnionego przez Ministerstwo Zdrowia), aż ponad 43% badanych osób jest przekonanych, że zdalne porady powinny stanowić jeden z głównych kanałów kontaktu z lekarzem POZ i to lekarz powinien określać, czy konieczne jest udanie się do placówki zdrowotnej.

WS

1 marca ruszyła kwotowo-procentowa waloryzacja emerytur i rent.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych podaje, iż w tym roku świadczenia wzrosną o niemal 15%. Minimalna emerytura będzie wynosiła 1588,44 zł brutto (tj. o 250 zł więcej niż dotychczas). Tyle samo wyniesie minimalna renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, renta rodzinna i renta socjalna. Dodatek pielęgnacyjny wyniesie z kolei 294,39 zł.

Bieżąca waloryzacja świadczeń z ZUS, KRUS i systemu mundurowego obejmie łącznie ponad 10 mln osób.

WS

Ile gmin w Polsce posiada programy rewitalizacji?

Główny Urząd Statystyczny podał, iż w 2021 roku program rewitalizacji posiadało ponad 56% wszystkich gmin w Polsce, z tego: 91% miast na prawach powiatu, 83% gmin miejskich, 76% gmin miejsko-wiejskich oraz 42% gmin wiejskich. Ponadto 35 gmin (1,4% ogółu) prowadziło działania rewitalizacyjne na podstawie innego dokumentu.

Jeśli chodzi o podział na województwa to największy odsetek gmin

posiadających te programy odnotowano w kujawsko-pomorskim, zachodniopomorskim oraz świętokrzyskim (po około 80%), a najmniej w województwie pomorskim (około 25%) oraz łódzkim (po około 25%).

WS

Opolskie liderem w miejscach w domach pomocy społecznej w relacji do liczby mieszkańców.

W 2021 roku najwyższy wskaźnik liczby miejsc w domach pomocy społecznej w stosunku do liczby mieszkańców (na 10 tys. ludności) wystąpił w woj. opolskim (31,67), a następnie w świętokrzyskim (26,85), warmińsko-mazurskim (26,29) i łódzkim (25,52). Średnia wartość tego wskaźnika w kraju wynosi 21,12.

Z kolei miesięczny koszt utrzymania miejsca w DPS-ie sytuował się na poziomie 4 425 zł i w latach 2019–2022 wzrósł o ponad 32% (z 3 341 zł do 4 425 zł). Pod koniec 2021 roku w województwie opolskim na umieszczenie w domu pomocy społecznej oczekiwało ogółem 176 osób (tj. o 29% mniej niż w 2020 r. i 48% mniej niż w 2019 r.).

WS

Ogromny wzrost ubóstwa w Ukrainie.

Bank Światowy poinformował, iż w konsekwencji 12 miesięcy wojny w Ukrainie około 8 mln obywateli tego kraju popadło w skrajne ubóstwo, co oznacza, iż zniszczony został 15-letni dorobek ukraińskiej wal-ki z biedą.

PKB Ukrainy spadło o 30% i państwo to potrzebuje obecnie 3–4 mld \$ miesięcznie aby zabezpieczyć realizację podstawowych potrzeb publicznych.

WS

Wydatki państw UE.

Eurostat zaprezentował dane na temat wydatków publicznych wśród państw UE w 2021 roku. Od wielu lat najważniejszy wydatek sprowadza się do kategorii „ochrona socjalna” i wynosi ponad 20% PKB. Na kolejnych miejscach jest „zdrowie” (8%), „gospodarka” (ponad 6%) i „edukacja” (niemal 5%).

Najwyższe wydatki na „ochronę socjalną” występują we Francji i Finlandii, na „ochronę zdrowia” w Austrii, na „gospodarkę” w Grecji zaś na „edukację” w Szwecji.

WS

Jaka jest dzietność w Unii Europejskiej?

Eurostat opublikował najnowsze dane na temat poziomu dzietności wśród państw członkowskich UE.

W 2021 roku najwyższy wskaźnik dzietności odnotowano we Francji (1,84 żywych urodzeń na kobietę), następnie w Czechach (1,83), Rumunii (1,81), Irlandii (1,78), Danii (1,72) i Szwecji (1,67).

Najniższy zaś na Malcie (1,13), w Hiszpanii (1,19), we Włoszech (1,25), w Albanii (1,31) i w Polsce (1,33).

Ogólnie w 2021 roku na obszarze UE urodziło się ponad 4 mln dzieci, zaś współczynnik dzietności wyniósł 1,53 i był odrobinę wyższy niż w 2020 roku (1,50).

WS

30% matek dzieci w wieku lat 1–9 nie ma zatrudnienia.

Tak wynika z raportu „Mama wraca do pracy – bariery behawioralne i kierunki wsparcia” opublikowanego przez Polski Instytut Ekonomiczny.

Dokument wskazuje m.in. na bariery w powrocie matek do pracy:

- nieprzedłużanie umowy, gdy następuje jej wygaśnięcie w trakcie urlopu rodzicielskiego;
- stereotypowe postrzeganie efektywności pracy kobiet po urodzeniu dzieci;
- niewystarczający i nieelastyczny system publicznych usług opieki nad dzieckiem (żłobki, przedszkola, transport, godziny otwarcia itp.);
- niskie możliwości przekazania części obowiązków opiekuńczych ojcom;
- obawy matek dotyczące powrotu na dotychczasowe stanowisko pracy (w związku z własnymi kompetencjami itp.).

WS

W 2100 roku ludność UE zmniejszy się o niemal 30 mln osób.

Tak wynika z najnowszych symulacji Eurostatu. Szacuje się, iż w wyniku napływu uchodźców z Ukrainy, obecny stan populacji UE wynosi 451 mln osób. Szczytowy poziom ludności wspólnoty nastąpi zaś w 2026 roku i osiągnie pułap 453 mln osób, po czym zacznie spadać do poziomu 420 mln w 2100 r.

Oczywiście przewiduje się wzrost udziału seniorów w całej populacji UE. Odsetek osób w wieku 65–79 lat wzrośnie z 15% (na początku 2022 r.) do 17% (w 2100 r.), zaś udział osób w wieku 80 lat lub więcej wzrośnie ponad dwukrotnie – z 6% do 15%.

WS

Ukazały się wytyczne do regionalnych projektów EFS Plus 2021–2027.

Dokument opracowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej określa zasady realizacji wsparcia w projektach współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w ramach programów regionalnych.

W obszarze finansowania rozwoju usług społecznych warto zwrócić uwagę m.in. na następujące zapisy:

- zapewnia się „premiowanie projektów z zakresu usług społecznych realizowanych przez miasta (powiaty grodzkie) lub porozumienia terytorialne grup gmin i powiatu ziemskiego, obejmujące kompleksowe działania w zakresie rozwoju usług społecznych i zdrowotnych. Projekty powinny być oparte na lokalnej diagnozie i przewidywać możliwość zlecania części usług podmiotom ekonomii społecznej. Premiowane projekty w założeniu powinny zawierać komponent tworzenia CUS i programów usług społecznych (jako działanie na początku realizacji projektu, w trakcie realizacji projektu lub jako konsekwencja

- jego wdrożenia) lub terytorialnych partnerstw publiczno-społecznych”;
- „Wsparcie związane z tworzeniem CUS może uwzględniać koszty opracowania lokalnej diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych oraz utworzenia planu wdrażania CUS”;
 - „W przypadku wsparcia usług realizowanych przez CUS, mogą być finansowane usługi wchodzące w zakres interwencji EFS+, obejmujące usługi z zakresu: wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, wsparcia osób z niepełnosprawnościami, osób starszych, osób w kryzysie bezdomności, dotkniętych wykluczeniem z dostępu do mieszkań lub zagrożonych bezdomnością, aktywizacji zawodowej, usług w mieszkaniach wspomaganych, chronionych oraz mieszkaniach z usługami/ze wsparciem, reintegracji społeczno-zawodowej, usług zdrowotnych, opiekuńczych, a także wsparcia opiekunów faktycznych”.

roczny koszt programu w okolicach 40 mld zł. Ogólnie od 2016 roku na ten cel przeznaczono ponad 220 mld zł.

WS

Pomagamy innym, ale nie protestujemy.

Z raportu CBOS „Aktywności i doświadczenia Polaków w 2022 roku” wynika, iż po okresie pandemii wzrosła działalność dobroczynna Polaków. W 2022 roku siedmiu na dziesięciu badanych (z czego ponad połowa więcej niż raz) przekazało pieniądze na cele dobroczynne. To więcej o niemal 10 punktów procentowych niż w 2021 roku i prawie tyle samo co przed pandemią. Podobnie jest z pomocą rzeczową.

Znacznie rzadziej przeznaczamy własną pracę na cele dobroczynne (1/5 respondentów) oraz w niewielkim stopniu udzielamy się wolontaryjnie (8%). Spadek odnotowano w aktywności

Najliczniejszą grupą wskazującą inną/ dodatkową tożsamość są Ślązacy (585,7 tys. osób), tyle, że nie są zaliczani do grup narodowych, etnicznych czy językowych. Kolejną najliczniej reprezentowaną grupą były osoby deklarujące przynależność kaszubską (176,9 tys. osób). W tym przypadku jest to z kolei grupa językowa.

Wśród mniejszości narodowych i etnicznych najliczniejsze są zatem:

1. mniejszość niemiecka – 132,5 tys. osób;
2. ukraińska – 79,4 tys.
3. białoruska – 54,3 tys.
4. żydowska – 15,7 tys.
5. rosyjska – 14,8 tys.
6. łemkowska – 12,7 tys.
7. romska – 11,8 tys.

W porównaniu z danymi z poprzedniego Spisu Powszechnego (2011), to skurczyły się mniejszości: niemiecka (o około 16 tys.) oraz romska (o 5 tys.). Wzrosły zaś mniejszości: ukraińska (o prawie 30 tys.), białoruska (o około 8 tys.), żydowska (o ponad 8 tys.), rosyjska (o niecałe 3 tys.) oraz łemkowska (o ponad 2 tys.).

WS



Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

Wytyczne dotyczące realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w regionalnych programach na lata 2021–2027

WS

7 lat 500+.

1 kwietnia 2016 roku uruchomiono świadczenie wychowawcze „Rodzina 500+”. Pierwotnie z kryterium dochodowym w przypadku pierwszego dziecka, a od 2019 roku bez uwzględniania dochodów rodzin.

