

*Rafał Pląsek*¹

PRZEMIANY POLSKIEGO SYSTEMU OPIEKI SPOŁECZNEJ W LATACH 1945–1989

Streszczenie

W artykule przedstawiono przekształcenia oraz sposoby realizacji niektórych funkcji polskiej opieki społecznej w latach 1945–1989. Analiza wprowadzanych rozwiązań pozwoliła na wskazanie tych elementów systemu, które interpretować można jako narzędzia sprawowania kontroli społecznej. Autor zauważa, iż działania te zmierzały m.in. ku takiemu przekształceniu systemu opieki, by jak najwierniej odpowiadał on ideologicznemu założeniu socjalistycznego państwa. Wskazuje również analogie, których ślady, zgodnie z koncepcją path dependency, dostrzec można porównując elementy systemu opieki społecznej w PRL oraz pomocy społecznej w III Rzeczpospolitej.

Słowa kluczowe: opieka i pomoc społeczna, kontrola społeczna, Polska 1945–1989

Transitions of the Polish social protection system in 1945–1989

Abstract

The paper discusses the transitions of the Polish social protection system between 1945 and 1989 and describes how some of its functions were implemented over that period. Following the analysis of solutions which were put in place, we may identify those elements of the system which may be considered as tools used to exert social control. The author claims that the said measures aimed, among all, at transforming the social protection system to make it compliant, as faithfully as possible, with the ideological foundations of the socialist State. We also point to some similarities which, according to the concept of path dependence,

¹ Mgr Rafał Pląsek jest doktorantem Wydziału Pedagogicznego Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: rafal.plasek@gmail.com

may be found through comparisons of elements of the social protection system in the Polish People's Republic and of the social assistance system in the now 3rd Republic of Poland.

Key words: social protection and social assistance, social control, Poland in 1945–1989

Wstęp

Choć truizmem byłoby stwierdzenie, iż niemal wszystko, czego jest nam dane doświadczać w rzeczywistości społecznej ma swoje przyczyny (w tym przyczyny, które nazwać można byłoby długoterminowymi), podkreślić warto jednak, iż nie inaczej jest w przypadku instytucji pomocy społecznej. Jej aktualny kształt uwarunkowany jest nie tylko niektórymi założeniami tradycyjnego *welfare state*, czy cechami obowiązujących współcześnie modeli polityki społecznej. Według koncepcji *path dependency*, tzw. ścieżek/trajektorii rozwoju, decyzje podejmowane w teraźniejszości w znacznym stopniu uzależnione są od rozwiązań przedsięwziętych w przeszłości, które w pewnej mierze ograniczają wachlarz możliwości późniejszych wyborów (Page 2006: 87–115). Uwzględniając powyższe — na to, w jaki sposób ukształtowana została instytucja pomocy społecznej w III Rzeczpospolitej, wpływ miały m.in. instytucjonalne rozwiązania wprowadzane wcześniej, przed rokiem 1989.

W kontekście kolejnych przemian interesujące jest podkreślenie kontrolnego aspektu funkcjonowania niektórych instytucjonalnych rozwiązań polskiego systemu opieki i pomocy społecznej w latach 1945–1989. Kontrolę społeczną, za Donaldem Blackiem oraz Allanem Horwitzem, definiować pragnę jako „specyficzne próby wpływu na dewiację i konformizm [...] ograniczone do celowych akcji, które definiują, ustosunkowują się wobec, oraz kontrolują zachowania dewiacyjne. [Kontrola społeczna] [...] to intencjonalne próby odpowiedzi na zachowania dewiacyjne” (Horwitz 1990: 9).

Tak rozumiana kontrola społeczna, w kontekście działań związanych z organizowaniem i funkcjonowaniem systemu opieki społecznej, w pierwszej kolejności odnoszona winna być do działań konceptualizowanych oraz realizowanych na szczeblu państwowym, zawiera więc w sobie kontrolę prawną. Więcej — jako że w nakreślonym wyżej ujęciu głównym sprawującym kontrolę społeczną podmiotem staje się właśnie państwo, to przepisy prawa (określające uprawnienia oraz obowiązki), stają się podsta-

wowym narzędziem „wymuszania” w społeczeństwie pożądaných przez decydentów zachowań. To państwo definiuje zachowania dewiacyjne oraz konstruuje narzędzia służące ich zapobieganiu. Szczególnie zaś, gdy zorganizowane jest wokół, przynajmniej deklaracyjnie „sztywnych”, ideologicznych założeń.

