



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Służby społeczne w Polsce : geneza, kierunki rozwoju, metody pracy

Author: Kazimiera Wódz

Citation style: Wódz Kazimiera. (1982). Służby społeczne w Polsce : geneza, kierunki rozwoju, metody pracy. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Służby społeczne w Polsce

GENEZA, KIERUNKI ROZWOJU, METODY PRACY

Kazimiera Wódcz



Uniwersytet Śląski
Katowice 1982



Stużby społeczne w Polsce
(Geneza, kierunki rozwoju, metody pracy)

*PRACE NAUKOWE
UNIWERSYTETU ŚLĄSKIEGO
W KATOWICACH
NR 521*



Uniwersytet Śląski
Katowice 1982

Kazimiera Wódz

Służby społeczne w Polsce

GENEZA, KIERUNKI ROZWOJU, METODY PRACY



**REDAKTOR SERII: NAUKI POLITYCZNE
PIOTR DOBROWOLSKI**

**RECENZENT
ANDRZEJ ŚWIĄTKOWSKI**



Projekt okładki i strony tytułowej
HALINA LERMAN
Redaktor
JERZY STENCEL
Redaktor techniczny
LECH DOBRZAŃSKI
Korektor
WŁODZIMIERZ DOBRZAŃSKI

Copyright © 1982
by Uniwersytet Śląski
Wszelkie prawa zastrzeżone

**Wydawca
UNIWERSYTET ŚLĄSKI
UL. BANKOWA 14, 40-007 KATOWICE**

Nakład: 380 + 38 egz. Ark. druk. 6,25. Ark.
wyd. 7,1. Oddano do drukarni w lutym 1982 r.
Druk ukończono w sierpniu 1982 r. Papier
druk. kl. III. 80 g 61×86
Zam. 152/82 B-17 Cena zł 88,—

**ISSN 0208-6336
ISBN 83-00-00345-2**

**Drukarnia Uniwersytetu Śląskiego
ul. 3 Maja 12, 40-096 Katowice**

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
Rozdział I. GENEZA SŁUŻB SPOŁECZNYCH	
Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego: od filantropii do nowoczesnej pomocy społecznej	11
Polityka społeczna w zakładzie pracy: od paternalizmu do służb pracowniczych	21
Rozdział II. STRUKTURA ORGANIZACYJNA SŁUŻB SPOŁECZ- NYCH W POLSCE	
Służby społeczne w środowisku zamieszkania. Rozwój instytucji opieki i pomocy społecznej w Polsce (lata 1945—1980)	28
Służby socjalne w zakładzie pracy (lata 1945—1980)	50
Rozdział III. TEORETYCZNE I METODYCZNE ASPEKTY PRACY SOCJALNEJ	
Istota i metody pracy socjalnej	64
Wybrane zagadnienia metodyki pracy socjalnej	84
PODSUMOWANIE	92
LITERATURA	95
PEŁKOME	98
SUMMARY	99

Wstęp

Polityka społeczna jest najczęściej definiowana jako zorganizowane działanie państwa i innych podmiotów, zmierzające ku optymalnemu przekształceniu środowiska społecznego, tak by umożliwiała ono prawidłowe funkcjonowanie jednostek i grup społecznych.

Historia ludzkości wskazuje, że działania zaliczane dzisiaj do zakresu polityki społecznej, wyprzedzały w czasie pojawianie się refleksji uogólniającej. Zaradność zbiorowa powodowała powstawanie różnorodnych urządzeń społecznych, tworzonych przez grupy terytorialne czy zawodowe w celu ochrony swych możliwości życiowych, wywierania nacisku na inne zbiorowości dla poprawienia własnej sytuacji, ochrony słabszych członków zbiorowości itd.

Rozwój różnego rodzaju instytucji społecznych podejmujących działalność na rzecz ludzi żyjących w trudnych warunkach, dzieci, osób niepełnosprawnych pozostaje w ścisłym związku z procesami przeobrażeń społeczno-ekonomicznych. Szczególny rozkwit tego rodzaju instytucji następuje w wysoko zorganizowanych społeczeństwach industrialnych, gdzie przybierają formę wyspecjalizowanych, posługujących się kadrą wykształconych pracowników, służb społecznych i socjalnych.

Służby społeczne stanowią zatem swego rodzaju „aparatus” wykonawczy polityki społecznej, obejmujący: „wszystkie instytucje i organizacje działające na polu polityki społecznej w ścisłym

tego słowa znaczeniu, więc bez służby zdrowia, szkół i innych instytucji oświatowych i wychowawczych, instytucji sportowych i rekreacyjnych itp.”* Obok określenia „służby społeczne” często pojawia się w literaturze nazwa „służby socjalne”. To ostatnie określenie związane jest tradycyjnie z działalnością w dziedzinie polityki społecznej jednego z jej podmiotów — zakładu pracy. W ostatnich latach krystalizuje się podział służb społecznych na służby terytorialne i pracownicze.

Praca dotyczy między innymi metod pracy służb społecznych. Pojęcie „metody” w tym opracowaniu ma swoją specyficzną zawartość treściową, odpowiadającą bogactwu rzeczywistości społecznej, z którą mamy do czynienia w działalności socjalnej. Przyjęto najogólniej, iż przez metodę rozumie się zespół czynności zorganizowanych w określony sposób, służących realizacji przyjętego celu. Metody pracy socjalnej traktowane będą jako element szerszej rozumianej metodyki pracy socjalnej, zawierającej wiele zasad, określających warunki zewnętrzne i wewnętrzne (psychologiczne), wpływające na skuteczność i poprawność działania w dziedzinie zaspokajania potrzeb socjalnych. W zakres metodyki pracy służb społecznych należałoby zatem włączyć takie zagadnienia, jak organizacja pracy służb terytorialnych i pracowniczych, formuła ich działania, organizacja pracy pracownika socjalnego — zagadnienia warsztatowe, przygotowanie zawodowe itd. W pracy przedstawiono w dużym uproszczeniu wszystkie te zagadnienia, poprzedzając je krótkim przeglądem historycznym, wskazującym źródła dzisiejszych służb społecznych. Podjęta została również próba ukazania teoretycznej warstwy problematyki pracy socjalnej.

Odszukanie i wskazanie teoretycznych (filozoficznych, psychologicznych, pedagogicznych, socjologicznych) źródeł pracy socjalnej ma szczególne znaczenie dla zrozumienia miejsca tej problematyki wśród innych dziedzin polityki społecznej. Mimo iż teoria pracy socjalnej to dyscyplina o dość niejasnym statusie nau-

* J. Rosner: *Polityka społeczna w pracy socjalnej*. Warszawa 1979, s. 25.

kowym, wydaje się celowe przedstawienie dotychczasowej refleksji nad tym zagadnieniem także i dlatego, by uniknąć zbyt technicyzycznego podejścia do problematyki socjalnej, sprowadzającego tę dziedzinę do swoiście pojętej inżynierii społecznej.

Układ pracy przedstawia się następująco: rozdział I poświęcono w całości genezie służb społecznych, kierunkom rozwoju; informacje na temat struktury organizacyjnej służb społecznych w Polsce zawiera rozdział II; rozdział III dotyczy teoretycznych i metodycznych aspektów pracy socjalnej.

Układ formalny opracowania odzwierciedla złożony, interdyscyplinarny charakter omawianych zagadnień, rozwijanych na gruncie takich dziedzin nauk, jak prawo, pedagogika społeczna, psychologia, socjologia, polityka społeczna. Synteza różnorodnych aspektów problematyki służb społecznych (prawnych, instytucjonalnych, metodycznych) wydaje się szczególnie ważna z punktu widzenia polityki społecznej, która silnie wiąże zagadnienia teoretyczne i praktyczne.

ROZDZIAŁ I

Geneza służb społecznych

Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego: od filantropii do nowoczesnej pomocy społecznej

Bez zbytniej przesady można powiedzieć, że rozwój polityki społecznej wyraża się najpełniej w ewolucji systemu zabezpieczenia społecznego. Ten jeden z najstarszych działów polityki społecznej, obejmujący swym zakresem problematykę ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i pomoc społeczną, sięga korzeniami elementarnych form pomocy wzajemnej, świadczonej na rzecz członków wspólnoty: rodzinnej, sąsiedzkiej, religijnej, zawodowej itd., w trudnych sytuacjach życiowych. Mianem zabezpieczenia społecznego określa się system gwarancji instytucjonalnych i prawnych zapewniających „szerokim rzeszom obywateli minimum egzystencji w obliczu wydarzeń losowych”¹ bądź szerzej — „system świadczeń do których obywatele mają prawo lub z których mają możliwość korzystania w wypadkach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami”².

Przykładów instytucjonalnych rozwiązań pomocy wzajemnej dostarcza historia zrzeszeń rzemieślniczych i kupieckich (cechy, gildie). Na Śląsku dość wcześnie (od 1769 roku) niektóre grupy

¹ W. Szubert: *Studia z polityki społecznej*. Warszawa 1973.

² A. Rajkiewicz: *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. Rajkiewicz. Warszawa 1979, s. 433.

zawodowe (górnicy, hutnicy) wprowadzili elementarne formy ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa. Działające na terenie Zagłębia Dąbrowskiego (1821) oraz w okręgu krakowskim (1854) w kopalniach rządowych kasy brackie rozwijały szeroką działalność ubezpieczeniową (renty starcze, inwalidzkie, wdowie, sieroce), a także finansowały niektóre działania socjalne na rzecz górników i ich rodzin (szpitale, szkoły)³.

Odmienne rozwiązania problemów opiekuńczych przyniesie ze sobą tradycja paternalizmu, blisko związana z innymi odmianami działalności filantropijnej. Paternalizm i filantropia były działaniem grup uprzywilejowanych pod względem społecznym i materialnym, podczas gdy działania gildii czy cechów nie nosiły tych znamion zróżnicowania statusu społecznego. Istotną cechą działań paternalistycznych, których ślady znaleźć można i dziś, było uzależnienie świadczeń socjalnych od hojności i zaangażowania indywidualnych ofiarodawców, przeznaczających swe środki na takie cele, jak prowadzenie domów dla ubogich, ochronek dla sierot, domów społecznych, mieszkań dla pracowników itp. Akcje dobroczynne, popularne zwłaszcza w XIX wieku, obejmowały także organizację kursów, finansowanie akcji oświatowych wśród robotników i chłopstwa.

W przypadku tych ostatnich form pracy ważną rolę odegrały rozwijające się w XIX wieku ruchy społeczno-oświatowe, takie jak Uniwersytet dla Wszystkich, Towarzystwo Uniwersytetów Robotniczych itd.⁴

Wszystkie te ruchy o charakterze postępowym, podobnie jak akcje filantropijne, odegrały w swoim czasie istotną rolę, wypełniając funkcje opiekuńcze bądź wspomagające wobec słabszych i upośledzonych.