Obecnie z programu korzysta około 7 mln dzieci miesięcznie, co oznacza

związaną z uczestnictwem w strajku bądź demonstracji: w 2022 roku udział ten był niższy o 3 punkty procentowe niż w 2021 roku. Ale – jak zaznaczają autorzy badania – był on wówczas rekordowo wysoki jak na polskie standardy (około 10%).

WS

Mniej niż 1% Polaków przynależy do mniejszości narodowych lub etnicznych.

Natomiast jeśli dodać Ślązaków i Kaszubów, to około 3,5% Polaków identyfikuje się z tożsamością inną niż polska – tak wynika ze wstępnych danych Narodowego Spisu Powszechnego 2021 w zakresie struktury narodowo-etnicznej.

66606 osób – taką liczbę poszkodowanych w wypadkach przy pracy zarejestrowano w 2022 roku.

Oznacza to spadek liczby osób poszkodowanych w wypadkach przy pracy o 3,2% w porównaniu z 2021 rokiem. Zmniejszyła się również liczba poszkodowanych przypadająca na 1000 pracujących (wskaźnik wypadkowości) z 5,10 do 4,66.

Najwyższy wskaźnik wypadkowości odnotowano w obszarach: górnictwo i wydobywanie, gospodarowanie ściekami i odpadami oraz w przetwórstwie przemysłowym. Najniższe zaś w: informacja i komunikacja; rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo oraz działalność finansowa i ubezpieczeniowa.

Dominującą grupą wydarzeń powodujących urazy w 2022 roku było zderzenie/uderzenie w nieruchomy obiekt (32,1%).

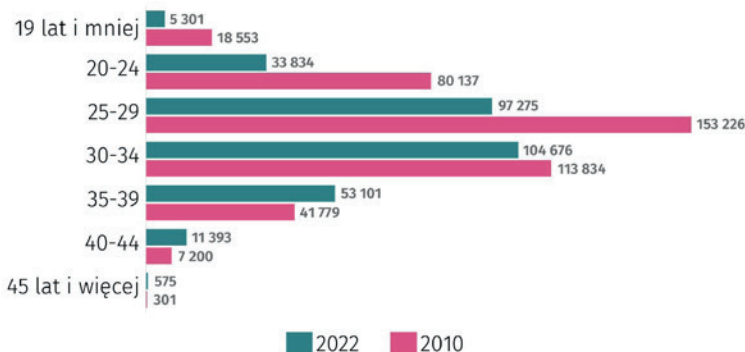
WS

W lutym 2023 roku urodziło się nieco ponad 20 tys. dzieci – to najmniej od II wojny światowej.

Takie dane podał Główny Urząd Statystyczny. Oczywiście luty to najkrótszy miesiąc, ale nawet gdy przeliczy się tę liczbę na dane dzienne, to i tak wyjdzie jeden z najgorszych wyników w historii Polski (około 760 urodzeń dziennie).

Dane GUS za 2021 rok wskazywały, iż dzietność w Polsce wynosiła 1,33 (tj. na 100 kobiet w wieku rozrodczym przypadało 133 urodzonych dzieci). Biorąc pod uwagę, iż w całym 2022 roku odnotowano najmniej urodzeń w okresie powojennym, tj. 305 tys. (z czego ponad 14 tys. to dzieci obcokrajowców), wskaźnik dzietności w Polsce ulegnie dalszemu spadkowi.

URODZENIA WEDŁUG WIEKU MATKI



WS

Połowa dzieci do lat 3 na obszarze UE nie korzysta z opieki instytucjonalnej.

Tak wynika z danych Eurostatu za 2021 rok. Najwyższe wskaźniki pod tym względem odnotowano w Rumunii (77% dzieci pozostawała pod opieką rodziców), Czechach (72%) i Bułgarii (68%).

Z drugiej strony, 36% dzieci we wskazanym wieku korzystało z opieki żłobkowej (przez co najmniej godzinę tygodniowo). Wśród krajów wspólnoty najwyższy udział w tym zakresie

przypadł Holandii (74% dzieci korzystała z takiej formy opieki) i Danii (69%). W Polsce ten wskaźnik sytuował się na poziomie około 20%.

1/3 dzieci do lat 3 korzystała z kolei z usług zawodowych opiekunek, pomocy krewnych czy znajomych (z wyłączeniem rodziców). Ten typ opieki obecny był m.in. na Cyprze (45%) i w Grecji (44%).

WS

Rekordowa sympatia do Ukraińców i rekordowa niechęć do Rosjan.

Z raportu „Stosunek do innych narodów rok po wybuchu wojny na Ukrainie” (2023) wynika, iż do najbardziej lubianych narodów zaliczają się Amerykanie (aż 68% respondentów wyraża do nich sympatię), Włosi (61%), Anglicy (60%), Słowacy, Czesi (po 54%) oraz Ukraińcy (51%).

o 10 punktów) i obecnie wskaźnik ten jest najwyższy w historii badań CBOS (np. w 1.90 poziom sympatii do naszych wschodnich sąsiadów wynosił około 10–15%).

WS

Kto sprzeciwia się świadczeniom socjalnym dla uchodźców z Ukrainy?

Z raportu „Twarze polskiej radykalizacji” (wydanego przez Komitet Dialogu Społecznego Krajowej Izby Gospodarczej oraz Więź) wynika, iż niemal połowa respondentów uznała, że ukraińscy uchodźcy nie powinni otrzymywać polskich świadczeń socjalnych. Co istotne, sądzą tak głównie beneficjenci świadczeń socjalnych, kobiety (52%), osoby młode (25–34 lata) (55%) lub w średnim wieku (34–45 lat) (55%), posiadające dzieci (55%).

WS

Wciąż wysokie globalne ceny żywności i miliony głodujących.

World Bank poinformował, iż mimo spadku cen surowców i energii w 2023 roku, spodziewamy się jednych z najwyższych (licząc od 1975 roku) globalnych cen żywności.

Szacuje się, że w 2023 roku ogólnie ceny surowców spadną o 21% zaś energii o 26% (np. ropy o 16% – w stosunku do średniej z 2022 r. – gazu ziemnego o połowę, węgla o 42% zaś nawozów o 37%).

Ceny żywności spadną z kolei zaledwie o 8% (w stosunku do 2022 roku), co oznacza utrzymywanie się wysokich cen podstawowych produktów. W konsekwencji niemal 350 mln osób na świecie doświadczy trudności w zaspokojeniu potrzeb żywieniowych.

WS

Wracają usługi sąsiedzkie.

W projekcie nowelizacji ustawy o pomocy społecznej znalazły się m.in. ramy prawne realizacji usług sąsiedzkich (jako formy usług opiekuńczych), które jeszcze dwie dekady temu funkcjonowały w polskiej polityce społecznej.

Projekt przewiduje, iż usługi sąsiedzkie będą obejmować pomoc w zaspokajaniu

podstawowych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, nieskomplikowane czynności pielęgnacyjne czy zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Z osób wykonujących te usługi wykluczono członków rodziny, zaś wśród kryteriów kadrowych znalazło się zamieszkiwanie w najbliższej okolicy, ukończenie szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy oraz akceptacja przez świadczeniobiorcę (seniora).

Jeśli chodzi o kryteria przyznania usług sąsiedzkich, ich wymiar, zakres, kontrolę i rozliczanie to ustawodawca kwestie te pozostawił do rozstrzygnięcia na poziomie lokalnym (w postaci uchwały rady gminy). W projekcie nie ma mowy o wynagrodzeniu dla wykonujących te usługi, ale jest raczej pewne, iż punkt ten będzie musiał być dookreślony przez samorządy.

W uzasadnieniu do projektu czytamy iż: „wprowadzenie usług sąsiedzkich przyczyni się do rozwoju usług społecznych, głównie dla osób starszych, które wymagają np. pomocy przy zrobieniu zakupów, sprzątnięciu mieszkania, a jeszcze nie wymagają pomocy w formie usług opiekuńczych świadczonych przez opiekunki”.

WS

Polska (współ)liderem w liczbie więźniów na 100 tys. mieszkańców.

Tak wynika z danych zaprezentowanych przez Eurostat. W 2021 roku najwyższe wskaźniki więźniów na 100 tys. mieszkańców odnotowano na Węgrzech i w Polsce (po 191), a następnie na Słowacji (185) i Litwie (181). Najniższe zaś w Finlandii (51), na Słowenii (54) i w Holandii (65).

Ogólnie, w 2021 roku na obszarze Unii Europejskiej znajdowało się ponad 475 tys. więźniów (co oznaczało średnią w postaci 106 więźniów na 100 tys. mieszkańców). Był to jeden z najwyższych wskaźników z tego zakresu w ostatnich dwóch dekadach.

WS

Średnio niemal każdy Polak odwiedził muzeum w 2022 roku. Główny Urząd Statystyczny poinformował, iż w 2022 roku muzea i oddziały

muzealne zwiedziło prawie 37 mln osób (w tym ponad 14 mln osób bezpłatnie). Największą popularnością cieszyły się muzea historyczne, które odwiedziło około 1/3 wszystkich zwiedzających.

W 2022 r. w Polsce działalność prowadziły 963 muzea i oddziały muzealne, 25% z nich znajdowało się na obszarach dwóch województw: mazowieckiego i małopolskiego. 72% wszystkich muzeów należało do sektora publicznego.

WS

14 emerytura stałym świadczeniem.

Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (tzw. 14. emerytura). Wysokość tego świadczenia ustalono na poziomie kwoty najniższej emerytury (1588 zł).

Świadczenie w pełnej wysokości przeznaczone będzie dla osób, których świadczenie podstawowe nie przekracza 2900 zł brutto (kryterium dochodowe). Powyżej tej kwoty działać będzie zasada „złotówka za złotówkę”, czyli dodatkowa emerytura zostanie pomniejszana o kwotę przekroczenia powyższej sumy.

Szacuje się, iż świadczenie to otrzyma ponad 8 mln emerytów i rencistów (tj. ponad 85% wszystkich świadczeniobiorców), w tym ponad 5,8 mln osób dostanie wypłatę w pełnej wysokości, zaś ponad 1,3 mln osób w niższej wysokości (ze względu na przekroczenie kryterium dochodowego). Koszt 14 emerytury oszacowano w 2023 roku na poziomie niemal 12 mld zł.

WS

Prawie 120 tys. osób przebywało w 2022 roku w stacjonarnych placówkach pomocy społecznej.

Główny Urząd Statystyczny poinformował, iż pod koniec 2022 roku w kraju funkcjonowało ponad 2 tys. zakładów stacjonarnej pomocy społecznej, które posiadały łącznie ponad 131 tys. miejsc.

Ponad 43% spośród wszystkich placówek tego typu stanowiły domy pomocy społecznej, w których przebywało ponad 80 tys. mieszkańców.