W niniejszym tekście pragnę nakreślić (oraz zreinterpretować pod kątem „użyteczności” w sprawowaniu kontroli społecznej) niektóre ze sposobów realizacji opieki społecznej w Polsce w latach 1945–1989. W tym celu korzystał będę z przepisów ówczesnego ustawodawstwa oraz źródeł wtórnych. Uważam, iż taka analiza — podporządkowana kontrolnemu aspektowi funkcjonowania instytucji opieki — stać się może przyczynkiem w poszukiwaniach analogii do aktualnego kształtu polskiego systemu pomocy społecznej.

Powojenne (re)organizowanie systemu opieki

Zajmując się funkcjonowaniem instytucji opieki społecznej w latach 1945–1989 należałoby zaznaczyć, iż w zasadzie mówić można o trzech przedziałach czasowych składających się na ów okres, w których opieka i pomoc społeczna podporządkowane były nieco odmiennym potrzebom oraz ewoluującym ideologiom. Krystyna Kluzowa proponuje wyodrębnić:

1. Okres ratunkowy, który miał miejsce bezpośrednio po wojnie i rozciągał się na kilka następnych lat,
2. Fazę zastoju w rozwoju służb społecznych która nastąpiła w okresie reżimu stalinowskiego, oraz
3. Etap „ponownego uruchomienia działalności pomocowej” po roku 1958 (Kluzowa 2006: 63–64).

Odnosząc się do pierwszego z wymienionych, tj. okresu ratunkowego, nacisk położony został na pomoc doraźną, mającą dotrzeć do jak największego grona potrzebujących. Nie jakość i adekwatność, a sam fakt jakiegokolwiek pomocy ze strony państwa miał dla obywateli kluczowe znaczenie. Janina Szumlicz podkreśla wagę owych działań — bezpośrednio po wojnie działaniami ratunkowymi objęto ponad 25% ludności ówczesnej Polski. Nie trzeba szczególnie bujnej wyobraźni by zrozumieć, jak tragiczna musiała być to sytuacja i jak trudne zadanie postawione zostało przed instytucjami pomocowymi (Szumlicz 1987: 14). W okresie tym na terenie Rzeczypospolitej działalność pomocową państwa wspomagała znaczna

liczba organizacji sektora obywatelskiego (świeckich i religijnych) — zarówno tych, które funkcjonowały w okresie II RP, jak i nowo utworzonych. Ich aktywność pozwalała na sprawniejsze niesienie pomocy potrzebującym, których liczba uniemożliwiała państwu wyłączenie działań w tym zakresie (Leś 2001: 99).

Wyżej nakreślona sytuacja nie trwała jednak długo. Już wkrótce — bo po roku 1947 — gdy władza skuteczniej zorganizowała się na swoim stanowisku, rozpoczęła się redukcja działalności sektora obywatelskiego (m.in. poprzez likwidację czy przymusowe scalanie organizacji zajmujących się podobną problematyką, wraz ze ścisłą kontrolą ich działalności) zarówno w sferze pomocowej, jak i w ogóle — rodzący się reżim stalinowski rozpoczął proces przebudowy ładu społecznego (w tym oczywiście również systemu opieki społecznej), w kierunku centralistycznej kontroli każdej sfery życia obywateli.

Przez cały okres PRL-u głównym dokumentem, na którym przynajmniej deklaratorywnie opierał się system opieki społecznej była *Ustawa o opiece społecznej* z roku 1923. Została ona potwierdzona, choć ze zmianami, dekretem z dnia 22 października 1947 roku (Dekret 1947). Do wspomnianych w Ustawie z roku 1923 „niezbędnych potrzeb do życia”². Dekret dodał zapewnienie opieki lekarskiej, włączając w to również opiekę w zakładach leczniczych (Dekret 1947: Art. 2). Dariusz Zalewski zauważa, iż fakt włączenia opieki zdrowotnej w system opieki społecznej był swego rodzaju zapowiedzią zarówno dezintegracji, jak i późniejszej medykalizacji tejsze instytucji — w przeciągu trzech następnych lat Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej sukcesywnie traciło bowiem swoje uprawnienia: w roku 1949 kompetencje w opiece nad dziećmi od lat 3 i młodzieżą przekazano Ministerstwu Oświaty, zaś w 1950 kompetencje w opiece nad dziećmi do lat 3 i kobietami ciężarnymi przekazano Ministerstwu Zdrowia (Zalewski 2005: 108–109). W ten sposób Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej „utraciło” grupę beneficjentów, która w ustawie z 1923 roku wymieniana była jako pierwsza — tj. dzieci i młodzież. Z jednej strony podejrzewać można, iż ministerstwa, między które podzielono obowiązki dotyczące tychże grup, mogły być lepiej dostosowane do niesienia sto-