Wiek XIX ze swymi przemianami społeczno-gospodarczymi otworzył nową kartę zabezpieczenia społecznego. Pierwsze próby rozwiązania problemu grup upośledzonych materialnie i spo-

³ M. Frank: *Planowanie społeczne w przedsiębiorstwie*. Warszawa 1978, s. 50—51.

⁴ A. Kamiński: *Funkcje pedagogiki społecznej*. Warszawa 1980, s. 264 i nast.

łecznie, podejmowane pod presją napięć społeczno-politycznych w XIX-wiecznych państwach kapitalistycznych, miały w znacznej mierze charakter restryktywno-punytwny. Przykłady takiego rozwiązania znajdujemy w angielskim *Poor Law Report* z 1834 roku, który w swym duchu nawiązuje do słynnego XVII-wiecznego, elżbietańskiego *Poor Law* (1601). Angielskie *Poor Law Report* z 1834 roku — jak pisze Bill Jordan w znakomitej pracy *Freedom and the Welfare State* (1976) — postawiło barierę pomiędzy „niezależnym pracownikiem” (*independent labourer*) i biedakiem (*pauper*)⁵. W stosunku do tej drugiej kategorii obywateli wszelkie formy pomocy ze strony zdrowej części społeczeństwa nie mogły przekroczyć poziomu niezbędnego dla biologicznej egzystencji, i nic ponad to. Autorzy wymienionej ustawy uważali, że osoby zwracające się o pomoc powinny odczuwać ją jako degradującą ich społecznie jałmużnę, ponieważ jedynym uczciwym sposobem zapewnienia sobie i swojej rodzinie utrzymania może być wyłącznie praca. Wspomniany wcześniej B. Jordan stwierdza, że ustawa z roku 1834 miała być narzędziem ochrony dobrego samopoczucia społeczeństwa jako całości przed zagrożeniem ze strony marginesu społecznego. Pojęcie dobrobytu nie dotyczyło samych zainteresowanych; w ustawie z 1834 roku nie uwzględniano bowiem indywidualnych uwarunkowań i potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji⁶.

Tego rodzaju podejście do problematyki prawnego zabezpieczenia minimum egzystencji obywatelom zakładało — jak się wkrótce okazało — całkowicie błędnie, iż fakt niepodejmowania pracy, z wyjątkiem rzecz jasna przypadków ciężkiego niedołęstwa lub choroby, wynika przede wszystkim ze złej woli i lenistwa jednostki. W połowie lat pięćdziesiątych XIX wieku w Anglii zagadnienia te stały się jednym z głównych przedmiotów walki politycznej organizujących się w ruchu związkowym mas robotniczych.

Odmienny charakter miały próby stworzenia podstaw praw-

⁵ B. Jordan: *Freedom and the Welfare State*. London 1976, s. 127.

⁶ *Ibid.*, s. 128.

nych zabezpieczenia społecznego w Niemczech. Prace ustawodawcze objęły tam w drugiej połowie XIX stulecia przede wszystkim ubezpieczenia na wypadek choroby (1883), ubezpieczenia wypadkowe (1884), ubezpieczenia dla osób starszych, inwalidów (1889—1891)⁷. Charakterystyczną cechą niemieckich rozwiązań prawnych, w odróżnieniu od angielskiego *Poor Law Report* z 1834 roku było to, iż adresowano je do całej społeczności pracowniczej. Ten niewątpliwie postępowy charakter działalności ustawodawczej w drugiej połowie XIX wieku w Niemczech pozostaje w ścisłym związku z działalnością lewicowych ugrupowań politycznych, przybierających w owym czasie charakter masowych partii proletariackich⁸.

Rozwiązania prawne przyjęte w Niemczech wywarły znaczny wpływ na rozwój systemu ubezpieczeniowego w innych krajach europejskich (Anglia 1906—1914), które przenosiły na swój grunt pewne ogólne zasady, na przykład zasadę obowiązkowości ubezpieczenia pracowniczego lub trójstronności stosunku ubezpieczeniowego.

Z perspektywy dalszej ewolucji systemu zabezpieczenia społecznego faktem o podstawowym znaczeniu był zapoczątkowany Dekretem Rady Komisarzy Ludowych z 1918 roku proces etatyzacji zagadnień opieki społecznej. Z zagadnieniem tym wiąże się ściśle poszukiwanie nowego modelu działalności opiekuńczej, opartej na rozwiązaniach prawnych i instytucjonalnych. Jak stwierdza Antoni Rajkiewicz, rozwój urządzeń zabezpieczenia społecznego staje się od czasu Rewolucji Październikowej 1917 roku elementem współzawodnictwa państw o różnych systemach politycznych⁹.

Zakończenie pierwszej wojny światowej przyniosło powstanie

⁷ A. Rajkiewicz: *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 440.

⁸ Nieodmiennie cytowany przez historyków i polityków społecznych fragment *Krytyki programu gotajskiego* K. Marksa z 1875 roku zawiera program nowoczesnego systemu zabezpieczenia społecznego, obejmującego ubezpieczenia i pomoc dla niezdolnych do pracy. Por. K. Marks, F. Engels: *Dzieła wybrane*. T. 2. Warszawa 1944, s. 13.

⁹ A. Rajkiewicz: *Zabezpieczenie...*, s. 433, 435.

Międzynarodowej Organizacji Pracy (1919), która w swej działalności statutowej nadała priorytet zagadnieniom ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych, realizacji podstawowych praw człowieka¹⁰.

W Polsce szczególnie istotne akty prawne dotyczące takich zagadnień, jak czas pracy, ubezpieczenia chorobowe, inspekcja pracy wydane zostały w latach 1918—1920. Ważnym etapem w historii rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce międzywojennej była ustawa o opiece społecznej z 1923 roku. Warto zacytować tutaj niektóre z postanowień tej ustawy, która stanowiła poważny krok naprzód w tworzeniu szeroko pojętego systemu opieki społecznej: „artykuł 1: Opieka społeczna w rozumieniu niniejszej ustawy jest to 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”; i dalej art. 4: „Obowiązek sprawowania opieki ciąży poza przypadkiem przewidzianym w art. 6 niniejszej ustawy na związkach komunalnych, o ile w poszczególnych przypadkach pewne osoby fizyczne lub prawne na mocy przepisów czy innego tytułu prawnego nie są zobowiązane do pokrycia wydatków na niezbędne potrzeby życiowe” oraz art. 6: „Państwo poza przypadkami w niniejszej ustawie wymienionymi ponosi wydatki połączone z opieką nad osobami względem których ma specjalne obowiązki, które przekraczają możliwość świadczenia związków komunalnych”¹¹. Obok ustawy zasadniczej w późniejszych latach wydano wiele szczegółowych rozporządzeń, między innymi rozporządzenie z 6 marca 1928 roku o opiekach społecznych i komisjach opieki społecznej¹². W myśl cytowanej ustawy podstawowe obowiązki w dziedzinie opieki społecznej spoczyły na związkach samorządowych, terytorialnych (gmi-

¹⁰ J. Rosner: *Podmioty polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. Rajkiewicz. Warszawa 1979, s. 97.

¹¹ *Opieka społeczna. Zbiór ustaw i rozporządzeń*. Opr. S. Grochalski i E. Chwałewik. Warszawa 1929, s. 9, 12, 14.

¹² *Opieka społeczna...*, s. 131 i nast.

nach), państwo wkraczało w dziedzinę opieki w wyjątkowych przypadkach. W porównaniu ze stanem sprzed ustawy z 1923 roku był to element nowatorski — oznaczał odejście od działalności charytatywnej na rzecz nowoczesnie pojętej, kontrolowanej przez państwo, upowszechnionej opieki społecznej. Niewielkie środki finansowe, którymi dysponowały na cele opiekuńcze związki samorządu terytorialnego, spowodowały, iż faktyczna realizacja przewidzianych ustawą działań pozostawiała wiele do życzenia.

Wstrząs, jaki przeżyła światowa gospodarka w latach trzydziestych obecnego stulecia, przyniósł nowe spojrzenie na problematykę socjalną w wielu krajach kapitalistycznych. Pojawił się tzw. nurt reformistyczny, rozwijany w Stanach Zjednoczonych jako doktryna interwencjonizmu państwowego (polityka Nowego Ładu Franklina D. Roosevelta). *New Deal* sprowadzał się w istocie do łagodzenia napięć społecznych, między innymi przez wprowadzenie i poszerzenie systemu zabezpieczeń społecznych. Dotyczyło to przede wszystkim gwarancji dla bezrobotnych oraz reform w zakresie ustawodawstwa pracy (czas pracy, minimalne wynagrodzenie itd.).¹³ Ukoronowaniem tego nurtu w polityce społecznej USA było wydanie w roku 1935 *Social Security Act*. W dokumencie tym stworzono prawne podstawy ubezpieczeń społecznych (renty dla osób starszych, dla pozostałych przy życiu członków rodziny pracownika, renty inwalidzkie, ubezpieczenia chorobowe dla osób starszych, ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, ubezpieczenia emerytalne dla pracowników służb publicznych, kolei) oraz publicznej pomocy społecznej (w tym: pomoc dla ludzi starszych, pomoc lekarska dla niewidomych, dla rodzin wielodzietnych, inwalidów)¹⁴. W latach trzydziestych krystalizowały się również poglądy reformistyczne Gunnara Myrdala, znane pod nazwą idei państwa dobrobytu.

Państwo dobrobytu (*welfare state*) to państwo „świadczeń socjalnych”, zmierzające do usunięcia — poprzez reformy spo-

¹³ *Wielka Encyklopedia Powszechna PWN*. T. 10. Warszawa 1966, s. 97, hasło: Stany Zjednoczone Ameryki Północnej.

¹⁴ B. Zdrzałka: *Problemy zabezpieczenia społecznego w Stanach Zjednoczonych*. W: „*Polityka Społeczna*” 1981, nr 9, s. 26.

łeczne — szczególnie jaskrawych przypadków niedostatku, a w perspektywie — do wyrównania poziomu życia obywateli i stworzenia podstaw egalitarnego systemu społecznego. To idealne „państwo dobrobytu”, zachowując istotne cechy społeczno-ekonomiczne systemu kapitalistycznego, zakłada daleko posunięty interwencjonizm państwowy, aktywnie oddziałujący na wszystkie sfery życia ekonomicznego i społecznego.