Ponad 36% stacjonarnych placówek pomocy społecznej posiadało organ prowadzący w postaci samorządu terytorialnego. W przypadku 64% były to zaś osoby fizyczne i prawne, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe, fundacje oraz organizacje społeczne.

W przeliczeniu na 10 tys. ludności najczęściej miejsc w zakładach stacjonarnych było w województwie opolskim (51,7), a najmniej w wielkopolskim (28,1). Wskaźnik dla Polski wyniósł 34,8 i był on jednym z najniższych w Unii Europejskiej.

WS

Od 2016 roku podwoiła się liczba głodujących osób.

World Bank poinformował, iż globalna liczba osób cierpiących z powodu głodu wzrosła z prawie 193 mln w 2021 roku do niemal 258 mln w 2022 r. Oznacza to niemal dwukrotny wzrost zasięgu głodu od 2016 roku.

Przyczyny wzrostu liczby osób głodujących widzi się zazwyczaj w konfliktach militarnych, kryzysach ekonomicznych i klimatycznych. Najtrudniejszą sytuację pod tym względem odnotowuje się na kontynencie afrykańskim oraz w Azji Południowej. Ale w ostatnim roku wśród państw z wysoką intensywnością problemu niedożywienia pojawiła się także Ukraina.

WS

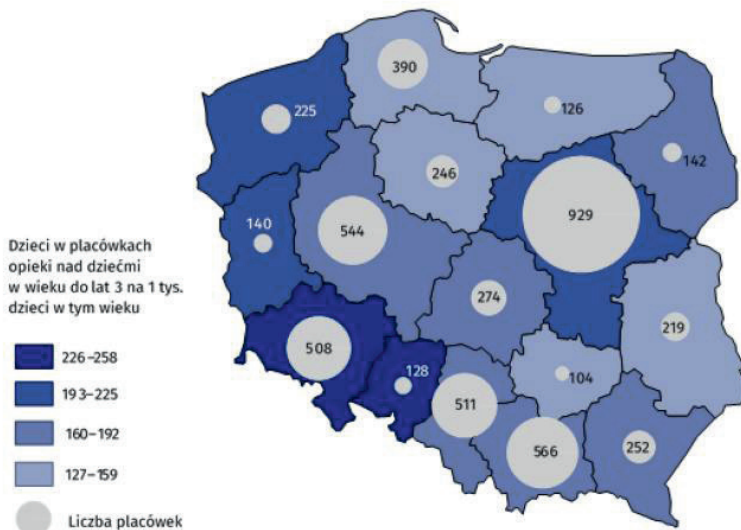
Żłobki w Polsce.

Pod koniec 2022 roku w Polsce działało 5,3 tys. placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w tym 4,4 tys. żłobków. Liczba miejsc we wszystkich wspomnianych placówkach wynosiła 206 tys. (o 7,5% więcej niż rok wcześniej), w tym w sektorze prywatnym 124,6 tys.

W tym czasie ze żłobków i klubów dziecięcych korzystało ponad 177 tys. dzieci – najczęściej w województwie dolnośląskim (258 na 1 tys. dzieci w tym wieku), natomiast najmniej w województwie warmińsko-mazurskim (127).

Do sektora prywatnego należało trzy razy więcej w/w placówek (74,8%) niż do sektora publicznego (25,2%).

Mapa 1. Opieka nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2022 r.
Stan w dniu 31 grudnia



WS

Kurczą się oszczędności Polaków.

Tak wynika z raportu CBOS. Ponad połowa badanych (54%) deklaruje, że ich gospodarstwa domowe posiadają oszczędności, co oznacza 4-punktowy spadek w stosunku do 2022 roku.

Większość z powyższych respondentów (tj. osób posiadających oszczędności) stwierdziła, że mogłaby utrzymywać się ze zgromadzonych środków przez co najmniej dwa miesiące (75%), zaś pozostali uznali, iż mogliby żyć z nich przez około miesiąc.

40% badanych zadeklarowało, że ich gospodarstwa domowe mają aktualnie do spłacenia raty, pożyczki, długi lub kredyty (ale nie mają problemu z ich spłataniem). Posiadanie zadłużenia najczęściej dotyczy osób w przedziale wiekowym 35–44 lata (64%) oraz cechujących się wyższym wykształceniem (48%).

WS

Czy Holandia będzie pierwszym krajem w Europie, który zakaze sprzedaży papierosów?

Już obecnie rząd Holandii realizuje program zmierzający do „uwolnienia przyszłych pokoleń od dymu tytoniowego”. Projekt ten sprowadza się do działań na rzecz zniechęcania do palenia papierosów, głównie poprzez: (1) podnoszenie podatku akcyzowego na wyroby

tytoniowe; (2) ograniczanie punktów sprzedaży papierosów.

Jeśli chodzi o punkt (1) to zakłada się coroczną podwyżkę akcyzy na wyroby tytoniowe (wchodzącą w życie 1 kwietnia), tak by w 2024 roku paczka papierosów kosztowała średnio 10 € (dotyczy to także cygar czy tytoniu do samodzielnego skręcania).

W przypadku punktu (2), to proces ograniczania dostępu do papierosów obejmuje:

- likwidację automatów z papierosami (stało się to w 2022 roku);
- zakazanie handlu papierosami i e-papierosami na odległość (od 1.07.2023 roku);
- zakazanie sprzedaży papierosów i e-papierosów w sklepach

WS

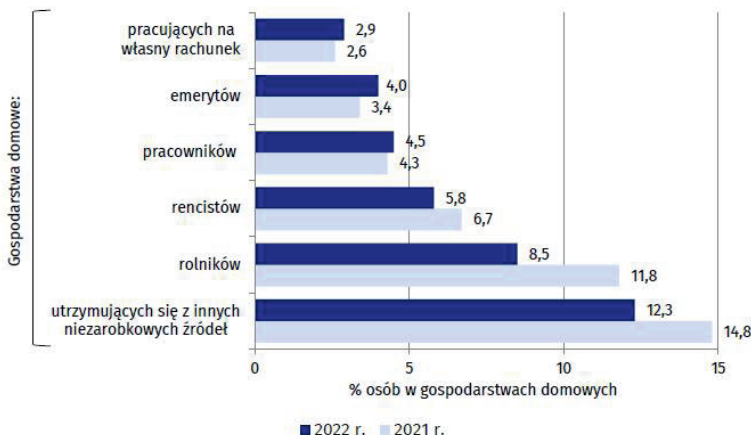
Włochy wracają do karty zakupowej dla ubogich rodzin.

W związku z utrzymującą się wysoką inflacją, rząd włoski zapowiedział uruchomienie wsparcia socjalnego w postaci karty zakupowej o wartości 382 €. Środki z karty będzie można wydać na „podstawowe artykuły żywnościowe”.

Kryteria dostępu do tego świadczenia:

- roczny dochód gospodarstwa domowego nie może przekraczać 15 000 €;
- rejestracja w ewidencji ludności (ANPR);
- nie korzystanie z innych form wsparcia socjalnego (np. zasiłku dla bezrobotnych, wsparcia dochodowego, pomocy społecznej itp.).

Wykres 4. Zasięg ubóstwa skrajnego w 2021 r. i 2022 r. według grup społeczno-ekonomicznych



Ocenia się, iż z karty będzie mogło skorzystać około 1,4 mln włoskich rodzin. Kartę będzie można aktywować do końca września, natomiast środki finansowe mają być uruchomione w lipcu 2023 roku.

Obecna karta zakupowa nawiązuje do bonów zakupowych oferowanych przez państwo włoskie podczas pandemii COVID-19 czy wcześniejszej karty socjalnej emitowanej przez rząd Silvia Berlusconi.

WS

Studenci w Polsce.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego 31 grudnia 2022 roku w uczelniach w Polsce kształciło się 1 223 600 osób. To więcej o 5,5 tys. niż w 2021 r. (przy czym dekadę temu studentów było o 200 tys. więcej).

64,3% studiujących uczęszczało na studia stacjonarne. Najwięcej bo 274 600 osób studiowało w województwie mazowieckim, a najmniej – 11 300 w województwie lubuskim. 105 400 studentów stanowili cudzoziemcy (niemal połowa to obywatele Ukrainy).

Wśród najczęściej wybieranych grup kierunków były: biznes, administracja i prawo, na których studiowało 22,7% wszystkich studentów.

Jeśli chodzi o absolwentów to w roku akademickim 2021/22 studia ukończyło 292 600 osób, w tym 62,8% to były kobiety.

Obecnie w Polsce działa 359 uczelni wyższych.

WS

Wydatki i beneficjenci świadczeń społecznych.

Ministerstwo Finansów opublikowało raport pt. „Wsparcie finansowe dla rodzin w Polsce – wybrane zagadnienia na podstawie danych administracyjnych 2018”.

Wg tych danych w 2018 roku odnotowano następujące wydatki na świadczenia społeczne:

- 178,5 mld zł – emerytury;
- 32,8 mld zł – renty rodzinne;

- 22,2 mld zł – świadczenia rodzinne;
- 20,1 mld zł – renty z tytułu niezdolności do pracy;
- 11,8 mld zł – zasiłki chorobowe;
- 8,5 mld zł – zasiłki macierzyńskie;
- 8,2 mld zł – inne transfery rodzinne;
- 4,5 mld zł – świadczenia opiekuńcze;
- 3,2 mld zł – renty socjalne;
- 2,7 mld zł – zasiłki z tytułu bezrobocia;
- 2,3 mld zł – zasiłki z pomocy społecznej.

Jeśli zaś chodzi o liczbę beneficjentów świadczeń to: „największą grupę stanowią rodziny, które w ciągu roku pobierały tylko świadczenie wychowawcze, bez innych świadczeń na rzecz rodziny (około 1,2 mln rodzin). Drugą najliczniejszą grupę stanowią rodziny, które pobierały zasiłek rodzinny i świadczenie wychowawcze oraz nie pobierały innych świadczeń (893 tys. rodzin). Trzecią najliczniejszą grupę stanowią rodziny beneficjentów świadczeń opiekuńczych, którym nie przysługują świadczenia dla rodzin z dziećmi (850 tys. rodzin)”.

W przypadku pobierania różnych świadczeń to na przykład 14 tys. rodzin było jednocześnie beneficjentami świadczenia wychowawczego (Rodzina 500+) oraz świadczenia rodzicielskiego. Z kolei kombinacje czterech różnych świadczeń społecznych (w tym samym czasie) otrzymywało łącznie 49 tys. rodzin.

młodzieży i dorosłych, co stanowiło 17,6% ludności kraju.