² „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” (Ustawa 1923: Art. 1).

sownej pomocy owej grupie beneficjentów — nowy podział kompetencji byłby więc oznaką wzrastającej specjalizacji władzy. Gdy zauważymy jednak, iż rozwiązywanie znacznej części problemów, na które odpowiedzialnością miała być Ustawa z roku 1923, weszło w kompetencje ministerstw innych niż Pracy i Opieki Społecznej, rozważyć należy, kto w zakresie działań opieki społecznej pozostał, tj. komu właściwie opieka społeczna od tej chwili miała służyć. Z pewnością nie bezrobotnym, włączęgom czy żebrakom, ideologia PRL zakładała bowiem brak jakiegokolwiek bezrobocia, w związku z tym osoby nie pracujące w żadnym razie nie mogły liczyć na pomoc państwa. Wszak *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* z 1952 roku głosiła wyraźnie, iż „praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela” oraz że „Polska Rzeczpospolita Ludowa coraz pełniej wprowadza w życie zasadę: «od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy»” (*Konstytucja 1952: Art. 14*).

Jak podsumowuje Janina Szumlicz, w latach 50. w zakresie działalności opieki społecznej pozostali głównie niezdolni do pracy, zaś pomoc im udzielana była w przypadkach skrajnych i sprowadzała się zazwyczaj do umieszczenia w zamkniętym zakładzie lub zasiłku pieniężnego (*Szumlicz 1987: 15*).

W tym miejscu warto moim zdaniem odwołać się do Michela Foucault — w „Historii szaleństwa w dobie klasycyzmu” tak pisał on bowiem o podziale społeczeństwa na podstawie kryterium produktywności — bo czym innym było pozostawienie w systemie opieki społecznej tej jednej grupy społecznej (czyli niepracujących), jak nie wydzieleniem i odseparowaniem ich ze społeczeństwa — „ekonomiczny i zarazem moralny postulat internowania został sformułowany w wyniku określonego doświadczenia pracy. W świecie klasycystycznym linia podziału między pracą a nieróbstwem biegła śladem wielkiego wykluczenia trędowatych. Zamiast leprozoriów pojawiły się przytułki, zarówno w geografii nawiedzonych okolic, jak w krajobrazach świata moralnego. Nawiązano do starych obrzędów ekskomuniki, ale w sferze produkcji i handlu” (*Foucault 1987: 76*). Ideologia stojąca za marginalizacją instytucji opieki w swych społecznych skutkach wiele więc miała wspólnego z tą, która w XVIII wieku kazała separować wszystkich, którzy pracować nie mogli bądź nie chcieli. Zarówno wtedy, jak i w PRL-u, praca miała być bowiem czymś wyjątkowo wartościowym, czymś, co stanowi o wartości człowieka jako takiego. I choć różne były powody takiego rodzaju działań (jeżeli, oczywiście upraszczając, klasycystyczny kult pracy napędzany był z jednej strony zmienionym uję-

ciem religijności i niejako narodzeniem „bezbożności” nieróbstwa, z drugiej zaś rodzącym się kapitalizmem, z kolei w PRL praca każdego, przynajmniej w warstwie ideologicznej, budować miała społeczną spójność i, co równie ważne, społeczny dobrobyt), to podjęte strategie działań skutkowały czymś w zasadzie podobnym, tj. wydzieleniem ze społeczeństwa grupy ludzi gorszych, którzy co prawda zasługują na życie, ale w żadnym wypadku nie na życie godne — na takie bowiem trzeba sobie zapracować (cóż innego mówi nam bowiem cytowany już 14 artykuł Konstytucji PRL „każdemu według jego pracy”?).