W ramach tej koncepcji mieści się udział państwa w takich dziedzinach, jak oświata, ochrona zdrowia, ubezpieczenia społeczne, polityka płacowo-podatkowa, polityka mieszkaniowa, regulacja zatrudnienia¹⁵. Szeroko zakrojony program działania „państwa dobrobytu” miał być swego rodzaju kontrpropozycją, z jednej strony w stosunku do liberalnego państwa kapitalistycznego z przełomu XIX i XX wieku, z drugiej zaś — w stosunku do rozwiązań zaproponowanych przez ustrój socjalistyczny, powstały w wyniku Rewolucji Październikowej w Związku Radzieckim, a po drugiej wojnie światowej — w innych państwach europejskich. Idee reformizmu socjalnego, szczególnie bliskie orientacjom socjaldemokratycznym, znalazły zastosowanie w rozwiązaniach prawnych i administracyjnych problemów szeroko rozumianej opieki społecznej (*social service*) w Szwecji i Wielkiej Brytanii — przyjętych w latach powojennych. W tym nurcie społeczno-politycznym zostały wypracowane koncepcje dzisiejszych służb społecznych, zrywających z tradycją działalności charytatywnej na rzecz stałych, wyspecjalizowanych instytucji państwowych. Państwem, które najwcześniej dopracowało się całościowego i zintegrowanego modelu służb społecznych, jest Wielka Brytania. Słynny raport z 1942 roku przedstawiony przez Williama Beveridge'a zawierał przesłanki rozwoju reform społecznych w pięciu podstawowych kierunkach: edukacja, ochrona zdrowia, polityka zatrudnienia, polityka mieszkaniowa, zabezpie-

¹⁵ W. Lamentowicz: *Wizja państwa dobrobytu G. Myrdala*. W: *Idee i ideologizmy neokapitalizmu*. Warszawa 1978, s. 133 i nast.

czenie dochodów, przez które rozumiano świadczenia ubezpieczeniowe i pomoc społeczną¹⁶.

W skali międzynarodowej czynnikiem pobudzającym państwa do rozbudowy urządzeń zabezpieczenia społecznego stała się uchwalona w 1944 roku przez MOP tzw. Deklaracja Filadelfijska, określająca między innymi prawa socjalne pracowników i zobowiązania pracodawców w dziedzinie realizacji polityki społecznej. Podobną funkcję stymulującą pełni Organizacja Narodów Zjednoczonych, poczynając od Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku, a kończąc na działalności wyspecjalizowanych organizacji i agencji afiliowanych przy ONZ (ECOSOC, UNESCO, FAO, WHO, UNICEF)¹⁷.

Angielski model służb społecznych, zawdzięczający swój aktualny kształt tzw. Raportowi Seeboma (1970) polegał na integracji rozproszonych wcześniej form pomocy w jednolity system powiązany z władzą lokalną (wydziały służb społecznych). Terytorialne wydziały służb społecznych, tworzone po roku 1971 w Wielkiej Brytanii, przejęły pewne metody pracy, wypracowane przez istniejące wcześniej organizacje charytatywne, działające na zasadach dobrowolności, wywodzące się jeszcze od Charity Organization Society (1870). B. Jordan, dokonując analizy procesu wchłaniania przez państwowe, terytorialne służby społeczne ukształtowanych w ciągu wieloletniej działalności instytucji opieki społecznej w Anglii dostrzega pewne konsekwencje negatywne. Zdaniem autora, zinstytucjonalizowana praca socjalna zatraciła swój pierwotny, humanitarny aspekt, stając się w pewnym stopniu narzędziem kontroli biurokratycznego aparatu służb społecznych nad obywatelami niższej kategorii, których B. Jordan określa jako *welfare cases*¹⁸. Wątpliwości podnoszone przez B. Jordana odnoszą się do nieznanego w warunkach polskich udziału instytucji opieki społecznej w życiu społeczności lokalnej. Niemniej trudno nie przyznać autorowi racji w sygnalizowanych

¹⁶ J. Rosner: *Teoria i praktyka polityki społecznej*. „Człowiek w pracy i w osiedlu” (biuletyn TWWP) 1976, s. 11.

¹⁷ J. Rosner: *Podmioty polityki...*, s. 97, 107.

¹⁸ B. Jordan: *Freedom...*, s. 160—161.

przezeń wątpliwościach dotyczących paternalistycznego podejścia do podopiecznych i przejaskrawienia funkcji prewencyjnych służb społecznych, wyrażających się w stałej i uciążliwej dla osób zainteresowanych penetracji środowiska domowego i uznaniu ich za: ...,tak nieodpowiedzialnych, że muszą być traktowani jako moralnie mniej dojrzałych (*morally inferior*), w związku z tym nie jest możliwe obdarzenie ich takimi swobodami (*liberties*), jakimi dysponują pełnoprawni obywatele (*full citizens*)¹⁹.

Idea integracji różnych form pomocy i opieki społecznej nie była obca polskiej myśli w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Źródeł tego spojrzenia należy szukać w pracach takich teoretyków polityki społecznej, jak Stanisław Rychliński, Konstanty Krzeczkowski i wielu innych. K. Krzeczkowski już w latach dwudziestych sformułował teoretyczne podstawy koncepcji jednolitego systemu zabezpieczenia społecznego obejmującego ubezpieczenia społeczne oraz opiekę społeczną²⁰. Tak właśnie rozumiane jest dziś zabezpieczenie społeczne w Polsce, obejmuje bowiem zarówno ochronę zdrowia, jak ubezpieczenia osobowe i majątkowe, ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczną, rehabilitację inwalidów oraz uzupełniające świadczenia socjalne²¹. Prawne podstawy systemu zabezpieczenia społecznego stworzyła Konstytucja PRL z 22 lipca 1952, określająca uprawnienia socjalne obywateli i rolę państwa w ich realizacji (funkcje socjalne państwa socjalistycznego).

W zakres działań objętych mianem funkcji socjalnych obok takich dziedzin, jak edukacja, polityka mieszkaniowa, polityka zatrudnienia wchodzi jako jeden z podstawowych elementów zagadnienie zabezpieczenia społecznego obywateli. W aktualnym systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce wyodrębnia się trzy podstawowe formy: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i opiekuń-

¹⁹ Ibid., s. 165.

²⁰ Zob. J. Rosner: *Trzy koncepcje polityki społecznej. Tradycje Instytutu Gospodarstwa Społecznego i współczesność*. W: *Polityka społeczna. Uwarunkowania demograficzne, zadania i potrzeby*. Warszawa 1980, s. 28.

²¹ A. Rajkiewicz: *Zabezpieczenie...*, s. 431.

czą. Nie wdając się tutaj w szersze omówienie tej złożonej i obszernej problematyki, zasygnalizowane zostaną jedynie podstawowe cechy tych trzech form. System ubezpieczeniowy obejmuje dwie kategorie — ubezpieczenia gospodarcze (majątkowe i osobowe) oraz ubezpieczenia społeczne. Istota ubezpieczeń sprowadza się do nawiązania stosunku prawnego pomiędzy ubezpieczonym a ubezpieczającym, powstającego z mocy prawa lub na jego podstawie. Ubezpieczenia majątkowe i osobowe, historycznie starsze, mogące mieć charakter obowiązkowy bądź dobrowolny, są wypłacane z funduszy tworzonych ze składek ubezpieczonych. Ubezpieczenia społeczne obejmują wszystkie osoby zatrudnione (pozostające w prawnym stosunku pracy) i ich rodziny, bądź osoby pracujące na własny rachunek²².

Ostatnie lata przyniosły znaczne poszerzenie zakresu ubezpieczeń społecznych, poza grupy tradycyjnie objęte tym rodzajem świadczeń, uniezależniające stopniowo zagadnienia uprawnień socjalnych od przepisów prawa pracy. Forma zaopatrzenia i owa zabezpieczenia społecznego, do której zaliczyć należy stypendia dla młodzieży uczącej się, dopłaty do internatów, domów studenckich, zasiłki statutowe związków zawodowych, zasiłki z tytułu działalności socjalnej zakładów pracy nie wymagają opłacania przez uprawnione osoby żadnych (celowych) składek ubezpieczeniowych.

Trzecia forma zabezpieczenia społecznego — pomoc społeczna, ma najbardziej szeroki charakter. Art. 60 Konstytucji PRL z 1952 roku (70 po nowelizacji z 1976 roku) głosi, że każdy obywatel ma prawo do korzystania z różnych form pomocy społecznej, przy czym podstawowe obowiązki w zakresie organizacji i realizacji tej pomocy spoczywają na państwie przy współudziale organizacji społecznych. W odróżnieniu od dwu wcześniejszych form zabezpieczenia społecznego, które adresowane są do konkretnych grup społeczno-zawodowych i opierają się na podmiotowo sformułowanych przepisach prawnych, pomoc społeczna ma charakter przedmiotowy, dotyczy potencjalnie wszy-

²² *Mała Encyklopedia Prawa*. Warszawa 1980, s. 713.

stkich obywateli, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej. Skomplikowany system zabezpieczenia społecznego (jeśli wyłączyć zeń ochronę zdrowia i rehabilitację inwalidów) dysponuje specjalistycznym aparatem wykonawczym. Ubezpieczenia majątkowe i osobowe prowadzi PZU, a ubezpieczenia społeczne — ZUS. Zadania pomocy społecznej są realizowane natomiast przez specjalistyczne instytucje społeczne, działające przede wszystkim w środowisku zamieszkania.

Fakt, iż właśnie ostatnia z wymienionych trzech form zabezpieczenia społecznego rozwinęła najszerzej system instytucji społecznych, wynika ze specyfiki samej pomocy społecznej. Brak podmiotowej regulacji prawnej wskazującej w sposób jednoznaczny na osoby uprawnione do korzystania z różnych form pomocy, merytorycznie uzasadniony, wymaga daleko posuniętej indywidualizacji działania służb społecznych. Wiąże się to z koniecznością pogłębionej znajomości sytuacji życiowej osoby ubiegającej się o określone formy pomocy, znajomości samego zainteresowanego, co pociąga za sobą potrzebę odpowiedniego przygotowania kadry i dostosowania do charakteru działalności systemu urządzeń socjalnych i instytucji społecznych. Dlatego też, mimo iż służby społeczne, ich powstanie i rozwój są nierozzerwalnie związane z całością problematyki zabezpieczenia społecznego, szczególna uwaga zostanie poświęcona tylko jednej z jego form, to jest pomocy społecznej (rozdział II).

Polityka społeczna w zakładzie pracy: od paternalizmu do służb pracowniczych

Szybki rozwój przemysłu w drugiej połowie XIX wieku powodował wzrost zainteresowania pracą ludzką jako potencjalnym źródłem maksymalizacji zysku ekonomicznego. Podjęte z końcem stulecia pionierskie badania Fredericka W. Taylora zapoczątkowały poszukiwanie optymalnych metod pracy, zwiększających jej wydajność z równoczesnym skróceniem i uproszczeniem procesów technologicznych. Jak pisze Jan Zieleniewski (1979): „Taylor i jego ludzie wierzyli [...] w istnienie jednego, najlepszego sposobu wykonania każdej pracy, który w postaci odpowiedniej instrukcji

należy narzucić wszystkim robotnikom”²³. F. W. Taylor wbrew osobistym przekonaniom uczynił ze swej teorii narzędzie eksploatacji siły roboczej, włączając naukowe zasady normowania i optymalizacji czynności roboczych w rynkowy mechanizm podaży i popytu.