WS

Kto jest biedny?

Główny Urząd Statystyczny opublikował wskaźniki ubóstwa za 2022 rok. Wg tych danych stopa ubóstwa skrajnego (kryterium minimum egzystencji) wyniosła niecałe 5%, ubóstwa ustawowego (kryterium dochodowe w pomocy społecznej) ponad 7%, zaś stopa ubóstwa relatywnego kształtowała się na poziomie około 12%. Wszystkie te wskaźniki były zbliżone do wartości zarejestrowanych w 2021 roku.

Głównym czynnikiem różnicującym zasięg ubóstwa skrajnego było źródło utrzymania. Do najbardziej zagrożonych ubóstwem skrajnym w 2022 roku należały osoby z gospodarstw domowych utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych (ale innych niż ubezpieczenie emerytalne i rentowe) (około 12%), gospodarstw domowych rolników (8,5%) oraz rencistów (około 6%).

Z kolei grupą najmniej zagrożoną ubóstwem skrajnym były osoby, których główne źródło dochodu stanowiła praca na własny rachunek (około 3%) oraz gospodarstw emerytów (4%).



WS

Skolaryzacja 2022/23.

Główny Urząd Statystyczny opublikował dane na temat współczynnika skolaryzacji. W roku szkolnym 2022/23 w placówkach wychowania przedszkolnego oraz w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i policealnych kształciło się 6,7 mln dzieci,

WS

Ponad 16 mln osób płaci składki ZUS.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych poinformował, iż pod koniec marca 2023 roku liczba osób objętych ubezpieczeniem emerytalno-rentowym wyniosła 16 mln 268 tys. osób (tj. o 127 tys. osób więcej niż rok wcześniej). Najliczniejszą

grupę ubezpieczonych stanowili pracownicy (71,5%), a w dalszej kolejności osoby prowadzące działalność gospodarczą (10,7%) oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej (7,9%).

W powyższej liczbie ubezpieczonych, 6,6% osób posiadało obywatelstwo inne niż polskie (70% z nich to obywatele Ukrainy). Oznacza to, iż pod koniec marca w ZUS było zarejestrowanych ponad 1 mln obcokrajowców (wzrost o 15,2% w stosunku do stanu sprzed roku).

Wysoka liczba osób ubezpieczonych w ZUS przełożyła się na kondycję finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Wskaźnik pokrycia wydatków wpływami ze składek i ich pochodnych osiągnął w pierwszym kwartale 2023 roku rekordowy poziom 86,4%.

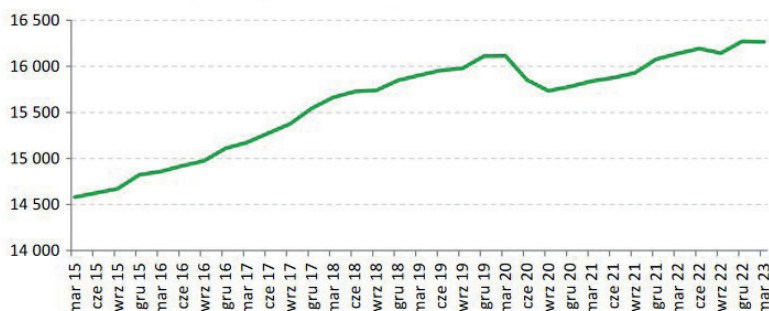
W województwie śląskim powstaną nowe centra usług społecznych.

Pozналиśmy rozstrzygnięcie konkursu „CUS – Nowe spojrzenie na usługi społeczne” realizowanego przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego.

W ramach naboru wpłynęło 10 ofert gmin zamierzających utworzyć centrum usług społecznych na swoim obszarze: Ruda Śląska, Czechowice-Dziedzice, Czeladź, Łazy, Mikołów, Radzionków, Jaworze, Kamienica Polska, Konopiska i Woźniki.

Do dalszych negocjacji w zakresie udziału w partnerstwie powołania CUS rekomendowano następujących 6 gmin o najwyższych wynikach konkursowych: Ruda Śląska, Czechowice-Dziedzice, Mikołów, Jaworze, Konońska i Woźniki.

Wykres 1. Liczba ubezpieczonych w ZUS (w tys.)



Trwanie życia.

Główny Urząd Statystyczny opublikował najnowsze dane na temat trwania życia. Wynika z nich, iż w 2022 roku przeciętne trwanie życia kobiet wyniosło 81,1 (i wydłużyło się o 1,4 w porównaniu z 2021 r.), zaś mężczyzn 73,4 roku (więcej o 1,7).

Jeśli chodzi o kontekst międzynarodowy to GUS podaje dane za 2021 rok, z których wynika, iż najdłuższe trwanie życia kobiet odnotowano w Hiszpanii – 86,2, zaś wśród mężczyzn w Szwajcarii – 81,8 roku.

Pod względem przeciętnego trwania życia kobiet Polska zajmowała dopiero 24 miejsce spośród 34 krajów europejskich.



Czy Wodzisław Śląski wprowadzi rewolucję w szkolnictwie?

Jak w wielu innych gminach, w Wodzisławiu Śląskim przyjęto „Strategię rozwoju oświaty na lata 2022–2026”. Nie byłoby w tym nic szczególnego, gdy nie rewolucyjne – jak na polską oświatę – rekomendacje dydaktyczne zapisane w tym dokumencie:

- odejście od intensywnego testowania na ocenę oraz zastąpienie skali ocen ocenami opisowym;
- wprowadzanie w klasach IV – VII modelu oceniania kształtującego, czyli sposobu pracy nauczyciela i ucznia, który polega na systematycznym pozyskiwaniu informacji o przebiegu uczenia się i ma charakter opisowy;
- wprowadzenie do praktyki szkolnej „uczenia się przez doświadczenie” w modelu STEAM;
- w celu upowszechnienia metody projektowej wprowadzenie do praktyki szkolnej tzw. „dnia projektowego”, podczas którego uczniowie pod kierownictwem nauczycieli realizować będą projekty przedmiotowe lub międzyprzedmiotowe;
- to z kolei wymagać będzie reorganizacji tygodnia nauki, przestrzeni klas oraz odejścia od rutyny 45-minutowych lekcji i dzwonek na przerwę;

Mapa centrów usług społecznych



- zmniejszenie liczby uczniów w klasie;
- stworzenie systemu, który premiować będzie nauczycieli angażujących się w działania na rzecz transformacji cyfrowej swoich szkół, szczególnie na polach zwiększania liczby lekcji prowadzonych innowacyjnymi metodami dydaktycznymi i intensyfikacji wykorzystania narzędzi i zasobów cyfrowych podczas lekcji.

Wdrażanie w tych ambitnych działań w trzynastu wodziśławskich podstawówkach zaplanowano do roku 2026. Ale jak sygnalizują w mediach władze miasta, już wiadomo, iż z powodów finansowych trudno będzie to osiągnąć w tym czasie.

WS

Gwałtowny spadek ludności w wieku produkcyjnym.

Główny Urząd Statystyczny przedstawił „Prognozę ludności na lata 2023–2060”. Wg tych szacunków przewiduje się ogromny spadek liczby osób w wieku produkcyjnym w Polsce.

W tzw. scenariuszu niskim (zakładającym niski współczynnik dzietności, niskie wartości trwania życia oraz niskie saldo migracji) liczba osób w wieku produkcyjnym spadnie z 22,2 mln obecnie do 13,3 mln w 2060 roku, czyli o około 40%.

Wg tego samego scenariusza liczba ludności w Polsce w 2060 roku będzie wynosiła 26,65 mln.

WS

1,4 mln osób należało do związków zawodowych w 2022 roku.

Tak wynika z najnowszego komunikatu Głównego Urzędu Statystycznego. Osoby zrzeszone w związkach zawodowych stanowiły 4,7% w odniesieniu do dorosłej ludności Polski oraz około 15% wśród zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w zakładach zatrudniających powyżej 9 osób.

Największa część osób zrzeszonych w związkach zawodowych (19,3%) pracowała w edukacji, a następnie w administracji publicznej i obronie narodowej

(14,7%), w przetwórstwie przemysłowym (13,3%) oraz w opiece zdrowotnej i pomocy społecznej (11,4%).

WS

Ile godzin pracujemy w tygodniu?

Według najnowszych danych Eurostatu, w 2022 roku na obszarze UE tygodniowy czas pracy wynosił średnio 37,5 h.

Najdłuższy tygodniowy czas pracy występował w Grecji (41 h), Polsce (40,4) oraz Rumunii i Bułgarii (po 40,2), zaś najkrótszy w Holandii (33,2), Niemczech (35,3) i Danii (35,4).

WS

43% Polaków uważa, że można dać dziecku klapsa.

Tak wynika z raportu CBOS pt. „Przemoc wobec dzieci – opinie, doświadczenia, reagowanie” (wrzesień 2023). Oznacza to, iż pierwszy raz odkąd badana jest ta kwestia (tj. od 2008 roku), dezaprobujący klapsy przeważają nad ich akceptującymi.

W raporcie CBOS czytamy, iż: „Klasy częściej niż inni dopuszczają badani powyżej 45 roku życia (od 45% do 53% w zależności od grupy wiekowej), mający wykształcenie podstawowe (55%), zasadnicze zawodowe (49%), osoby uzyskujące niskie dochody per capita (55%), respondenci niezadowoleni z własnej sytuacji materialnej (51%), robotnicy wykwalifikowani (54%), rolnicy (50%) oraz technicy i przedstawiciele średniego personelu (49%). Wyróżniają się też w tym względzie ankietowani zaangażowani w praktyki religijne, którzy uczestniczą w nich raz w tygodniu (53%)”.

WS

10% w dochodach gospodarstw domowych stanowi 500+.

Główny Urząd Statystyczny opublikował dane na temat „Budżetów gospodarstw domowych w 2022 roku”. Wynika z ich m.in., iż udział świadczenia wychowawczego „Rodzina 500+” w przeciętnym miesięcznym dochodzie rozporządzalnym w gospodarstwach domowych wynosił w 2022 roku 10,8% (oczywiście w tych gospodarstwach

domowych, gdzie pobierano to świadczenie).

„Najwyższy udział tego świadczenia w dochodzie rozporządzalnym zanotowano w województwie opolskim – 13,5%, natomiast najniższy w województwie mazowieckim – 9,1%. Warto jednak zwrócić uwagę na zróżnicowanie wewnątrz województwa mazowieckiego, gdzie dla regionu warszawskiego stołecznego udział tego świadczenia w dochodzie rozporządzalnym wyniósł 7,9%, a dla mazowieckiego regionalnego – 11,7%.