Poruszony wyżej aspekt jest niczym innym, jak kontrolą społeczną na poziomie makro — narzędzia prawne niejako zbudowały środowisko społeczne praktycznie nakazujące pracować iznaczające uchylających się od pracy jako „bumelantów” (wyznaczy spójrzeć zresztą na PRL-owskie propagandowe obrazki jednoznacznie wobec nich krytyczne). W tym zresztą kontekście należy też odczytywać związaną z realizacją planu sześcioletniego *Ustawę o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy* z roku 1950, wprowadzającą w przypadku osób naruszających ową dyscyplinę (głównie opuszczanie dni pracy bez należytego usprawiedliwienia) m.in. kary potrącania wynagrodzenia (nawet do 25%) w przypadku zaś naruszeń szczególnych — karę pozbawienia wolności (Ustawa 1950: Art. 8, 13).

Ponowna odbudowa systemu

Sytuacja zaczęła zmieniać się wraz z odwilżą roku 1958. Wtedy to zapoczątkowano działania mające skutkować odbudową systemu opieki społecznej, choć oczywiście w kształcie zgodnym z obowiązującą ideologią władzy. Jednym ze zwiastunów „nowego” okresu w funkcjonowaniu instytucji pomocy, było powołanie opiekunów społecznych — w pewnym sensie ponowne, gdyż pod taką samą nazwą istnieli oni przed wojną (Uchwała 1959). Uchwała tworzyła stanowiska opiekuna społecznego funkcjonującego na szczeblu powiatowym, miejskim bądź dzielnicowym, oraz terenowego opiekuna społecznego. Zakres ich działania uszczegółowiony został w zarządzeniu Ministra Pracy i Opieki Społecznej. Należało do niego prowadzenie akcji pomocy społecznej w ramach czternastu sytuacji, które umieścić można w ośmiu głównych grupach:

- Poprawa warunków materialnych, socjalnych i wychowawczych osób objętych opieką.
- Pomoc dzieciom i młodzieży pozbawionej właściwej opieki.
- Pomoc rodzinom w sytuacjach uniemożliwiających jej prawidłowe funkcjonowanie.
- Współdziałanie w walce z alkoholizmem, prostytutką.
- Opieka nad samotnymi matkami i rodzinami wielodzietnymi.
- Opieka nad dziećmi kalekimi, niedorozwiniętymi i chorymi psychicznie.
- Pomoc osobom opuszczającym zakłady karne (oraz w czasie ich pobytu ich rodzinom) jak również młodzieży opuszczającej zakłady wychowawcze.
- Inne przypadki uzasadniające opiekę bądź pomoc (Zarządzenie 1959: Art. 7).

Zadaniem opiekuna społecznego w wyżej wymienionym zakresie było przede wszystkim zbudowanie i nadzorowanie sieci terenowych opiekunów społecznych, którzy rozpoznawaliby lokalne potrzeby i — w ramach głównie lokalnych środków — organizowaliby pomoc dla potrzebujących. Oczywiście opiekunowie powiatowi również mieli angażować się w pomoc, wedle przepisów ustawy ich działalność koncentrować miała się jednak głównie na kierowaniu sprawami opiekunów terenowych oraz współpracy z innymi instytucjami.

Istotną zmianą była pewnego stopnia profesjonalizacja osób zajmujących się potrzebującymi. Stanowisko opiekuna społecznego (powiatowego, itd.) stało się bowiem — w przeciwieństwie do czasów II RP — pełnoetatową pracą wymagającą wykształcenia minimum średniego oraz praktyki zawodowej. Z kolei funkcja opiekuna terenowego pełniona była jedynie honorowo (jak przed II Wojną Światową), choć kandydat musiał mieć doświadczenie w działalności społecznej oraz posiadać znajomość środowiska, w którym miał działać.

Prawodawstwo w pewien sposób kontynuowało więc rozwiązania przedwojenne, w tym sensie je usprawniając, że działania opiekunów terenowych (którzy, jak już zaznaczyłem, niezbyt różnili się od swych przedwojennych poprzedników) miały być koordynowane przez osobę, która po pierwsze nie miała być do swego stanowiska przydzielona zupełnie losowo, po drugie zaś (co bardziej istotne) przez osobę, która za swoją pracę otrzymuje wynagrodzenie. Pomoc społeczna nie miała być więc już świadczona na podstawie zupełnie arbitralnych decyzji „honorowego” opieku-

na, któremu nie do końca musiało zależeć na losie podopiecznego; osoba opiekuna powiatowego wprowadzała do systemu element uporządkowania i nadzieję na w miarę spójną strategię działań na danym obszarze.