Technologiczno-fizjologiczny kierunek nauki o pracy zapoczątkowany przez Taylora, rozwijany był między innymi przez Francisa B. Gilbertha, znanego jako autor opracowania techniki eliminacji tzw. ruchów zbędnych²⁴. W Polsce prekursorem tego rodzaju badań był Karol Adamiecki.

Taylorizm dał początek dyscyplinie nauki, bez której trudno byłoby sobie dziś wyobrazić rozwój i optymalizację działalności ekonomicznej — teorii organizacji i zarządzania. Nauka o zarządzaniu (*scientific management*) rozwijana najwcześniej w Stanach Zjednoczonych, szybko znalazła zastosowanie na gruncie europejskim, we Francji, w Anglii. W Polsce naukowa refleksja nad organizacją pracy była rozwijana przez wspomnianego K. Adamieckiego, Edwina Hauswalda, a następnie Tadeusza Kotarbińskiego²⁵.

W opozycji do zdominowanej przez zagadnienia technologiczne i sprawnościowe koncepcji naukowego zarządzania (*scientific management*) rozwijała się w latach dwudziestych naszego stulecia teoria *human relations*. Koncepcja ta stanowiła rzeczywisty przełom w podejściu do problematyki pracy. Początki teorii *human relations* wiąże się z nazwiskiem Eltona Mayo i eksperymentem przeprowadzonym przez niego w zakładach Hawthorne w Chicago. Istotą koncepcji *human relations* było „skierowanie uwagi na znaczenie nieformalnych grup społecznych [...] oraz niematerialnych bodźców wpływających na »klimat psychiczny« [...] dla skuteczności pracy zbiorowej”²⁶. Stwierdzenie to podważało w du-

²³ J. Zieleniewski: *Organizacja i zarządzanie*. Warszawa 1979, s. 101.

²⁴ Zob. Z. Pietrasiński: *Podstawy psychologii pracy*. Katowice 1976, s. 31.

²⁵ Zob. J. Zieleniewski: *Organizacja...*, s. 157.

²⁶ *Ibid.*, s. 116.

żej mierze uniwersalność zasad sformułowanych przez zwolenników naukowego zarządzania, kładąc nacisk nie na sprawność kierownika i słuszność podejmowanych przezeń decyzji, a na nieformalne stosunki społeczne w grupie pracowników.

Koncepcja *human relations* zapoczątkowała wejście do zakładu pracy na szeroką skalę specjalistów nauk społecznych — socjologów i psychologów. Lata czterdzieste i pięćdziesiąte przyniosły wiele badań nad tworzeniem się grup nieformalnych, dynamiką stosunków społecznych w zakładzie pracy, zagadnieniami tworzenia się norm grupowych, ich korzystnego lub negatywnego oddziaływania na formalne cele przedsiębiorstwa i szerzej na skuteczność zarządzania. Z punktu widzenia korzyści praktycznych, jakie przyniósł pracownikom przedsiębiorstw wzrost zainteresowania społecznymi aspektami procesów produkcji, odnotować należy przede wszystkim przeobrażenia mentalności menagerów. Skutki upowszechniania poglądów teoretycznych zwolenników tej koncepcji polegały nie tylko na ucłowieczaniu warunków pracy, poprawie kontaktów pomiędzy personelem zarządzającym a załogą czy zainteresowaniu psychospołecznymi warunkami pracy — obok jej elementów technologiczno-fizjologicznych. Podejście *human relations* było swego rodzaju próbą unaukowienia działań paternalistycznych, podejmowanych przez przedsiębiorców w celu stworzenia pracownikom przyzwoitych warunków egzystencji. Przykładem tego rodzaju podejścia były osiedla przyzakładowe, zakładane jeszcze z końcem XIX wieku na Śląsku dla załóg zakładów hutniczych i górników, różnego rodzaju ogródki działkowe, świetlice, żłobki oraz inne inwestycje społeczne sprzyjające umacnianiu więzi załogi z zakładem pracy²⁷.

Działania tego typu zmierzały do stworzenia swoistej wspólnoty pracowniczej, w której nieformalne układy społeczne byłyby podporządkowane formalnej strukturze celów produkcyjnych. Podobnie jak w przypadku taylorizmu — kierunek *human relations* spotkał się z wielorakimi zarzutami. Ze strony kół przemys-

²⁷ J. Kulpińska: *Spoleczna aktywność pracowników przedsiębiorstwa przemysłowego*. Wrocław—Warszawa—Kraków 1969, s. 53.

słowych dotyczyły one przede wszystkim braku wystarczająco wyraźnego związku pomiędzy wydajnością pracy załogi a działaniami (i nakładami) ponoszonymi na rzecz nowych metod zarządzania, psychologicznego i socjologicznego szkolenia kadry menedżerów itd. Ze strony robotniczej, związkowej krytykowano głównie negatywne skutki podporządkowania pracownika w pracy jak i poza pracą interesowi przedsiębiorstwa. Żądania robotnicze w wielu krajach, począwszy od końca XIX stulecia, zmierzały w kierunku regulacji prawnej problemów socjalnych oraz przyjmowania zobowiązań przez państwo i instytucje państwowe (ustawodawstwo pracy). Podobnie zatem jak w przypadku pomocy społecznej i tu mamy do czynienia ze zjawiskiem włączania problematyki potrzeb społecznych pracowników przedsiębiorstwa w zakres nowoczesnie pojmowanej polityki społecznej.

Taylorizm oraz teoria *human relations* wywarły poważny wpływ na rozwój szeroko rozumianej nauki o organizacji i zarządzaniu. Współczesna nauka o organizacji to dziedzina interdyscyplinarna, wykorzystująca w szerokim zakresie osiągnięcia psychologii, socjologii pracy i ekonomii. W rozwoju polskiej myśli teoretycznej w zakresie teorii zarządzania ogromną rolę odegrały prace T. Kotarbińskiego, które dały początek całkowicie oryginalnej szkole organizacji i zarządzania, opierającej się na zasadach prakseologii — nauki o sprawnym działaniu. Znacznie poszerzona w stosunku do taylorizmu nowoczesna teoria organizacji i zarządzania pozostaje mu wierna w tym znaczeniu, iż dominuje w niej podejście sprawnościowe. W obszernym, liczącym prawie 600 stron podręczniku J. Zieleniewskiego²⁸ znajdują się wprawdzie rozdziały poświęcone takim zagadnieniom, jak hierarchia celów osobistych i wspólnych, integracja organizacyjna, efekty wychowawcze i społeczne zarządzania, lecz są one analizowane jako pewne warunki sprawnego działania systemu zarządzania, a nie cel sam w sobie. Problematyka społeczna zakładu pracy stanowi natomiast centralne zagadnienie rozwijanej w ostatnich latach w Polsce przez socjologów, polityków społecznych przy ścisłym

²⁸ J. Zieleniewski: *Organizacja...*

współdziałaniu przedstawicieli innych dyscyplin — koncepcji humanizacji pracy. Pod pojęciem tym kryje się wiele działań zmierzających do ukształtowania optymalnych — z punktu widzenia potrzeb pracownika — warunków pracy. Jerzy Mikulski zauważa, że w pojęciu „humanizacja pracy” zawarte są dwie grupy treści: Pierwsza grupa obejmuje problematykę tradycyjnie rozumianej racjonalizacji pracy, w sensie taylorowskim, druga natomiast obejmuje problemy zaspokajania potrzeb socjalnych, kształtowania stosunków międzyludzkich w zakładzie pracy i zapewnienie pracownikom pełnych praw obywatelskich²⁹. Podobnie ujmuje te zagadnienia Jolanta Kulpińska, traktując humanizację pracy w jej wszechstronnym filozoficznym rozumieniu jako „[...] zabiegi ergonomiczne i techniczne, jak i demokratyzację stosunków społecznych oraz egalitaryzację szans pracowników”³⁰.

Pojęcie humanizacji pracy jest zatem znacznie szersze niż *human relations*, zawiera bowiem w sobie określone aspekty polityczne, związane z koncepcją socjalistycznego przedsiębiorstwa przemysłowego. Koncepcja ta sprowadza się do uznania pozaekonomicznych funkcji zakładu produkcyjnego na równi z jego celami ekonomicznymi. Szczegółowe zadania przedsiębiorstwa wobec załogi (funkcje wewnętrzne), jak i środowiska (funkcje zewnętrzne) wynikają z faktu, iż zakład pracy uznany został za jeden z podstawowych podmiotów polityki społecznej. Oznacza to, że zakład produkcyjny uczestniczy w realizacji zadań określonych jako socjalne funkcje państwa. Zakład pracy jako podmiot polityki społecznej jest zobowiązany do podejmowania działań z zakresu ochrony pracy, opieki nad pracownikami znajdującymi się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej oraz prowadzenia szeroko rozumianej działalności socjalnej³¹. Obok funkcji socjalnych wymienia się funkcje wychowawcze, kulturalno-oświatowe, polityczne. Wszystkie wymienione dziedziny składają się na sferę

²⁹ J. Mikulski: *Zakładowe planowanie społeczne*. Warszawa 1980, s. 17.

³⁰ Cyt. za: J. Mikulski: *Zakładowe...*, s. 16.

³¹ S. Czajka: *Spoleczne funkcje zakładu pracy*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. Rajkiewicz. Warszawa 1979, s. 380.

działalności pozaprodukcyjnej, odnoszącej do załogi przedsiębiorstwa. W literaturze socjologicznej mowa jest także o oddziaływaniu zewnętrznym zakładu pracy na swe otoczenie społeczne, środowisko lokalne.

Z socjologicznego punktu widzenia przesłanką tak szeroko pojmowanej pozaekonomicznej roli przedsiębiorstwa przemysłowego było stwierdzenie, iż zakład pracy jest „[...] określoną zbiorowością ludzi, wyodrębnioną organizacyjnie spośród innych zbiorowości, którzy [...] są ze sobą wzajemnie powiązani i mają poczucie przynależności do swojej zbiorowości”³². Obok celów produkcyjnych, ekonomicznych zbiorowość ta wytwarza swoiste cele społeczne, bowiem jest ona „systemem społecznym, to jest zespołem stosunków międzyludzkich i układem poszczególnych grup i organizacji, systemem stanowisk i pozycji społecznych”³³.