W większości województw nastąpił spadek udziału świadczenia wychowawczego w dochodzie rozporządzalnym w porównaniu z wartością z 2021 r., co jest związane ze stałą kwotą tego świadczenia; przy jednoczesnym zwiększeniu nominalnych dochodów z innych źródeł”.

WS

Samochody w gospodarstwach domowych.

Wg danych zawartych w raporcie „Budżety gospodarstw domowych w 2022 roku”, najczęściej samochód osobowy posiadały gospodarstwa domowe z województw: podkarpackiego (80,8%), wielkopolskiego (77,3%) i małopolskiego (77,2%) oraz regionu warszawskiego stołecznego (79,3%).

Najrzadziej zaś z województw zachodniopomorskiego (65,8%), warmińsko-mazurskiego (66,9%) i śląskiego (69,0%) oraz z regionu mazowieckiego regionalnego (67,7%).

WS

Ponad 550 tys. rodzin pobierało zasiłki rodzinne w 2022 roku.

Oznacza to, iż było to niemal o 19% mniej rodzin niż w 2021 roku. Ogólnie w 2022 roku wypłacono zasiłki rodzinne w kwocie 1,7 mld zł, tj. o 307,8 mln zł mniej niż rok wcześniej.

Ponad połowa rodzin otrzymujących ten zasiłek osiągało dochód na osobę nie wyższy niż 400 zł, a niemal 42% rodzin dochód w przedziale od 400 zł do wysokości kryterium dochodowego (tj. 674 zł w przeliczeniu na osobę). Dochody powyżej poziomu kryterium

osiągnęło zaledwie 7,3% rodzin korzystających z zasiłków rodzinnych.

WS

Co piąty Polak był świadkiem bicia dziecka w miejscu publicznym.

Tak wynika z raportu CBOS „Przemoc wobec dzieci – opinie, doświadczenia, reagowanie” (wrzesień 2023). Ponadto 45% ankietowanych widziało szarpanie dziecka przez osobę dorosłą, a 66% respondentów co najmniej raz spotkało się z sytuacją, podczas której dorosły krzyczy na dziecko lub je wyzywa.

WS

Spada liczba osób korzystających z usług NFZ.

Wg raportu „Korzystanie ze świadczeń i ubezpieczeń zdrowotnych” (CBOS, 2023) badani korzystający z usług medycznych wyłącznie w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (NFZ) stanowią zaledwie jedną czwartą, zaś ponad połowa Polaków korzystała zarówno z NFZ, jak i ze świadczeń w ramach prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych.

Pozostali respondenci albo w ogóle nie korzystali w ciągu sześciu miesięcy poprzedzających badanie z żadnych usług zdrowotnych (14%), albo wyłącznie z ubezpieczeń prywatnych (11%).

WS

Coraz mniej klientów pomocy społecznej.

W 2022 r. świadczenia pomocy społecznej w formie pieniężnej otrzymało (na

podstawie decyzji) niemal 846 tys. osób (w 2021 r. 955,5 tys.). Zasiłki stałe przyznano 166,6 tys. osób, zasiłki okresowe 227,7 tys. osób, zaś różne formy zasiłku celowego otrzymało 443,3 tys. osób.

W przeliczeniu na jednego mieszkańca wydatki na świadczenia w formie pieniężnej były najwyższe w województwie warmińsko-mazurskim i wyniosły średnio 94 zł, natomiast najniższe w województwie śląskim – 43 zł. W 4 województwach: lubuskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim, i wielkopolskim wydano ponad 16 mln zł na zasiłki celowe związane z klęskami żywiołowymi, które stanowiły około 85% ogólnej kwoty wydatków na te świadczenia pieniężne w Polsce.

Świadczenia w formie niepieniężnej przyznano 444 tys. osób (w 2021 r. – 447,5 tys.). Był to głównie codzienny gorący posiłek oraz usługi opiekuńcze.

Ogólny wskaźnik osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej wyniósł w skali kraju 241 osób na 10 tys. ludności (w 2021 r. – 257, w 2020 r. – 288).

WS

Polska w europejskiej czołówce jeśli chodzi o zgony spowodowane nadużywaniem alkoholu.

Wg danych Eurostatu zgony spowodowane nadużywaniem alkoholu na obszarze UE sytuowały się na poziomie 3,6 na 100 tys. osób (w 2020 roku).

Wskaźnik ten był szczególnie wysoki w Słowenii (17,3 zgonów na 100 tys. mieszkańców), Polsce (10,1), Danii (7,3) i Chorwacji (6,5).

Z kolei najniższy wskaźnik odnotowano w Grecji, Włoszech, na Malcie (0,4 na 100 tys. osób), Hiszpanii i na Cyprze (0,5 w obu przypadkach).

WS

Zadowolenie z życia wśród 15-latków.

OECD opublikowała dane na temat zadowolenia z życia wśród 15-latków, z których wynika, iż najwyższy poziom zadowolenia odnotowuje się Meksyku, Kostaryce i Rumunii, zaś najniższy w Japonii, Wlk. Brytanii i Turcji. Wyniki polskich uczniów sytuowały się poniżej średniej OECD.

Dane pochodzą z międzynarodowych badań PISA (Programme for International Student Assessment).

WS

Prawie połowa Polaków pozytywnie ocenia ZUS.

Tak wynika z badań CBOS. Najczęściej pozytywnie zdanie o Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wyrażają respondenci mający co najmniej 55 lat i ogólnie osoby będące na emeryturze.

Z kolei najwięcej opinii krytycznych występuje wśród respondentów poniżej 35 roku życia, a także przedstawicieli takich grup zawodowych jak technicy i średni personel, pracownicy usług, robotnicy niewykwalifikowani oraz wśród osób pracujących w prywatnych firmach.

WS

Nowe usługi w domach pomocy społecznej.

1 listopada weszła w życie nowelizacja ustawy o pomocy społecznej (i jednocześnie nowelizacja rozporządzenia ws. domów pomocy społecznej) wprowadzająca m.in. dwie formy pobytu krótkoterminowego w dps:

Po pierwsze, pojawiła się usługa wparcia krótkoterminowego w formie pobytu całodobowego, która będzie mogła być przyznana na czas nie dłuższy niż 30 dni w roku kalendarzowym (z opcją przedłużenia pobytu w szczególnie uzasadnionych przypadkach, ale nie dłużej niż o kolejne 30 dni).

Po drugie, wprowadzono usługę wsparcia krótkoterminowego w formie dziennej, która będzie mogła być przyznana w wymiarze nie mniejszym niż 4 godziny dziennie i nie większym niż 12 godzin dziennie oraz w okresie nie dłuższym niż 30 dni w roku kalendarzowym (z opcją przedłużenia w szczególnie uzasadnionych przypadkach, ale nie dłużej jednak niż o kolejne 30 dni).

Co istotne, przyznanie w/w usług nie będzie poprzedzone wywiadem środowiskowy (tzw. testem dochodowym), a podstawą decyzji będzie oświadczenie o sytuacji osobistej i dochodowej.

Wysokość opłat za usługi krótkoterminowe w dps leży w gestii organu prowadzącego, który określi to w drodze uchwały.

WS

Na wrocławskie ulice wrócił Streetbus!

Streetbus, czyli „ogrzewalnia na kółkach”, została uruchomiona po raz pierwszy w 2020 roku. W Streetbusie osoby w kryzysie bezdomności mogą się ogrzać przy ciepłym posiłku, uzyskać pomoc medyczną, a także porozmawiać ze streetworkerami wskazującymi możliwe ścieżki pomocy.

Od 6 listopada autobus wyrusza codziennie o godzinie 20.00 i jedzie przez główne punkty Wrocławia do ogrzewalni na rogu Zaporoskiej i Gajowickiej. Trasa Streetbusa obejmuje dłuższe postoje oraz przystanki na życzenie.

Autobus będzie kursował do końca marca 2024 roku.

WS

Kwestie socjalne w umowie koalicyjnej.

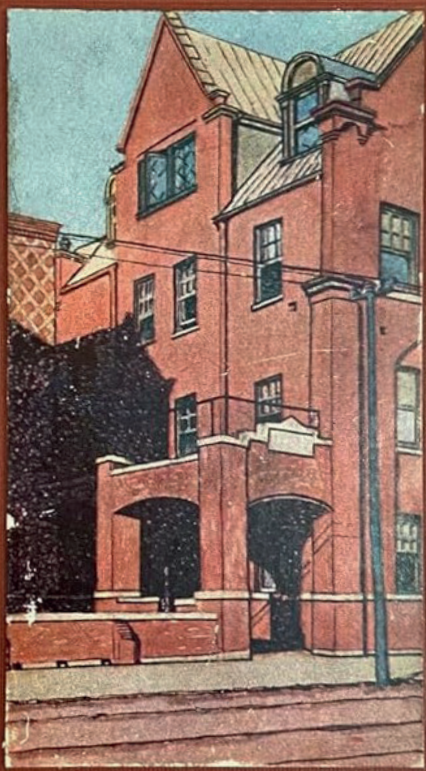
10 listopada 2023 roku liderzy PO, PSL, Polski 2050 i Nowej Lewicy podpisali umowę koalicyjną. W dokumencie znalazły się następujące punkty dotyczące polityki społecznej: „Świadczenia społeczne muszą być uzupełnione, zwłaszcza w obszarze systemowego wsparcia rodzin, osób z niepełnosprawnościami, opiekunów osób niesamodzielnych i seniorów.

Koalicja widzi potrzebę kompleksowych rozwiązań w zakresie polityki społecznej. Uprościmy system orzecznictwa, uchwalimy ustawę o asystencji dla osób niesamodzielnych.

Państwo powinno zapewnić godne warunki życia emerytom i rencistom. Wprowadzimy rozwiązania zwiększające aktywność społeczną osób starszych oraz gwarantujące godne warunki dla seniorów po śmierci współmałżonka. Wprowadzimy rozwiązania przywracające prawa nabyte emerytów pobierających świadczenia na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”. WS

AN END HAS
A START

TWENTY YEARS
AT HULL-HOUSE



JANE ADDAMS

Współpraca obywatelska

jako źródło pomocy środowiskowej¹

Jedną z pierwszych ważnych kwestii, które dostrzegliśmy w Hull House, była ta, że prywatna dobroczynność jest całkowicie nieadekwatna w sytuacji, gdy mamy do czynienia z ogromną liczbą mieszkańców miasta, żyjących na tzw. marginesie społecznym. Szybko zdaliśmy sobie sprawę, że istnieją pewne rodzaje nędzy, przed którymi wzbrania się każde działanie filantropijne i którymi opiekują się tylko te oddziały szpitalne, które są przeznaczone dla osób znajdujących się w najtrudniejszych sytuacjach życiowych.