Warto wrócić jeszcze do katalogu podopiecznych, którym opiekunowie udzielać mieli pomocy. Znajdziemy wśród nich zarówno dzieci i młodzież, ale także również rodziny. W ten sposób obszary te powróciły więc do podmiotowego zakresu opieki społecznej, nadal jednak pozostając pod jurysdykcją różnych ministerstw — tak, jakby władza zdała sobie sprawę, iż niektóre kwestie rozwiązywane mogą być jedynie dzięki współpracy międzyministerialnej. Owo rozszerzenie było również oznaką niepowodzenia prób zniwelowania instytucji pomocy jedynie do zajmowania się tymi osobami, które pracą własnych rąk nie mogły zapewnić sobie utrzymania. Ideologiczne przydzielenie jej jedynie „nieprzystosowanych” ustąpiło miejsca pomocy w szczególnie uciążliwych przypadkach. Z pewnością nie zdjęło to z instytucji opieki piętnującego charakteru, było jednak oznaką, iż domaganie się od państwa pomocy wtedy, gdy samodzielnie nie potrafimy sobie poradzić, nie jest aż tak bardzo nieprawomyślne i niewłaściwe, jak wnioskować można było przyglądając się wcześniejszym działaniom władzy. Innymi słowy, po okresie, w którym opieka społeczna ideologicznie kojarzona miała być jedynie z osobami niedostosowanymi do socjalistycznego ustroju, stała się na powrót, choćby w części, instytucją służącą pomocą potrzebującym.

Podkreślić raz jeszcze należy kwestię systematycznej profesjonalizacji systemu opieki. Od roku 1966 zaczęły powstawać szkoły dla pracowników socjalnych (tj. opiekunów społecznych). O procesie krystalizacji owego zawodu świadczyło również powstanie kwartalnika „Biuletyn Opiekuna Społecznego” (Kluzowa 2006: 64). Kwestia profesjonalizacji opiekunów społecznych istotna wydaje się w powiązaniu z rozszerzeniem zakresu potencjalnych beneficjentów — a w szczególności biorąc pod uwagę zapis o świadczeniu pomocy w „innych przypadkach uzasadniających roztoczenie opieki lub udzielenie pomocy” wraz z „poprawą warunków materialnych, socjalnych i wychowawczych” — mamy tu bowiem do czynienia z podwójną uznaniowością świadczeń opiekuńczych:

- Podczas decyzji o tym, czy pomoc komuś należy się bądź nie (w zakresie przypadków wymienionych w aktach prawnych),
- W trakcie decyzji o pomocy w pozostałych przypadkach, kiedy to sytuacja potrzebującego oceniana i kwalifikowana jako uprawniająca do świadczeń, leżała tylko i wyłącznie w gestii opiekuna społecznego.

Już pierwszy punkt daje osobie decydującej znaczną władzę. Drugi w jeszcze większym stopniu uzależnia przyznanie pomocy od indywidualnej, osobowej charakterystyki opiekuna społecznego. Wyżej poruszoną kwestię odnieść można do konceptu naznaczenia społecznego wedle którego to, czy dane zachowanie uznane zostanie za dewiację, zależy od środowiska społecznego potencjalnego „dewianta”; w tym ujęciu sama dewiacyjność jest uznaniowa, jest funkcją tego, jakie zachowania w konkretnym otoczeniu definiowane są jako niezgodne z normą (Becker 2009: 13). Adaptując koncepcję do praktyki działalności opiekuna społecznego, decyzja o przyznaniu świadczenia we wspomnianych „innych przypadkach” zależała od jego konstrukcji psychospołecznej, czyli tego, kto (i w jakim zakresie) jego zdaniem zasługiwał na pomoc. Jeżeli tak, to odpowiednie przygotowanie zawodowe powinno rzutować na jego wrażliwość społeczną, a więc także na podejmowane decyzje zawodowe.