Dwie strony — ekonomiczna i społeczna funkcjonowania przedsiębiorstwa są nierozłączne i wzajemnie się warunkują. Dlatego też w nowocześnie rozumianej humanizacji pracy traktuje się zakład pracy jak złożony system powiązań społeczno-ekonomicznych. Marian Frank w swej pracy poświęconej zagadnieniom planowania społecznego w zakładzie pracy podaje definicję przedsiębiorstwa socjalistycznego podkreślając, iż jego „najbardziej istotnym elementem [...] jest załoga, która [...] akceptuje cele przedsiębiorstwa, a także uzupełnia je pewnymi własnymi normami”. Autor szczegółowo omawia cechy i zasady funkcjonowania tej specyficznej zbiorowości społecznej, jaką stanowi załoga, podkreślając jej wewnętrzne zróżnicowanie, które podporządkowane być musi wspólnym celom produkcyjnym. Z tych ostatnich wynika organizacja i podział pracy, a co za tym idzie określony zakres działania, uprawnienia i obowiązki pracownicze. „Jednocześnie zakład pracy realizuje swoje funkcje społeczne, prowadząc działalność polityczno-wychowawczą i socjalno-

³² Ibid., s. 378.

³³ J. Szczepański: *Społeczne czynniki wydajności pracy*. „Przegląd Techniczny” 1959, listopad, s. 13. Pod za S. Czajka: *Społeczne...* s. 378.

-bytową pracowników”³⁴. Funkcje te nie ograniczają się wyłącznie do środowiska zakładu pracy, gdyż samo powstanie i funkcjonowanie w danym środowisku lokalnym przedsiębiorstw wywołuje określone oddziaływanie na jego otoczenie społeczne. Oddziaływanie to odbywa się w kilku co najmniej kierunkach, spośród których najistotniejszy dotyczy przeobrażeń społeczno-demograficznych zbiorowości lokalnej związanych z napływem nowej siły roboczej, kształtowaniem się określonych wzorów zachowania będących wypadkową cech społeczno-kulturowych ludności napływowej i rdzennej itd. Stąd też w ramach swych funkcji społecznych zakład pracy podejmować winien także działania na rzecz swego najbliższego otoczenia, środowiska lokalnego, szczególnie gdy ich mieszkańcami są członkowie załogi. Zatem uznając raz jeszcze, iż podstawowym celem przedsiębiorstwa socjalistycznego jest produkcja środków zaspokajania potrzeb społeczeństwa, nie można pomijać jego funkcji pozaprodukcyjnych, pozostających w instrumentalnym związku z celem zasadniczym. Na tym założeniu oparto koncepcję służb społecznych w zakładzie pracy, określanych mianem służb pracowniczych, którym poświęcony jest rozdział II.

Na tle dokonujących się w ciągu ostatniego okresu w Polsce przemian społeczno-politycznych warto zastanowić się nad przeobrażeniami koncepcji przedsiębiorstwa przemysłowego jako podmiotu polityki społecznej. Przyjęta przez Sejm PRL 25 września 1981 roku ustawa o przedsiębiorstwach państwowych oraz z tego samego dnia ustawa o samorządzie załogi regulują głównie problemy działalności gospodarczej i społeczno-polityczne aspekty zarządzania. Brak w nich natomiast sprecyzowanego poglądu na sprawę nie związane bezpośrednio z produkcją. Być może znajdują się one w nowych przepisach prawa pracy, które zawierać będą uszczegółowienie praw pracowniczych.

³⁴ M. Frank: *Planowanie społeczne w przedsiębiorstwie*. Warszawa 1978, s. 86—87.

ROZDZIAŁ II

Struktura organizacyjna służb społecznych w Polsce

Śłużby społeczne w środowisku zamieszkania. Rozwój instytucji opieki
i pomocy społecznej w Polsce (lata 1945—1980)

Obserwując rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w większości krajów uprzemysłowionych można by sądzić, iż jego doskonalenie, polegające między innymi na poszerzeniu zakresu ryzyka społecznego objętego prawną regulacją, wpłynie na zmniejszenie roli tradycyjnych form opiekuńczych. Tak się jednak nie stało. Konstytucja PRL z roku 1952 stworzyła gwarancje prawne dla wszystkich zdolnych i chętnych do podjęcia pracy zarobkowej. Zakładano, iż możliwości podjęcia pracy przez wszystkich obywateli, przy równoczesnych konstytucyjnie gwarantowanych uprawnieniach do korzystania z systemu ubezpieczeń społecznych, zlikwiduje najbardziej palące problemy społeczne, głównie zjawisko ubóstwa ze wszystkimi jego społeczno-ekonomicznymi następstwami. Okres tuż po drugiej wojnie światowej (1945—1948) określany często mianem „okresu ratownictwa społecznego”, wiązał się z usuwaniem najbardziej dramatycznych następstw działań wojennych i okupacji niemieckiej na ziemiach polskich. Okres ten charakteryzowała działalność umożliwiająca stworzenie podstawowych warunków egzystencji biologicznej i społecznej narodu przez zaspokojenie elementarnych potrzeb w zakresie odżywiania,

ochrony zdrowia, warunków bytu, oświaty (likwidacja analfabetyzmu) itd.¹

Na rozwoju pomocy w latach powojennych aż do 1957 zaciążył negatywnie fakt identyfikowania jej z tradycjami charytatywnymi, adresowanymi do grup ubogich i nieoświeconych obywateli. W tym samym czasie w wielu krajach krystalizowały się koncepcje nowoczesnej pomocy społecznej, traktowanej jako składnik systemu zabezpieczenia społecznego, znacznie odbiegającej w swym charakterze od działalności filantropijnej.

Uznanie pomocy społecznej za element składowy systemu zabezpieczenia społecznego prowadzi do konkluzji, iż stanowi ona jeden ze sposobów utrzymania określonego, niezbędnego społecznie, poziomu życia rodziny (jednostki). Odmienność działania pomocy od innych form zabezpieczenia społecznego sprowadza się zatem do jej szczególnej elastyczności, uwzględniającej potencjalnie wszystkie wypadki pogorszenia się sytuacji życiowej jednostki czy rodziny, które nie są objęte przez ubezpieczenia czy system zaopatrzeniowy. Istota pomocy społecznej polega zatem na:

- przydzielaniu świadczeń po stwierdzeniu niemożności zaspokojenia istotnych potrzeb w inny sposób [...];
- udzielaniu świadczeń zawsze z funduszków publicznych, to jest bezskładkowo, podczas gdy w ubezpieczeniu społecznym fundusz świadczeń jest gromadzony ze składek dostosowanych do rozmiaru ryzyka, w zaopatrzeniu pracowniczym zaś z odpisów w wysokości określonego odsetka funduszu płac, w funduszu emerytalnym ze składek pracowników;
- woluntaryzmie jej organów w udzielaniu świadczeń (charakter uznaniowy i fakultatywny);
- możliwości w zasadzie daleko idącej indywidualizacji w przyznawaniu świadczeń².

Pomoc społeczna, rozumiana znacznie szerzej niż opieka spo-

¹ *Poradnik pracownika socjalnego*. Wyd. 3. Warszawa 1973, s. 20.

² H. Balicka-Kozłowska: *Sytuacja życiowa i potrzeby ludności starszej*. „*Studia i Materiały*” 1979, z. 7/104, s. 29.

łączna, obejmuje wszystkie zabiegi, które mają na celu dostarczenie środków bądź bezpośredni udział w zaspokajaniu określonych potrzeb społecznych. W realizacji tego zadania uczestniczą instytucje państwowe i społeczne, określane wspólnym mianym służb społecznych. Nazwa ta upowszechniła się w ciągu ostatnich lat w większości krajów (angielski *social service*, francuski *service sociale*). Podstawy prawne organizacji służb społecznych stworzone zostały w artykule 60 Konstytucji PRL z 1952 roku, który określa: 1) zasadę państwowego charakteru pomocy społecznej w Polsce, 2) zasadę organizacji różnych form pomocy, 3) zasadę obligatoryjności świadczeń z tytułu pomocy społecznej³.

Kierunki rozwoju opieki społecznej w PRL określały kolejno akty prawne, a wśród nich: ustawa z 7 kwietnia 1949 roku o przekazaniu opieki nad dziećmi od 3 roku życia do lat 18 — Ministerstwu Oświaty, przekazanie opieki nad matką i dzieckiem do lat 3 — Ministrowi Zdrowia (uchwała z 4 lutego 1950 roku), wydzielenie problematyki rehabilitacji zawodowej inwalidów spośród innych problemów opiekuńczych, przekazanie Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej, a następnie Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej opieki specjalistycznej nad dziećmi (od lat 3) i młodzieżą upośledzoną umysłowo (uchwała z 21 lipca 1956 roku), i wreszcie przejęcie przez opiekę społeczną części obowiązków w zakresie zwalczania alkoholizmu (ustawa z 10 grudnia 1959 roku)⁴.

Punktem zwrotnym w powojennej historii opieki społecznej w Polsce było reaktywowanie na nieco innych niż w okresie międzywojennym zasadach instytucji opiekunów społecznych. Uchwała nr 92 Rady Ministrów z 5 marca 1959 roku określała warunki, teren działania, sposób powoływania oraz zadania terenowych, zakładowych i specjalistycznych opiekunów społecznych.

Uchwała nr 92, a także zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 27 października 1959 roku nadawały opiekunom społecznym szerokie prerogatywy w podejmowaniu działań opie-

³ *Pomoc społeczna w PRL*. Warszawa 1970, s. 36.

⁴ *Ibid.*, s. 38—39.

kuńczych w terenie, zobowiązując jednocześnie administrację państwową do udzielania wszelkiej pomocy w realizacji wniosków przedstawianych przez opiekunów. Zasady współpracy opiekunów społecznych ze służbą zdrowia krystalizowały się w latach sześćdziesiątych, począwszy od roku 1960, kiedy to na skutek likwidacji Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, problemy opieki społecznej włączone zostały w zakres działania Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej. Wydane w tym okresie liczne instrukcje Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej regulują pozaustawowo wiele kwestii szczegółowych. Do najważniejszych należą: instrukcja nr 5/63 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie zorganizowania pomocy dla opuszczających zakłady opieki zdrowotnej zamkniętej, instrukcja nr 11/66 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie współpracy opiekunów społecznych z przychodniami i ośrodkami zdrowia w sprawie pielęgniarstwa środowiskowego (21/66)⁵.

Jakościowe przemiany w działalności opiekunów społecznych przyniosła druga połowa lat sześćdziesiątych, kiedy to rodziła się idea ośrodków opiekuna społecznego⁶. Eksperymentalne próby powołania ośrodka opiekuna społecznego pojawiły się w roku 1965 w Łodzi, Warszawie, Mogilnie. W 1969 roku w instrukcji nr 1/69 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej idea ośrodków przybrała konkretny kształt organizacyjny. Jak wspomina Aleksandra Oleszczyńska, ośrodki opiekuna społecznego w swym pierwotnym kształcie miały odgrywać rolę wspomagającą działalność opiekunów społecznych. Wkrótce jednak przekształciły się one w instytucje wiodące, zastępując w szerokiej mierze działalność na rzecz opieki organów administracji państwowej. Ośrodki, zgodnie ze wspomnianą wcześniej instrukcją nr 1/69, powstawały przy przychodniach obwodowych, w ścisłym związku ze służbą zdrowia. Ich obsadę kadrową stanowiło dwóch pracowników socjalnych oraz czterech konsultantów (psycholog, prawnik, pedagog, socjolog). Proces tworzenia sieci ośrodków

⁵ Ibid., s. 70—72.