Słyszałam, jak pewna matka ze złamanym sercem wykrzyknęła, gdy jej zbłąkana córka wróciła w końcu do domu z prośbą o ponowne przyjęcie do rodziny: „Nie ma dla niej miejsca poza najwyższym piętrem szpitala okręgowego; będą musieli ją tam zabrać”. Podczas epidemii ospy po Targach Światowych, jedna z mieszkanek, pani Kelley, jako inspektor fabryki, była bardzo zaangażowana w wyszukiwanie i niszczenie odzieży, która była konfekcjonowana w domach z nieudokumentowanymi przypadkami ospy. Jej zastępca, który odniósł największy sukces w lokalizowaniu takich przypadków, mieszkał w Hull House podczas epidemii, ponieważ nie chciał narażać własnej rodziny. Inna mieszkanka, panna Lathrop, jako członek Stanowej Rady Dobroczynności, jeździła tam i z powrotem do zatłoczonego domu dla zarażonych, który został pośpiesznie zbudowany na skraju osiedla. Ponieważ Hull-House był już bardzo narażony, wydawało się, że najlepiej będzie, jeśli specjaliści inspektorzy ds. ospy z Rady Zdrowia będą tam spożywać posiłki i zmieniać ubrania, zanim udadzą się do swoich domów. Wszyscy ci urzędnicy przystali na to bez żadnych pytań, potraktowali to jako nieodłączny element urzędu publicznego, obowiązek prowadzenia niebezpiecznych i trudnych przedsięwzięć,

do których prywatna filantropia nie jest przystosowana. Tak jakby społeczna odpowiedzialność reprezentowana przez państwo było bardziej zobowiązująca niż odpowiedzialność jakiegokolwiek prywatnej grupy filantropijnej.

Już podczas naszej drugiej zimy na Halsted Street jedna z mieszanek Hull House otrzymała nominację od hrabstwa Cook na wizytatora tego hrabstwa. Każdego ranka zgłaszała się do agencji, a tam przekazywano jej do rozpatrzenia wszystkie trudne przypadki w promieniu dziesięciu przecznic od Hull-House. Dało jej to sposobność poznania najbiedniejszych ludzi w okolicy, a także umożliwiło zapoznanie się z metodami działania pomocy środowiskowej. Komisarze miejscy początkowo wątpili w wartość takiego wizytatora, ale stopniowo zaczęli polegać na jej sugestiiach i radach.

W 1893 roku ta sama mieszkanka, panna Julia C. Lathrop, została mianowana przez gubernatora członkiem Rady Charytatywnej Stanu Illinois. Pełniła tę funkcję przez dwie kolejne kadencje, a później została ponownie powołana na trzecią. Być może jej najcenniejszy wkład w rozbudowę i reorganizację instytucji charytatywnych wynikał z jej bliskiej znajomości beneficjentów, a jej doświadczenie pokazało, że tylko

dzięki długiemu pobytowi wśród ubogich urzędnik mógł nauczyć się patrzeć na instytucje publiczne tak jak ona, z punktu widzenia niezamożnych mieszkańców, a nie zarządców. Od tamtego dnia mieszkańcy Hull House poświęcili wiele czasu na pracę nad metodami mianowania pracowników służby cywilnej w hrabstwach i instytucjach stanowych; na ustanowienie kolonii stanowych do opieki nad epileptykami i dla tuzina innych przedsięwzięć, które zajmują pogranicze między wysiłkiem charytatywnym a ustawodawstwem.

Panna Starr stworzyła kolekcję oprawionych fotografii, głównie obrazów analizowanych na jej zajęciach plastycznych, które stały się podstawą kolekcji do wypożyczenia – najpierw wykorzystywanej przez uczniów Hull-House, a później rozszerzonej na szkoły publiczne. Można śmiało powiedzieć, że ten wysiłek był załącznikiem powołania Towarzystwa Sztuki Szkół Publicznych, które zostało później utworzone w mieście i którego panna Starr była pierwszym prezesem.

Przez pierwsze dwa lata utrzymywaliśmy w Hull House trzy łaźnie w piwnicy na użytek okolicznych mieszkańców, co dało nam doświadczenie i argument do wzniesienia pierwszej publicznej łaźni w Chicago, która została zbudowana na sąsiedniej ulicy i otwarta pod nadzorem miejskiej Rady Zdrowia. Działka, na której została wzniesiona, należała do przyjaciela Hull House, który zaoferował ją miastu bez czynszu, co właściwie umożliwiło wzniesienie pierwszej publicznej łaźni niewielkim kosztem. Władze publiczne wyrażały duże obawy, że łaźnie nie będą używane, a historia o wannach w kamienicach, które zostały zamienione w pojemniki na węgiel, była nam często przytaczana. Dostarczono nam jednak niepodważalnego argumentu, że w okolicy w 1892 roku były tylko trzy wanny i że na ten fakt narzekało wielu mieszkańców kamienic. Słuszność naszych działań potwierdziła natychmiastowa chęć korzystania z łaźni publicznych, podobnie jak wcześniej zakładaliśmy, że społeczność imigrantów pozytywnie zareaguje na możliwości czytania, gdy Rada Biblioteki Publicznej założyła czytelnię w Hull House.

Szybko też odkryliśmy, że nic tak nie zbliża nas do naszych sąsiadów jak

wspólne i trwałe działania, takie jak wybrukowanie ulicy, zamknięcie domu hazardu czy przywrócenie do służby weterana policji.

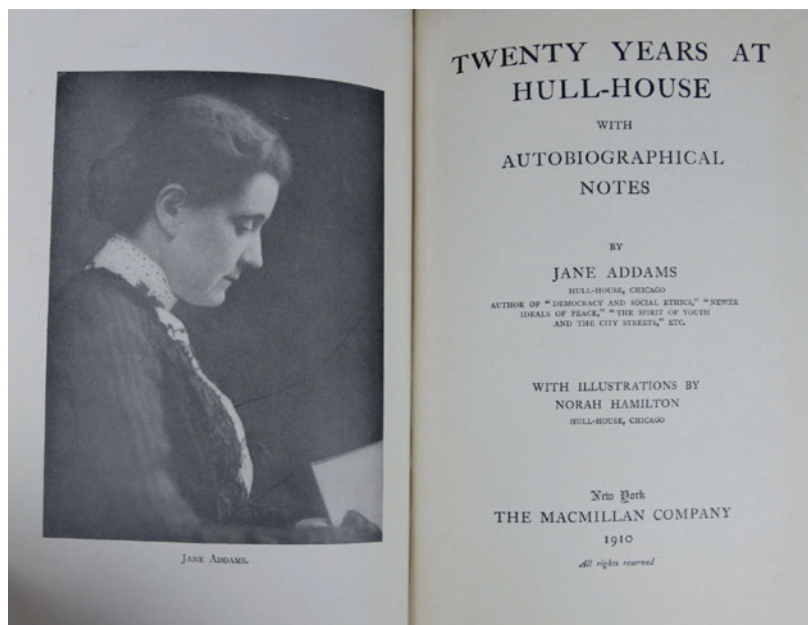
”

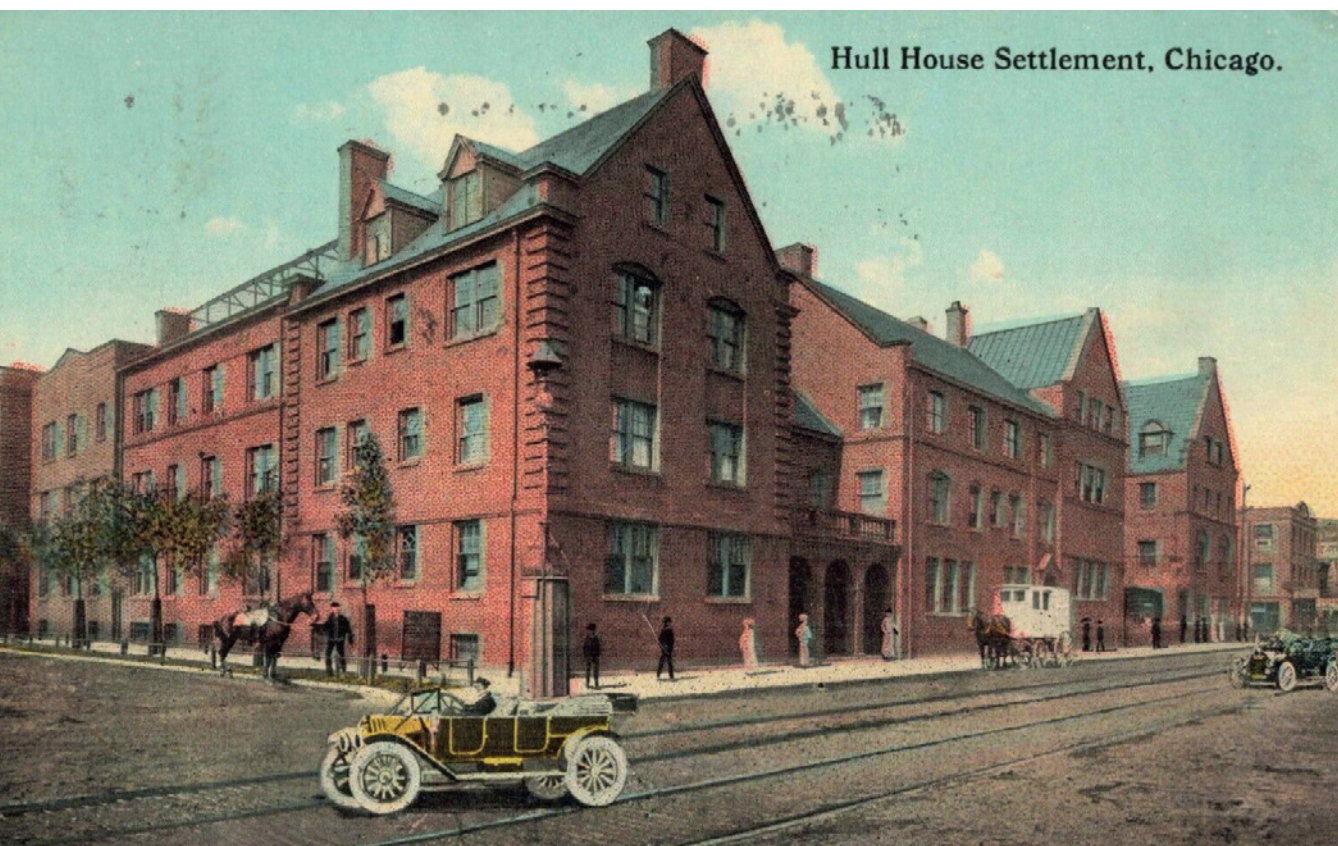
Tylko dzięki
długiemu
pobytowi
wśród ubogich
można nauczyć
się patrzeć
na instytucje
publiczne
z punktu widzenia
beneficjentów,
a nie zarządców