Funkcjonowanie systemu

Wyżej wspomniane przekształcenia nie były jednak realną jakościową zmianą w podejściu państwa do instytucji opieki społecznej. Pozornie, w porównaniu do okresu stalinowskiego (kiedy poddawano ją marginalizacji) nakreślone przekształcenia odebrane być mogły jako częściowa rehabilitacja instytucji. Należy zaznaczyć jednak, iż podjęte działania nie znaczyły wcale, że opieka społeczna stała się w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej tym, czym była w owym okresie w innych modelach państwa opiekuńczego³. Wręcz przeciwnie, mimo pewnych — pozytywnych — zmian, instytucja opieki społecznej w latach 60. poddawana była ciągłej marginalizacji, czego najjaskrawszym przykładem było zlikwidowanie w 1960 roku Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej oraz przeniesienie kompetencji tego urzędu w zakresie pomocy społecznej do Ministerstwa Zdrowia, które stało się odtąd Ministerstwem Zdrowia i Opieki Społecznej (Ustawa 1960: Art. 13). Warto podkreślić, iż formalnie zmiana ta została wprowadzona bez „samodzielnego” aktu prawnego — tak, jakby w istocie nie było to nic ważnego. Na płaszczyźnie dyskursywnej wiele mówi to o stosunku państwa do instytucji opieki.

³Przy bardzo wątpliwym założeniu, że socjalistyczne welfare state można w ogóle do „normalnego” welfare state porównywać (przyj. R.P.).

Działalność opiekunów społecznych została więc urzędowo podporządkowana służbie zdrowia (główną grupą podmiotów świadczących usługi socjalne stali się pracownicy socjalni zatrudnieni w ośrodkach opiekuńcza społecznych umieszczonych przy ośrodkach zdrowia), zaś w zakresie decyzji podejmowanych w ramach działalności zawodowej uzależniona została ona od terenowych organów administracji państwowej — tak więc stosownie do wielkości miejscowości naczelnicy gminy, miasta, dzielnicy bądź wydziałów zdrowia i opieki społecznej w większych miastach odpowiedzialni od tej pory byli za decyzje w sprawach wniosków zgłaszanych do nich przez pracowników socjalnych (Szumlicz 1987: 47–48).

Rozwiązanie to skomplikowało budżetowanie działalności pomocowej. Kwalifikacja danego przypadku — związana z uprawnieniem do otrzymania pomocy i dokonana przez pracownika socjalnego — nie musiała różnić się bowiem akceptacji owej decyzji przez organy odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku. Inna osoba rozpoznawała potrzeby socjalne, inna zaś uznawała owe rozpoznanie za właściwe bądź nie. Taki podział kompetencji rozpatrywać można właśnie jako próbę dalszej dezintegracji systemu opieki społecznej, choć przebiegającą na gruncie innym niż w okresie stalinowskim, wtedy bowiem formalnie ograniczono do minimum zakres funkcjonowania instytucji, w tym zaś przypadku od strony formalnej ów zakres pozostawał całkiem szeroki (pamiętajmy o „innych przypadkach uzasadniających roztoczenie opieki lub udzielenie pomocy”), lecz ich praktyczna realizacja stała pod znakiem zapytania. Skoro bowiem decyzja o pomocy nie zależała w rzeczywistości od osoby, która badała potrzeby potencjalnego beneficjenta, a od urzędnika ściśle podlegającego zewnętrznym procedurom i rządowym rozporządzeniom, to trudno mówić w takim przypadku o staraniach państwa w kierunku szerokiego zaspokojenia potrzeb społecznych. Mimo szerokiego zakresu przypadków, jakich opieka społeczna dotyczyć mogła, jej realne funkcjonowanie podlegało ścisłej kontroli.

Janina Szumlicz, powołując się na badania empiryczne, jasno stwierdza zresztą, iż w owym „nowym” systemie opieki „we wszystkich rodzajach pomocy (świadczeń) wyraźnie preferowane są dwie kategorie osób, tj. będące w wieku poprodukcyjnym oraz inwalidzi I i II grupy oraz osoby o znacznym upośledzeniu psychicznym bądź fizycznym bez stwierdzonego stopnia inwalidztwa” (Szumlicz 1989: 14). Należy więc przypuszczać, iż to wnioski dotyczące pomocy skierowanej dla dwóch wyżej wspomnianych

nych grup częściej liczyć mogły na pozytywne rozpatrzenie przez terenowe organy administracji państwowej.