⁶ A. Oleszczyńska: *Pracownik socjalny w pomocy społecznej*. Warszawa 1978, s. 29.

opiekuna społecznego został zakończony w roku 1973. Kolejne instrukcje Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej regulujące sprawy pomocy społecznej, dotyczą między innymi świadczeń pieniężnych (nr 5/68), zasad i trybu bezpłatnego udzielania niektórych świadczeń leczniczych w ramach pomocy społecznej (nr 26/66), rodzajów i typów domów pomocy społecznej i regulaminu dla domów pomocy społecznej (nr 24/71), kwalifikowania do domów pomocy społecznej (nr 25/71), pomocy osobom poszkodowanym wskutek klęsk żywiołowych (nr 18/73), pomocy w formie obiadów (nr 19/73), opieki społecznej nad chorym w domu (nr 20/73)⁷. Przytoczone instrukcje, wraz z cytowanymi wcześniej dokumentami w sprawie powołania instytucji opiekunów społecznych, a później — utworzenia ośrodków opiekuna społecznego przy przychodniach obwodowych, tworzą zasadniczą bazę prawną systemu pomocy społecznej aż do roku 1975. Wtedy to wraz z reorganizacją administracji państwowej rozpoczęto realizację programu rozwoju zawodowej służby socjalnej. Proces ten zapoczątkowany przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej w 1966 roku doprowadził stopniowo do zastępowania ochotniczej kadry opiekunów społecznych opiekunami profesjonalnymi.

Pierwszym krokiem w procesie unowocześniania działania pomocy społecznej w Polsce było powołanie na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 30 czerwca 1975 roku Zespołów Opieki Zdrowotnej, a w ich ramach, działów służb społecznych. Działy przejęły całość obowiązków z zakresu opieki społecznej, rehabilitacji zawodowej inwalidów, opieki nad placówkami wychowawczymi dla dzieci do 3 roku życia (żłobki, domy małego dziecka), udzielania świadczeń finansowych i merytorycznego nadzoru nad działalnością opiekunów społecznych organizacji i instytucji zajmujących się problematyką pomocy społecznej, w tym także domów rencistów i domów dziennego pobytu.

Dla lepszego przedstawienia struktury organizacyjnej pomocy społecznej posłużono się schematem graficznym. Uwzględnione zostały w nim specjalistyczne instytucje państwowe działające

⁷ Ibid., s. 61—62.

w ramach zreorganizowanej struktury służby zdrowia (zob. schemat 1).

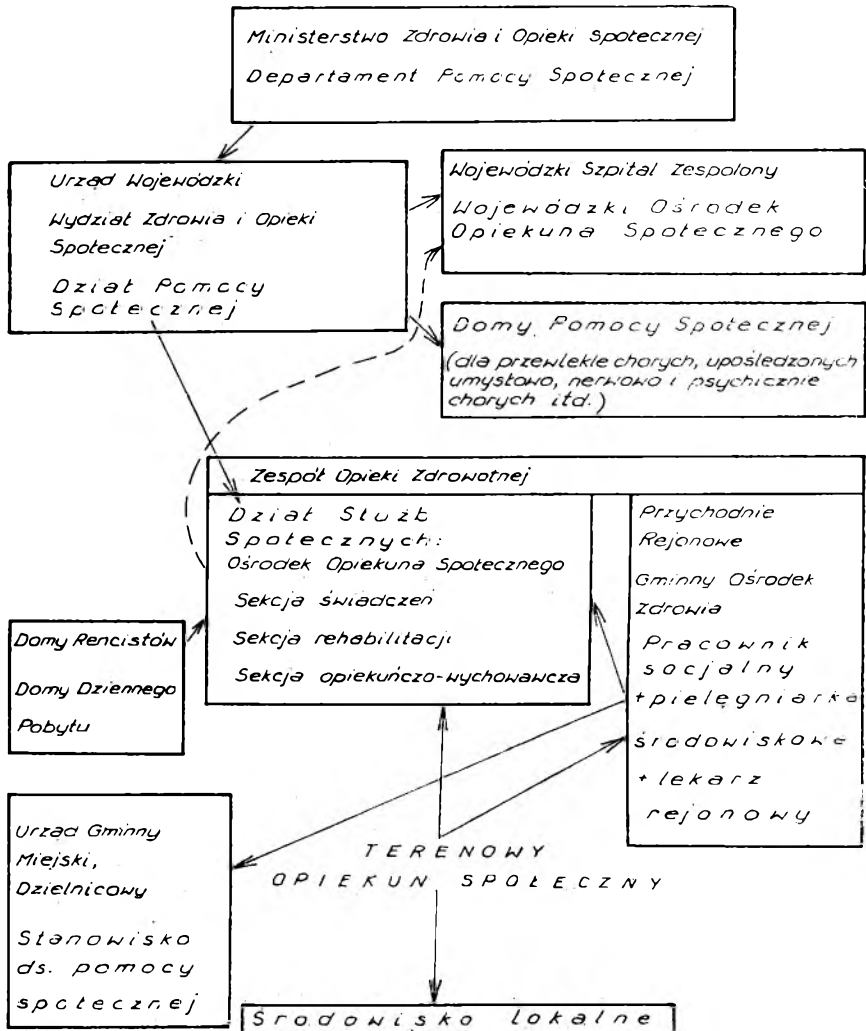
Pomiędzy pomocą społeczną, stanowiącą integralną część służby zdrowia, a administracją państwową stopnia podstawowego i wojewódzkiego istnieje sieć wielorakich powiązań. Aparat administracyjny zajmuje się przede wszystkim stroną ekonomiczną działalności opiekuńczej, zwłaszcza zapewnieniem środków na cele pomocy społecznej, uwzględnianiem wydatków na świadczenia społeczne w planach rozwoju regionalnego, gromadzeniem funduszu na rzecz rozwoju infrastruktury pomocy społecznej (domów opieki, żłobków itd.).

W zakresie działalności organizacyjnej administracja pełni funkcje koordynacyjne wobec osób bądź instytucji udzielających pomocy, a także podejmuje decyzje wiążące (ostateczne) w sprawach przydzielenia określonych form pomocy, w wypadku interwencji, skarg itp. Do zadań zawodowej pomocy społecznej należy natomiast działalność merytoryczna: diagnoza potrzeb, ustalanie sposobów i planów pomocy zainteresowanym, opracowywanie bilansu potrzeb w skali środowiska, prowadzenie dokumentacji osób korzystających z usług pomocy społecznej, przedstawianie wniosków o świadczenia pieniężne bądź inne formy pomocy organom administracji państwowej, wyższej instancji, instytucjom i organizacjom współdziałającym z aparatem pomocy społecznej w realizacji jej podstawowych celów, a także prowadzenie działalności szkoleniowej, metodycznej. Poszczególne ogniwa pomocy społecznej różnią się co do zakresu merytorycznej działalności.

W zreorganizowanej strukturze pomocy społecznej rola opiekunów społecznych uległa pewnym przeobrażeniom. W gestii społecznych opiekunów pozostało: sygnalizowanie właściwym służbom społecznym występowania przypadków wymagających pomocy z zewnątrz, bezpośredni kontakt z osobami korzystającymi z różnych form pomocy, prowadzenie wstępnej diagnozy społecznej — czasem w formie wywiadów z samym zainteresowanym, jego otoczeniem rodzinnym czy sąsiedzkim. Czynności wykonywane przez opiekuna społecznego mają zatem przede wszystkim charakter przygotowawczo-diagnostyczny. Właściwa diagno-



System pomocy społecznej w Polsce



Na podstawie: A. Oleszczyńska: *Pracownik socjalny w pomocy społecznej*. Warszawa 1978.

za potrzeb opiekuńczych wraz z indywidualnym planem pomocy, zawierającym konkretne propozycje rozwiązania sytuacji podopiecznego należy do zadań pracownika (asystenta) socjalnego, zatrudnionego w ośrodku zdrowia bądź (najczęściej) w Ośrodku Opiekuna Społecznego, działającym w danym rejonie. Rejonizacja działalności Ośrodków Opiekuna Społecznego powinna w zasadzie pokrywać się terytorialnie z obszarem rejonu zapobiegawczo-leczniczego (ZOZ). W programie rozwoju służby socjalnej Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej zatwierdzonym w roku 1974 przez Prezydium Rządu przewidywano, iż do roku 1990 każdy rejon zapobiegawczo-leczniczy będzie dysponował jednym pracownikiem socjalnym, dotyczy to także gminnych ośrodków zdrowia⁸. Przyniosłoby to w rezultacie stan nasycenia zawodową kadrą socjalną w proporcji 1 pracownik na około 3 tys. ludności. Zawód pracownika socjalnego pojawił się w oficjalnej nomenklaturze zawodów w roku 1966, wprowadzony zarządzeniem Ministra Oświaty z 4 listopada 1966 roku. Szczegółowe zadania pracownika socjalnego w zasadzie wynikają z cytowanych dokumentów dotyczących działalności opiekuńczej: zarządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 27 października 1959 roku o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych. A. Oleszczyńska wymienia 12 następujących kierunków działania pracownika socjalnego:

1. Rozpoznawanie i ustalanie potrzeb w zakresie pomocy społecznej przy współdziałaniu opiekunów społecznych oraz wnioskowanie w sprawie świadczeń.

2. Organizowanie i prowadzenie w powiązaniu z organizacjami społecznymi działalności socjalnej zmierzającej do poprawy sytuacji osób wymagających pomocy [...].

3. Współdziałanie z urzędem gminnym w zakresie zaspokajania rozpoznanych potrzeb.

4. Opracowywanie wniosków dotyczących problemów społecznych gminy lub rejonu zapobiegawczo-leczniczego i przedkłada-

⁸ Ibid., s. 25.

nie ich naczelnikowi gminy i ośrodkowi opiekuna społecznego w zespole opieki zdrowotnej.

5. Organizowanie, w porozumieniu z ośrodkiem opiekuna społecznego, szkoleń pracowników społecznych.

6. Organizowanie działalności środowiskowej terenowych opiekunów społecznych w rejonach opiekuńczych, opiekunów zakładowych i specjalistycznych oraz udzielanie im stałej pomocy w załatwianiu spraw opiekuńczych.

7. Wyszukiwanie kandydatów na opiekunów społecznych i wnioskowanie o odwołanie opiekunów nie wywiązujących się z podjętych zobowiązań.

8. Współdziałanie z placówkami służby zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy z lekarzami rejonowymi i pielęgniarkami środowiskowymi oraz organizowanie w tym zakresie działalności terenowych opiekunów społecznych.