Na tyle, na ile zarząd osiedla jest w stanie zdiagnozować i uświadomić sobie lokalne potrzeby, które są potrzebami wspólnymi, oraz może udzielić energicznej pomocy w działaniach miejskich, dzięki którym takie potrzeby zostaną zaspokojone, spełnia ono swoją najcenniejszą funkcję. Aby zilustrować nasze pierwsze wysiłki na rzecz poprawy nawierzchni ulic w okolicy, odkryliśmy, że kiedy uzyskaliśmy zgodę większości właścicieli nieruchomości na danej ulicy na położenie nowej nawierzchni, w proces ten zaczęli ingerować lokalni radni. Ulica długo

pozostawała masą mokrych, zniszczonych bloków cedrowych, w których bawiły się dzieci niczym w kałużach. Gdy udało nam się wykazać, że bruk uliczny został zredukowany do cedrowej pulpy przez ciężko załadowane wagony, pochodzące z sąsiedniej fabryki, a koszt jego naprawy powinien pochodzić z funduszu ogólnego, a nie być opłacany przez ubogich właścicieli nieruchomości, odkryliśmy, że wszyscy możemy zjednoczyć się wokół procesu naprawy nawierzchni, a sami radni byli zmuszeni przyłączyć się do tak popularnego ruchu lokalnego. Stowarzyszenie na rzecz Poprawy XIX Dzielnicy, które spotykało się w Hull House przez dwie zimy, było pierwszym organem obywateli, którzy byli w stanie wywrzeć rzeczywisty wpływ na stan lokalnych dróg. Zapewnili sobie eksperta, który obserwował prace brukarskie, aby upewnić się, że ich część pieniędzy została dobrze wydana. W przekonaniu, że w ten sposób zwiększy się wartość nieruchomości, wspólny cel zjednoczył zamożniejszych mieszkańców okolicy, podobnie jak Stowarzyszenie Współpracy Węglowej Hull House zjednoczyło biedniejszych.

Potrzeba współpracy obywatelskiej realizowana była w wielu kierunkach, a w żadnym nie była bardziej uderzająca niż w tym zorganizowanym wysiłku, który miał na celu ochronę młodych ludzi przed „miejskimi” zagrożeniami. Współpraca między Hull House i Stowarzyszeniem Ochrony Nieletnich pojawiała się stopniowo, a teraz wydaje się niemal konieczna. Od pierwszych





dni byliśmy świadkami ciągłych aresztowań młodych chłopców, a ja często byłam na posterunku policji z irlandzkim nastolatkiem, którego matka na łożu śmierci błagała mnie, bym się nim „zaopiekowała”. Byliśmy zaniepokojeni bandami nieletnich chłopców, którzy wyruszyli na poszukiwanie starego mosiądzu i żelaza, czasami włamując się do pustych domów w poszukiwaniu kranów lub ołowianych rur, które następnie sprzedawali handlarzom złomu. Za uzyskane w ten sposób pieniądze kupowali używki, które mogli spożywać w ciemnych alejkach. Od trzeciego roku pobytu w Hull-House jedna z mieszkańek objęła półoficjalne stanowisko na najbliższym posterunku policji, gdzie sierżant zgodził się powierzyć jej tymczasową opiekę nad każdym chłopcem i dziewczyną aresztowanymi za błahe wykroczenia.

Pani Stevens, która wykonywała tę pracę przez kilka lat, została pierwszym kuratorem sądowym Sądu dla Nieletnich, kiedy został ustanowiony w hrabstwie Cook w 1899 roku. Początkowo była jedynym kuratorem sądowym, ale w chwili śmierci (która nastąpiła w Hull House w 1900 roku) była już starszym kuratorem w sześciuosobowym zespole. Całe jej życiowe doświadczenie pozwoliło jej

mądrze radzić sobie z problemami dzieci. W wieku trzynastu lat poszła do przędzalni bawełny w Nowej Anglii, gdzie straciła palec wskazujący prawej ręki przez „nieostrożność” – jak jej powiedziano – i nikt wtedy nie zdawał się rozumieć, że wolność i ciekawość jest przywilejem dzieciństwa. Później była zecerką i jako jedna z pierwszych kobiet w Ameryce została członkiem

związku typograficznego. W miarę rozwoju sądu dla nieletnich, komitet obywateli, który początkowo zapewniał pensję tylko pani Stevens, utrzymywał później korpus dwudziestu dwóch takich funkcjonariuszek. Kilka z nich było mieszkankami Hull House, które przez wiele lat przyprowadzały do domu procesję dzieci zmagających się z różnego rodzaju problemami. Kiedy ustawodawstwo „umieściło” kuratorów sądowych na liście płac hrabstwa, wyzwaniem dla skuteczności metody mianowania w służbie cywilnej było pozyskanie w drodze egzaminu mężczyzn i kobiet odpowiednich do tego szczególnego zadania. Jako jedna z pięciu osób, poproszonych przez komisję służby cywilnej o przeprowadzenie pierwszego egzaminu na kuratorów sądowych, przekonałam się, że jesteśmy dopiero na początku merytorycznej metody wyboru urzędników państwowych, ale nawet jeśli egzamin jest surowy i wymagający, nadal jest naszą nadzieją na wybór odpowiedniej osoby.

W 1907 roku sąd dla nieletnich został umieszczony we własnym budynku sądowym, zawierającym areszt i wyposażonym w kompetentny personel. Komitet obywateli, w dużej mierze odpowiedzialny za to rozwiązanie, zwrócił następnie uwagę na warunki, które

według rejestrów sądu doprowadziły do alarmującej liczby przestępstw i przestępczości wśród nieletnich. Zorganizowali oni Stowarzyszenie Ochrony Nieletnich (*Juvenile Protective Association*), którego dwudziestu dwóch członków spotyka się co tydzień w Hull House ze swoim komitetem wykonawczym, aby informować o tym, co odkryli i omawiać warunki miejskie wpływające na życie dzieci i młodzieży. Stowarzyszenie uważa, że istnieją określone pokusy, którym dzieci ulegają tak często, że jest oczywiste, iż przeciętne dziecko nie jest w stanie im się oprzeć. Zgromadzono przytłaczającą masę danych wskazujących na potrzebę egzekwowania istniejącego prawodawstwa oraz zapewnienia nowych przepisów w tej materii, ale także na setki innych kierunków, w których młodzi ludzie, którzy chodzą po naszych ulicach, potrzebują ochrony i zabezpieczenia.

Wysiłki Stowarzyszenia na rzecz traktowania młodzieży z rozwagą i zrozumieniem przyciągnęły do niego nieoczekiwane siły. Po licznych atakach, ale także po wielu przyjaznych rozmowach, Stowarzyszenie Osób Uzależnionych od Narkotyków samo zaczęło ścigać tych ze swoich członków, którzy sprzedają nielegalne używki. Stowarzyszenie Ochrony Właścicieli Barów nie tylko odmawia ochrony członków, którzy sprzedają alkohol nieletnim, ale teraz podejmuje działania, aby zapobiec takiej sprzedaży. Stowarzyszenie Detalicznych Sklepów Spożywczych zabrania sprzedaży tytoniu nieletnim. Stowarzyszenie Kierowników Domów Towarowych nie tylko zwiększyło czujność w swoich poczekalniach, zapewniając więcej strażniczek, ale jako organizacja stali się regularnymi ofiarodawcami na rzecz Stowarzyszenia. Specjalni strażnicy na wszystkich stacjach kolejowych zgadzają się nie aresztować naruszających prawo chłopców, ale zgłaszać ich do Stowarzyszenia. A teatry Five-Cent organizują „sceny”, które poruszają temat zdrowia publicznego i moralności, w których lektorzy są zarówno zabawni, jak i pouczający.

Niewątpliwie najbardziej satysfakcjonującym doświadczeniem w każdym takim przedsięwzięciu jak Stowarzyszenie Ochrony Nieletnich jest chęć współpracy, pochodząca z nieoczekiwanych źródeł – tych oficjalnych i tych komercyjnych, a także filantropijnych. Zgodnie z sugestią Stowarzyszenia,

w różnych częściach miasta otwarto ośrodki społeczne, nieużywane budynki przekształcono w sale rekreacyjne, puste działki w ogrody, zorganizowano wycieczki piesze po kraju, utworzono kąpieliska nad jeziorem, a szkoły publiczne otwarto w celach społecznych. Dzięki wysiłkom społecznie zaangażowanych obywateli, klinika medyczna i Instytut Psychopatii

zostały powiązane z Sądem dla Nieletnich w Chicago, a ponadto zakończono wyczerpujące badanie rejestrów sądowych.

W lipcu 1905 roku zostałam członkinią Chicagowskiej Rady Edukacji, mając nadzieję, że będę w stanie przyczynić się do rozwiązania niektórych problemów przestępczości w systemie szkół publicznych, począwszy od wagarów i źle dostosowanej edukacji. Przez dekadę nauczyciele szkół chicagowskich, a raczej większość z nich, którzy byli zorganizowani w Federacji Nauczycieli, byli zaangażowani w konflikt z Radą Edukacji, zarówno w celu uzyskania bardziej adekwatnych wynagrodzeń, jak i większej autonomii w prowadzeniu szkół.

Podczas mojej kadencji wiele razy rozmawiałam z urzędnikami Federacji Nauczycieli, ale rzadko byłam w stanie zastosować się do ich sugestii, chociaż chętnie współpracowałam w ramach ich planów dotyczących lepszego systemu emerytalnego i innych spraw. Tylko raz próbowałam wpłynąć na politykę Federacji – kiedy zostały wstrzymane pensje, ostatecznie wypłacone przedstawicielom Federacji, którzy wnieśli pozew. Pieniądze zostały podzielone między członków, którzy ucierpieli zarówno finansowo, jak i zawodowo podczas długiej walki prawnej. Najbardziej zależało mi na tym, aby podział został dobrowolnie rozszerzony na wszystkich nauczycieli, którzy doświadczyli utraty wynagrodzenia, chociaż nie byli członkami Federacji. Wydawało mi się to doskonałą okazją do obalenia zarzutu, że Federacja była samolubna i do przedstawienia opinii publicznej wkładanego wysiłku jako oddanej służby publicznej. Ale bez wątpienia o wiele łatwiej było mi nakłaniać do tej altruistycznej polityki, niż osobom, które poniosły ciężar tych doświadczeń.