Kontrola społeczna w zakresie instytucji pomocy stała się więc bardziej subtelna. Tworząc iluzję dużych możliwości, podporządkowana była postulatowi realizowania ideologii pracy, wedle której państwowa pomoc należała się szczególnie tym, którzy nie mogli (nie zaś: nie chcieli) zapewnić sobie utrzymania pracą własnych rąk. Między innymi dzięki takiemu rozwiązaniu do lat 80. spadała liczba osób pobierających świadczenia z instytucji opieki społecznej.

Zaznaczyć należy jednak, iż w następnych latach sytuacja zaczęła ulegać przemianie, czego dowodem może być niemal dwukrotny wzrost liczby przydzielonych świadczeń materialnych między rokiem 1980 a 1983 (Szumlicz 1987: 75). Jako jedną z przyczyn owej zmiany Dariusz Zalewski wymienia pogorszenie koniunktury gospodarczej, nade wszystko zauważa jednak, iż był to dowód na to, że system ubezpieczeń społecznych, który w społeczeństwie opartym o pełne zatrudnienie miał zniwelować do minimum rolę opieki społecznej, nie był wystarczająco efektywny (Zalewski 2005: 126).

Zakończenie i analogie do współczesności

Podsumowując przekształcenia polskiego systemu opieki społecznej w latach 1945–1989, w pierwszej kolejności podkreślić należy, iż taki, a nie inny kształt instytucji, podporządkowany był w tym okresie ustawicznym próbom budowy społeczeństwa opartego o pełne zatrudnienie. Idea pomocy społecznej obejmującej swym działaniem szeroki zakres potrzebujących bez względu na to, co było skutkiem ich trudnej sytuacji życiowej, sprzeczna była z ideologią napędzającą socjalistyczne „państwo pracy”. Można podejrzewać, iż postępująca marginalizacja instytucji opieki była niczym innym, jak swego rodzaju komunikatem skierowanym do społeczeństwa: tylko osoba pracująca ma szansę na godną egzystencję. Instytucja pomocy społecznej była więc jednym z narzędzi przebudowy ładu społecznego.

Powyższe stwierdzenie zbliża się do mało w gruncie rzeczy odkrywczą tezy, iż opieka społeczna sama w sobie jest instytucją społeczną o jawnych i ukrytych funkcjach kontrolnych, jednak moim zdaniem zarówno znaczną, jak i znaczącą różnicą, między takim, a zaprezentowanym

w tekście podejściem, jest to, iż systemowe przekształcenia sektora opieki w PRL-u podporządkowane były ideologicznie dogmatycznej definicji społeczeństwa. Była to więc nie tyle kontrola reaktywna, co projektująca. Kontrola dzięki której — przynajmniej w sferze założeń — powstać miało społeczeństwo „idealne”. To, na ile decydenci wierzyli w szanse owego przedsięwzięcia, jest już zagadnieniem wymagającą odrębnej, bardziej szczegółowej analizy.

Wracając jednak do opisu przekształceń systemu, mimo ograniczania pola jego funkcjonowania, oczywiście nie można było wyobrazić sobie sytuacji, w której opieka społeczna przestałaby istnieć. Jednak nie będzie chyba nadużyciem stwierdzenie, iż działania państwowe zmierzały w kierunku zawężania kręgu potencjalnych beneficjentów tak bardzo, jak tylko było to możliwe w ówczesnych warunkach (społecznych, gospodarczych oraz politycznych). Z czasem okazało się, iż realizacja owych planów nie była możliwa, bowiem system ubezpieczeń społecznych (mimo formalnego objęcia swym zakresem większości społeczeństwa) nie zapewniał obywatelom świadczeń umożliwiających godne funkcjonowanie. Innymi słowy, opieka społeczna, mimo wielu prób marginalizacji, dalej była potrzebna. Realne zmiany w jej funkcjonowaniu zaszły jednak dopiero po roku 1989, a więc po obaleniu systemu komunistycznego.