9. Współdziałanie z placówkami pomocy społecznej oraz pracownikami socjalnymi innych instytucji spółdzielczości inwalidzkiej, placówek służby zdrowia, zakładów pracy itp. w zakresie organizowania usług na rzecz osób kwalifikujących się do pomocy społecznej.

10. Prowadzenie działalności profilaktycznej, mającej na celu zapobieganie stanom powodującym konieczność udzielania pomocy społecznej.

11. Współdziałanie z organami administracji państwowej, MO, prokuraturą i innymi instytucjami prowadzącymi działalność socjalną.

12. Prowadzenie dokumentacji pracy zgodnie z obowiązującymi przepisami względnie zaleceniami ośrodka opiekuna społecznego⁹.

Głównym miejscem zatrudnienia pracownika socjalnego jest Ośrodek Opiekuna Społecznego. Ponadto może on pracować w gminnym bądź rejonowym ośrodku zdrowia, w zakładach pomocy społecznej, w Domach Spokojnej Starości, placówkach lecznictwa zamkniętego, a także w przedsiębiorstwach przemysłowych.

⁹ Ibid., s. 37—38.

wych. Przedstawiony wyżej zakres czynności pracownika socjalnego zmienia się, rzecz jasna, odpowiednio do specyfiki placówki.

Podstawowym ogniwem terenowych służb pomocy społecznej są Działy Służb Społecznych w ZOZ. Istniejące w ramach Działów sekcje zajmują się bezpośrednio realizacją pomocy: sekcja świadczeń — w formie finansowej, sekcja rehabilitacji zawodowej — w formie poradnictwa i opieki nad osobami, które chwilowo lub trwale utraciły zdolność do pracy, sekcja opiekunów i wychowawcza — w formie podejmowania decyzji w sprawach opieki nad dziećmi do lat 3 (żłobki, domy małego dziecka). Ośrodek opiekuna społecznego skupia większość problemów diagnostycznych środowiska, prowadzi przy pomocy pracowników socjalnych i opiekunów społecznych stałą penetrację terenu (rejonu opiekuńczego), ustala plany pomocy, uczestniczy w ich realizacji, odgrywa rolę wnioskodawcy, podejmuje interwencje, opracowuje materiały dotyczące stanu pomocy społecznej, rozpoznanych potrzeb, stopnia ich zaspokojenia itd.

Pracę poszczególnych sekcji Działu Służb Społecznych ZOZ należy widzieć w systemie wzajemnych powiązań zarówno z administracją państwową, jak i wieloma instytucjami i organizacjami społecznymi działającymi poza właściwym systemem pomocy społecznej. Środki finansowe na cele pomocy społecznej przyznawane są przez organy administracji terenowej.

Sekcja rehabilitacji zawodowej stanowi jeden z elementów szerszego systemu rehabilitacji inwalidów, działającego w ramach służby zdrowia. Składają się nań: rehabilitacja lecznicza i zawodowa, zorganizowana — podobnie jak cała służba zdrowia — dwustopniowo.

W sekcjach rehabilitacji zawodowej, podobnie jak w Ośrodku Opiekuna Społecznego, zatrudniani są pracownicy socjalni, którzy uczestniczą w różnych fazach procesu rehabilitacji, rozumianej kompleksowo jako „[...] zorganizowany system działań, którego celem jest przywrócenie osobom upośledzonym pod względem zdrowia (inwalidom) w miarę możliwości najpełniejszej sprawności w sensie fizycznym, psychicznym, społecznym i zawodo-

wym¹⁰. Udział pracownika socjalnego w procesie rehabilitacji zawodowej i społecznej może mieć rozmaity charakter, od poradnictwa do aktywnego uczestnictwa w poszukiwaniu właściwych form pomocy, na przykład — pośredniczenie w kontaktach z zakładem pracy bądź spółdzielnią inwalidzką itp.

Porównując w sposób uproszczony charakter poszczególnych sekcji Działu Służb Społecznych można by wskazać, że zarówno w pracy Ośrodka Opiekuna Społecznego, jak i w sekcji rehabilitacji dominują zadania wymagające aktywnego udziału pracownika socjalnego.

Dotyczy to szczególnie pomocy dla tych grup ludności, które z różnych względów nie zgłaszają się ani do terenowego opiekuna społecznego, ani też do instytucji czy organizacji zajmujących się udzielaniem pomocy. Nierzadko chodzi tu o osoby, które ze względu na zły stan zdrowia wymagają najpilniejszej pomocy socjomedycznej. Aktywne poszukiwanie osób, które wymagają określonych form pomocy społecznej, pozwala bardziej adekwatnie planować rozwój pomocy w skali środowiska (rejonu) oraz koordynować działalność różnych instytucji i organizacji funkcjonujących w danym środowisku.

Istotnym elementem pracy Ośrodków Opiekuna Społecznego są bilanse potrzeb sporządzane na szczeblu terenowym (gminy, dzielnicy). Stanowią one podstawę do tworzenia zbiorczych opracowań, przygotowanych przez Wojewódzki Ośrodek Opiekuna Społecznego i Dział Pomocy Społecznej Wydziału Zdrowia i Opieki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego. Do zakresu zadań Wojewódzkiego Ośrodka Opiekuna Społecznego należy: przygotowywanie planów rocznych i wieloletnich planów rozwoju różnych form pomocy, doskonalenie metod i organizacji pracy Ośrodków Opiekuna Społecznego oraz innych placówek pomocy społecznej, nadzór nad ich działalnością, prowadzenie

¹⁰ A. Hulek: *System rehabilitacji inwalidów w PRL*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. Rajkiewicz. Warszawa 1979, s. 523.

szkolenia i instruktażu dla pracowników Ośrodka Opiekuna Społecznego¹¹.

Ważnym elementem systemu pomocy społecznej w Polsce są domy pomocy społecznej: począwszy od placówek półotwartych, takich jak Domy Dziennego Pobytu, z których korzystają mogą osoby o odpowiednio dobrym stanie zdrowia, aż do placówek typu zamkniętego, specjalistycznego, przeznaczonych dla osób dorosłych bądź dzieci wymagających stałej opieki medycznej i socjalnej, niezdolnych do samodzielnej egzystencji. W obecnym systemie pomocy społecznej w Polsce istnieją cztery typy domów pomocy społecznej: domy rencistów, domy dla przewlekle chorych, domy dla niewidomych oraz domy dla umysłowo upośledzonych.

Niedostatek liczby miejsc w różnego typu domach pomocy społecznej, nierzadko przepełnionych już ponad miarę, zły stan techniczny budynków, w których funkcjonują tego rodzaju instytucje, braki kadrowe — to podstawowe bariery uniemożliwiające pełne zaspokojenie potrzeb społecznych w omawianej dziedzinie. Konieczność istnienia domów pomocy społecznej jako nieodzownego elementu systemu pomocy społecznej jest dziś bezdyskusyjna. Można i należy jednak dyskutować nad kształtem przyszłych domów pomocy społecznej, ich bliższym związkiem ze środowiskiem zamieszkania, nad sposobami organizacji życia ich pensjonariuszy, pozwalającym na zachowanie daleko idącej autonomii, możliwości utrzymywania więzi z rodziną, z dawnymi znajomymi. Wszystkie te problemy są niezmiernie istotne z punktu widzenia skuteczności systemu pomocy społecznej. Zgodnie z podstawowymi zasadami współczesnej opieki społecznej należy czynić wszystko, by umożliwić pozostawienie podopiecznego w jego naturalnym środowisku — rodzinnym, lokalnym. Stąd też domy pomocy społecznej, mimo iż niezbędne, traktowane być powinny jako swego rodzaju zło konieczne, do którego można się uciec w sytuacjach wyjątkowych.

¹¹ J. Rosner: *Polityka społeczna w pracy socjalnej*. Warszawa 1979, s. 44.

Ostatni szczebel w strukturze organizacyjnej pomocy społecznej stanowi Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej. Departament Pomocy Społecznej w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej podejmuje zadania związane z kształtowaniem polityki państwa w dziedzinie pomocy i opieki społecznej, inicjuje badania nad potrzebami różnych grup społecznych oraz skutecznością poszczególnych form i metod pomocy społecznej¹².

Departament Pomocy Społecznej sprawuje merytoryczną opiekę nad służbami terenowymi. Na tym centralnym szczeblu dokonuje się integracja dwu funkcjonalnie powiązanych systemów — administracji państwowej i służby zdrowia.

Charakteryzując system pomocy społecznej w Polsce wskazywano na jego przedmiotową (problemową) orientację. Dwa ostatnie dziesięciolecia wykazują, iż w coraz większym stopniu w sferze działania systemu pomocy społecznej znajdują się osoby starsze, często samotne, chore. W połowie lat sześćdziesiątych Polska przekroczyła próg starości demograficznej, to jest taki stan ludności, w którym odsetek osób starszych (w wieku 65 i więcej lat) wyniósł ponad 7% ogółu populacji. W roku 1978 odsetek ten wyniósł ponad 10% (10,1%)¹³. Charakterystyczny jest tutaj wskaźnik przeciętnego dalszego trwania życia. Dla grupy wiekowej 60 lat, w latach 1952—1976 przeciętna liczba lat dalszego trwania życia wśród mężczyzn wzrosła od 14,7 lat do 16,0, wśród kobiet odpowiednio — od 17,3 do 19,1 lat¹⁴. Dożywanie sędziwego wieku, wynikające z ogólnej poprawy warunków życia jak i upowszechnienia ochrony zdrowia, przy równoczesnym utrzymywaniu się niskiej stopy urodzeń, prowadzi do zjawiska starzenia się społeczeństwa. Prognozy demograficzne przewidują, iż w roku 2000 przy ogólnym wzroście populacji Polski do 39 846 tys. wskaźnik starości wyniesie 12,5% (dotyczy to osób, które ukończyły 65 roku życia)¹⁵. Na różnorakie konsekwencje tego proce-

¹² M. Karczewski: *Opieka społeczna*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. Rajkiewicz. Warszawa 1979, s. 515.

¹³ *Rocznik statystyczny GUS*. Warszawa 1980, s. 35.

¹⁴ *Ibid.*, s. 49.

¹⁵ S. Klonowicz: *Oblicza starości*. Warszawa 1979, s. 101.

su zwracają uwagę także specjaliści zajmujący się zagadnieniami opieki społecznej i ochrony zdrowia. W roku 1978 w programie rozwoju ochrony zdrowia i pomocy społecznej do 1990 roku zatwierdzonym przez Prezydium Rządu jest mowa między innymi o konieczności podjęcia badań naukowych w dziedzinie geriatry i gerontologii, a także szkolenia w tym zakresie lekarzy i średniego personelu medycznego¹⁶.