Drugi cel Federacji Nauczycieli również wiązał się z dużym stresem i niepokojem. W czasie kryzysu finansowego, i w dużej mierze w jego wyniku, zarząd dokonał pierwszej znaczącej podwyżki w pensji nauczyciela, zależnej od tak zwanego egzaminu promocyjnego, którego połowa dotyczyła przedmiotów akademickich, wymagających długiego i ciężkiego przygotowania. Nauczyciele sprzeciwiali się temu na podstawie dwóch argumentów: po pierwsze, że program był nieprofesjonalny,

ponieważ nauczyciel był awansowany raczej na podstawie swoich zdolności jako student niż umiejętności zawodowych; a po drugie, że dodawało to niepotrzebne obciążenie do i tak już przeładowanego dnia pracy. Z drugiej strony administracja twierdziła, że w systemie szkół publicznych istnieje ciągle niebezpieczeństwo, że nauczyciele stracą elastyczność i otwarty umysł. Konserwatywna opinia publiczna zaakceptowała egzaminy promocyjne jako symbol postępującego standardu edukacyjnego, a ich sympatia do kuratora wzrosła, ponieważ nieustannie mieli za złe powiązanie Federacji Nauczycieli z Chicagowską Federacją Pracy.

Stwierdzenie o istotnych rozbieżnościach między większością nauczycieli szkół podstawowych a Radą Szkolną Chicago jest całkowicie nieadekwatne, ponieważ trudności sięgały daleko wstecz – w długich wysiłkach administracji szkół publicznych w Ameryce, aby uwolnić się od rządów i polityki. W każdym mieście przez wiele lat polityk zapewniał swoim przyjaciółom posady nauczycieli i woźnych; otrzymywał prowizję od kontraktu na każdy nowy budynek, dostawę węgla lub przyjęcie podręczników szkolnych. W długiej walce z tą korupcją polityczną, jedynym stale popieranym środkiem zaradczym było przeniesienie władzy we wszystkich sprawach edukacyjnych z zarządu na kuratora. Jedynym lekarstwem na korupcję był autorytet „eksperta”.

W tej długiej, trwającej ćwierć wieku walce o uwolnienie szkół publicznych od ingerencji politycznej, przynajmniej w Chicago, wysoki mur obronny wzniesiony wokół systemu szkolnego niestety tak ograniczył nauczycieli



A VIEW FROM A HULL-HOUSE WINDOW.

wewnątrz systemu, że nie mieli przestrzeni, w której mogliby się swobodnie poruszać, a bardziej odważni z nich pragnęli „powietrza”. Każda próba obniżenia muru dla dobra nauczycieli wewnątrz była uważana za danie szansy politykom z zewnątrz i często byli otwarcie oskarżani o bycie w zмовie. Cała sytuacja między kuratorem wspieranym przez większość zarządu a Federacją Nauczycieli stała się uosobieniem walki między wydajnością a demokracją; z jednej strony wyrazem biurokracji niezbędnej w systemie, który pod presją stał się niepotrzebnie asertywny, a z drugiej strony dość bojowym żądaniem samorządności w imię wolności. Obie strony nieuchronnie wyolbrzymiały trudności sytuacyjne i obie czuły, że stoją na straży fundamentalnych zasad.

Z pewnością odgrywałam bardzo niechlubną rolę w tym konflikcie; byłam przewodniczącą Komitetu Zarządzającego Szkołą w jednym roku, kiedy większość członków wydawała mi się irytująco konserwatywna, a w innym roku, kiedy byli frustrująco radykalni, i oczywiście obie grupy nie były zadowolone z naszej współpracy. Przed zdobyciem doświadczenia w Radzie Szkolnej myślałam, że życie dało mi co najmniej jedną, ciężko odrobioną

”

Stowarzyszenie na rzecz Poprawy XIX Dzielnicy, które spotykało się w Hull House przez dwie zimy, było pierwszym organem obywateli, którzy byli w stanie wyrzucić rzeczywisty wpływ na stan lokalnych dróg. Zapewnili sobie eksperta, który obserwował prace brukarskie, aby upewnić się, że ich część pieniędzy została dobrze wydana

lekcję, mianowicie, że reformy muszą być oparte na mediacji; że nowe musi być dopasowane do starego, jeśli ma przetrwać. Ale w Radzie Szkolnej zauważyłam, że wszystkie takie wysiłki były postrzegane przez obie strony jako niegodne. Na przykład budowa mniejszych sal lekcyjnych, takich jak w Nowym Jorku, by uniknąć przepełnienia klas; rozbudowa świetlic; powstawanie nowych szkolnych placów zabaw i wiele innych cenionych planów zostało odrzuconych lub przynajmniej odłożonych na czas nieokreślony.

Trudno jest zamknąć ten rozdział bez odniesienia się do wysiłków podejmowanych w Chicago w celu zapewnienia kobietom praw miejskich. Podczas dwóch długich okresów agitacji na rzecz nowego statutu miasta, reprezentatywny organ kobiet apelował do społeczeństwa, do konwencji statutowej i do legislatury stanu Illinois o ten bardzo rozsądny przepis. Podczas kampanii, kiedy byłam przewodniczącą federacji stu organizacji kobiecych, nic nie wywarło na mnie tak silnego wrażenia, jak fakt, że odzew pochodził od organizacji kobiet reprezentujących najróżniejsze tradycje. Dołączyło do nas stowarzyszenie kościelne złożone z setek luterzańskich kobiet, ponieważ skandynawskie kobiety korzystały z praw miejskich od XVII wieku i uznały amerykańskie miasta za dziwne konserwatywne; przez organizacje kobiet pracujących, które głęboko odczuwały potrzebę uzyskania praw miejskich, aby zapewnić swoim warsztatom najbardziej podstawowe warunki sanitarne i względy, które samo głosowanie zapewnia robotnikom; przez federacje zgromadzeń matek, które

były zainteresowane czystym mlekiem i rozbudową przedszkoli; przez kobiety będące właścicielkami nieruchomości, które były bezsilne, by protestować przeciwko niesprawiedliwym podatkom; przez organizacje kobiet pracujących zawodowo, studentek uniwersytetów i absolwentek szkół wyższych; oraz przez kluby kobiet zainteresowane reformami miejskimi.

Zupełnie brakowało tradycyjnego krzyku o prawa kobiet, za to było wiele imponujących świadectw od zapracowanych i aktywnych kobiet, że dotarły do miejsca, w którym potrzebowały franczyzy, aby prowadzić własne sprawy. Uderzające świadectwo potrzeby głosowania, nawet dla kobiet, które są ograniczone do najbardziej tradycyjnych czynności, pojawiło się, gdy niektóre Rosjanki czekały na mnie, aby zapytać, czy w ramach nowego statutu mogą głosować za zadaszonymi targowiskami, a tym samym pozbyć się chicagowskiego brudu na oferowanej żywności; a także, gdy niektóre Włoszki wysłały mi wiadomość, że z pewnością zgłoszą za publicznymi umywalniami,

jeśli kiedykolwiek będą miały szansę w ogóle głosować. Wszystko to było tak ludzkie, tak spontaniczne i tak bezpośrednie, że naprawdę wydawało się, że nadszedł czas na polityczne wyrażenie tej publicznej troski ze strony kobiet, które tak długo były zmuszone do działania w ukryciu. Żadna z tych zajętych kobiet nie chciała zająć miejsca mężczyzn ani wpływać na nich w sprawach dotyczących mężczyzn, ale szukały okazji do bezpośredniej współpracy w życiu obywatelskim poprzez wykorzystanie karty do głosowania w odniesieniu do ich własnych spraw.

Kilka lat temu w budynku biblioteki publicznej w Chicago zostało założone muzeum miejskie, w dużej mierze dzięki aktywności grupy kobiet, które służyły jako ławniczki w departamentach wydziału ekonomii społecznej, edukacji i warunków sanitarnych na Światowych Targach w St. Louis. Pokazało to, że niemożliwe jest oddzielenie któregośkolwiek z tych wydziałów od życia politycznego nowoczesnego miasta, które jest stale zmuszane do poszerzania granic swojej działalności. **WS**



¹ Źródło: J. Addams, *Twenty Years at Hull-House with Autobiographical Notes*, The Macmillian Company, New York 1923, s. 285–313. Przekład: Barbara Maderak-Królik. Tytuł od redakcji.

We Czwartek dnia 7 Lutego 1850 r.

URZĄDZA SIĘ

W SALI REDUTOWEJ

przy Teatrze

NA KORZYŚĆ UBOGICH

potrzebujących wsparcia, a niemogących dla
braku miejsca w Zakładzie Towarzystwa
Dobroczynności znaleźć przytułku

BAL

na któren Damy opiekujące się Niemi Łaskawą Publiczność
jak najuprzejmiej zapraszają, pełne ufności, iż Im do uprzy-
jemmienia téj z dobrym uczynkiem połączonej Zabawy, i do
pomnożenia szczupłego funduszu, liczném zebraniem się do-
pomódz raczy.

Bilet na Salę i Galeryą kosztuje Złp. 4.

Tych dostać będzie można: u Szanownych Dam składających Komitet Opieki nad potrzebniemi w Pa-
rafiach, — u p. Gawrońskiego w domu Hr. Wodzickich — w Resursie pod Złotą Trąbką u p. Se-
kretarza — i w handlu p. Kirchmajera.

Początek balu z uderzeniem 8ej wieczór.

INSTYTUT ZARZĄDZANIA I SPRAW SPOŁECZNYCH UNIwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie



zaprasza
na studia licencjackie i magisterskie na kierunkach:

- **PRACA SOCJALNA**
- **ZARZĄDZANIE W SŁUŻBACH SPOŁECZNYCH**
- **ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE**

oraz na:

- **SPECJALIZACJĘ Z ZAKRESU
ORGANIZACJI POMOCY SPOŁECZNEJ**
- **SPECJALIZACJĘ II STOPNIA
W ZAWODZIE PRACOWNIK SOCJALNY**

os. Stalowe 17, 31-922 Kraków

telefon: 12 662 79 50

e-mail: isszp@up.krakow.pl

<https://izss.uken.krakow.pl/>