Tytułem zakończenia zasygnalizować warto, iż analizując to, w jaki sposób system pomocy społecznej ukonstytuowano po roku 1989, już w III Rzeczpospolitej, zauważyć można, że obecny kształt systemu pomocy, w którym wsparcie państwowe ograniczone jest tak często ścisłymi wymogami formalnymi, nie jest — przynajmniej w niektórych, dyskursywnych aspektach — tak bardzo, jak mogłoby się wydawać, odległy od systemu poprzedniego, co zdawałoby się choćby częściowo potwierdzać założenia koncepcji *path dependency*.

Wystarczy spojrzeć zresztą na aktualne ustawowe progi uprawniające do pomocy ze środków państwowych, które jedynie nieznacznie przewyższają ustalone przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych minima egzystencji⁴ — osoba samotnie gospodarująca musi posiadać dochód poniżej 542 złotych miesięcznie (Rozporządzenie 2012: Art. 1), przy czym minimum egzystencji dla takiej osoby wynosiło w roku 2013 (ostatnie aktualne dane,

⁴Zgodnie z definicją IPISS minimum egzystencji wyznacza najniższy standard życia, długotrwałe przebywanie poniżej którego zagraża biologicznemu i psychospołecznemu funkcjonowaniu człowieka (Kurowski 2003: 32).

w zaokrągleniu) również 542 złote (Raport IPISS 2014: 2). Nie inaczej, a właściwie gorzej, jest w przypadku rodzin — minimum egzystencji dla gospodarstwa domowego składającego się z kobiety, mężczyzny i dziecka do lat sześciu wynosiło w 2012 roku 440 złotych na osobę, zaś ustawowy próg pomocy społecznej 456 złotych. Jest to oczywiście jedynie przykład, szczegółowa analiza wymagałaby bowiem odrębnej pracy, jednak wskazany trop uważam za co najmniej interesujący.

Po roku 1989 **zmieniła się więc ideologia przyświecająca organizowaniu sektora** — socjalizm zastąpił bowiem system wolnorynkowy, którego funkcjonowanie zdaje się częściowo podporządkowywać postulatowi neoliberalnym — **jednak przewodnia myśl konstytuująca funkcjonowanie systemu pomocy, co przynajmniej intuicyjnie wydawać mogłoby się zaskakujące, pozostała podobna**: na pomoc państwa liczyć może niewielu, to stosunek zatrudnienia winien być podstawą zaspokajania głównych potrzeb członków społeczeństwa.

Bibliografia

- Becker, Howard (2009) *Outsiderzy. Studia z socjologii dewiacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Horwitz, Allan (1990) *The Logic of Social Control*. New York: Plenum Press.
- Foucault, Michel (1987) *Historia szaleństwa w dobie klasycyzmu*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- IPISS (2014) *Poziom i struktura zmodyfikowanego minimum egzystencji w 2013 r.* Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kluzowa, Krystyna (2006) *Historia pracy socjalnej na łamach „Pracy Socjalnej”*. [w:] Agnieszka Małek, Krystyna Słany, Izabela Szczepaniak-Wiech, red., *Z zagadnień historii pracy socjalnej w Polsce i na świecie*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kurowski, Piotr (2003) *Minimum socjalne i minimum egzystencji*. „Konferencje i seminaria. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 1 (45): 30–44.
- Leś, Ewa (2001) *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*. Warszawa: Pruszyński i S-ka.
- Page, Scott E. (2006) *Path Dependency*. „Quarterly Journal of Political Science” 1 (1): 87–111.
- Szumlicz, Janina (1987) *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

- Szumlicz, Janina (1989) *Pomoc społeczna w badaniach empirycznych*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Zalewski, Dariusz (2005) *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Akty prawne

- Dekret z dnia 22 października 1947 roku w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej* (Dz.U. RP, 1947, nr 65, poz. 389).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku* (Dz.U., 1952, nr 33, poz. 232).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej* (Dz.U., 2012, poz. 823).
- Uchwała nr 92 Rady Ministrów z dnia 5 marca 1959 roku w sprawie powołania opiekunów społecznych* (M.P., 1959, nr 32, poz. 145).
- Ustawa o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 r.* (Dz.U. RP, 1923, nr 92, poz. 726).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 roku o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczenia społecznego, rent, zaopatrzeń i opieki społeczne* (Dz. U. PR, 1960, nr 20, poz. 119).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 1950 roku o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy* (Dz.U. RP, 1950, nr 20, poz. 168).
- Zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 27 października 1959 roku o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych* (M.P., 1959, nr 93 poz. 496).