Wspomniane wyżej zjawiska społeczno-demograficzne spowodowały, iż faktyczną większość wśród osób korzystających z różnego rodzaju form opieki stanowią ludzie w wieku starszym. Wymogi praktyki doprowadziły do bliższego określenia zakresu osobowego pomocy społecznej. Przyjmując jako podstawowe kryterium trwałą lub czasową niezdolność do pracy — do grupy osób uprawnionych do korzystania z pomocy społecznej zaliczono:

1. Mężczyzn w wieku 65 lat i więcej i kobiety w wieku 60 lat i więcej oraz osoby będące inwalidami I i II grupy, jeżeli nie pracują, nie są uprawnione do pobierania emerytury lub renty, a równocześnie:

a) nie posiadają żadnych środków utrzymania,

b) posiadają częściowo środki utrzymania (na przykład alimenty, dochód z odnajmowanego lokalu), jednak w wysokości niższej niż 80% najniższej emerytury,

c) znajdują się przejściowo w trudnych warunkach materialnych z powodu:

— czasowej niezdolności do pracy jedynego żywiciela rodziny, po wyczerpaniu zasiłków chorobowych,

— utraty jedynego żywiciela rodziny,

— szkolenia jedynego żywiciela rodziny w zakładzie szkolenia inwalidów lub na kursach przysposobienia zawodowego.

2. Emerytów i rencistów znajdujących się w trudnych warunkach materialnych, na przykład wskutek choroby, utraty członka rodziny, który im pomagał materialnie lub z powodu utrzymania innej osoby.

3. Osób, w sprawach których toczy się postępowanie emery-

¹⁶ Poradnik pracownika..., s. 32.

talne lub rentowe do czasu przyznania emerytury lub renty, jeżeli nie posiadają innych środków utrzymania.

4. Dzieci (do lat 3) i młodzież głęboko niedorozwiniętą umysłowo.

5. Osoby poszkodowane wskutek klęsk żywiołowych.

6. Osoby będące jedynymi żywicielami rodzin bez własnej winy pozostające czasowo bez pracy, w tym również kobiety, których nie można zatrudnić z uwagi na stan ciąży lub obciążenie małymi dziećmi, a którym nie można zapewnić opieki (brak przedszkoli, żłobków lub członków rodziny, którzy mogliby się zaopiekować dziećmi).

7. Osoby, dla których udzielenie pomocy jest warunkiem podjęcia pracy lub uruchomienia warsztatu pracy, w szczególności w przypadku wypisania z zakładu służby zdrowia (szpitala, sanatorium) lub zwolnienia z zakładu karnego.

8. Osoby dotknięte gruźlicą lub mające na utrzymaniu dzieci chore na gruźlicę bądź zagrożone tą chorobą i wymagające dożywienia, jeżeli pozostają w wyjątkowo trudnych warunkach bytowych.

9. Osoby zwolnione z zakładów karnych i rodziny więźniów.

10. Członkowie rodzin alkoholików.

11. Rodziny osób odbywających służbę wojskową, jeżeli pozostają w trudnych warunkach materialnych.

12. Inne osoby dotknięte wypadkami losowymi¹⁷.

Przedstawiony wyżej szczegółowy zakres osobowy pomocy społecznej wymaga kilku słów wyjaśnienia.

Decyzja dotycząca rodzaju i zakresu udzielanej przez właściwe służby społeczne pomocy jest w dużym stopniu fakultatywna, zależy bowiem od uznania przez instytucję reprezentowaną najczęściej przez pracownika socjalnego czy urzędnika administracji państwowej, że sytuacja, z którą mamy do czynienia, wyczerpuje któreś z wymienionych wyżej kryteriów. Tu właśnie rodzą się najpoważniejsze wątpliwości natury społecznej i etycznej. Operatywność działania pomocy społecznej mierzy się szybkością inter-

¹⁷ Ibid., s. 24—35.

wencji, a ta z kolei wiąże się z możliwością uzyskania w krótkim czasie pełnej diagnozy potrzeb każdej osoby zgłaszającej się do organów pomocy społecznej.

Sytuacja życiowa potencjalnych uczestników różnych form pomocy społecznej może być rozpatrywana co najmniej z trzech punktów widzenia. Pierwszy obejmuje warunki psychofizyczne, takie jak ogólny stan zdrowia, sprawność lub niesprawność, ewentualne następstwa przewlekłych chorób itd. Drugi dotyczy sytuacji społecznej osób zwracających się o pomoc. Podstawowe pytanie, na które trzeba tutaj odpowiedzieć, dotyczy sytuacji rodzinnej, stosunków pomiędzy podopiecznym a bliższą i dalszą rodziną, ewentualnej izolacji społecznej. Uzupełnieniem dwu poprzednich kryteriów jest trzeci aspekt sytuacji życiowej — warunki materialne i bytowe. Pod określeniem tym mieści się cały kompleks zagadnień, poczynwszy od stanu źródeł dochodów, aż do warunków mieszkaniowych. Właściwie postawiona diagnoza potrzeb opiekuńczych uwzględniać powinna wzajemne zależności pomiędzy warunkami zdrowotnymi, sytuację społeczną i ekonomiczną. Jest to warunek *sine qua non* adekwatności i skuteczności stosowanych form pomocy.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się cztery podstawowe systemy czy sposoby zaspokojenia potrzeb opiekuńczych:

- system pomocy finansowej (świadczenia pieniężne),
- system pomocy w naturze,
- system pomocy w usługach,
- system pomocy zakładowej.

Trzy pierwsze systemy pomocy zaliczane są do pomocy środowiskowej; pomoc zakładowa, z oczywistych względów, traktowana jest oddzielnie. Wymienione formy pomocy środowiskowej wzajemnie się uzupełniają. Zdarza się, iż jedna osoba korzysta z dwu lub więcej form pomocy, do czego uprawnia ją zarówno stan sprawności psychofizycznej, jak i sytuacja społeczno-ekonomiczna. W obrębie finansowych form pomocy wyróżnia się takie, które stosowane są w sposób ciągły, systematyczny, na przykład renta socjalna dla osób niezdolnych do pracy, nie posiadających innych źródeł dochodów, jak i środki doraźne je d-

n o r a z o w e, takie jak zasiłki celowe, zasiłki dla osób poszkodowanych wskutek klęsk żywiołowych, oraz okresowe — stosowane w razie czasowej niezdolności do pracy jedyne go żywiciela rodziny: zasiłki dla rodzin alkoholików, zasiłki na usamodzielnienie inwalidów, dla osób zwalnianych z zakładów karnych i rodzin osób odbywających karę więzienia. Inny charakter mają zasiłki przyznawane osobom chorym na gruźlicę na wniosek poradni przeciwgruźliczej¹⁸.

Nie wchodząc w szczegóły przepisów regulujących sprawy przydzielania przez organy pomocy społecznej określonych typów świadczeń pieniężnych, należy pamiętać, iż w wielu przypadkach stanowią one jedyne źródło dochodów dla osób starszych, rodzin zagrożonych patologią społeczną. Stąd też ogromnie jest ważna, z punktu widzenia skuteczności tego systemu pomocy społecznej, realna wysokość zarówno stałych jak i okresowych świadczeń dla osób niezdolnych do pracy. W założeniach prognozy zabezpieczenia społecznego w Polsce do roku 1990 Kazimierz Szwemberg i Michał Winiewski postulują, by wysokość zasiłku z pomocy społecznej dla osób nie korzystających z ubezpieczeń społecznych kształtowała się na poziomie minimum socjalnego¹⁹. Dotychczasowe ustalenia w tej kwestii określały wielkość stałego zasiłku w wysokości 80% najniższej emerytury. Należy wziąć pod uwagę, iż przy ogólnym obniżeniu standardu życiowego i wzroście kosztów utrzymania osoby korzystające z pomocy społecznej w formie świadczeń tracą relatywnie najwięcej. Paradoksem jest, iż wszelkie regulacje poziomu dochodów docierają do grup najuboższych ze znacznym opóźnieniem. Stan ten musi budzić uzasadnione zastrzeżenia. W cytowanych propozycjach doty-

¹⁸ Szczegółowe przepisy dotyczące rodzaju, warunków, trybu przyznawania poszczególnych świadczeń pieniężnych zawierają: instrukcja nr 5/68 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, a także Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z 6 listopada 1968 roku w sprawie pomocy społecznej dla osób czasowo pozostających bez pracy.

¹⁹ K. Szwemberg, M. Winiewski: *Założenia do prognozy zabezpieczenia społecznego w Polsce do roku 1990*. W: *Perspektywiczna polityka społeczna*. Warszawa 1981, s. 114.

czących minimum socjalnego wspomina się dość ogólnie o konieczności uwzględnienia wszystkich środków zmierzających do usuwania niedostatku, nie tylko płac i świadczeń społecznych, lecz również opieki społecznej jako równoprawnego elementu wyrównywania poziomu życia obywateli²⁰.

Środki finansowe nie wyczerpują zakresu działania pomocy społecznej. Drugą formą świadczeń są świadczenia w naturze, przez które rozumie się przede wszystkim zaopatrywanie podopiecznych w określone środki niezbędne do życia. Mogą to być artykuły żywnościowe, leki, opał, także odzież i przedmioty wyposażenia mieszkania. Pomoc w naturze budzi wiele kontrowersji, jako system przestarzały, skojarzony silnie z działaniami charytatywnymi. W tej grupie znajdują się jednak takie świadczenia, które wymagałyby znacznie szerszego upowszechnienia. Dotyczy to na przykład pomocy żywieniowej w formie bezpośredniego korzystania z posiłków bądź bonów żywieniowych, realizowanych przez samego podopiecznego. Świadczenia te mogą być przyznawane osobom starszym, niepełnosprawnym, przy czym osoby lepiej sytuowane pokrywają w części bądź w całości koszt posiłku. Problem odżywiania się osób starszych, niesprawnych, traktowany jest bardzo poważnie przez gerontologów i geriatrów. Wielu lekarzy uważa, że niewłaściwe żywienie przyspiesza zmiany inwazyjne, powodując tym samym pogorszenie ogólnego stanu psychofizycznego osób w podeszłym wieku. W pewnych sytuacjach przyznanie pomocy w tej formie ma swoje uzasadnienie psychologiczne i społeczne. Przykład stanowią rodziny zagrożone patologią, osoby chore psychicznie, alkoholicy itp. Podstawą udzielenia pomocy w naturze są nie tylko warunki materialne i sytuacja społeczna podopiecznego, ale także stwierdzenie, że nie jest on w stanie, z powodów medycznych, psychologicznych czy kulturowych właściwie dysponować środkami pieniężnymi (gdyby takie mu przyznano). W stwierdzeniu tym zawarte jest zatem, budzące wiele wątpliwości etycznych, założenie o konieczności

²⁰ *Minimum socjalne*. (Projekt). „Polityka Społeczna” 1981, nr 2 (załącznik).

arbitralnego podejmowania decyzji w sprawach zaspokajania potrzeb określonych grup ludności. Nierzadko zdarza się, iż osoba zainteresowana odmawia przyjmowania pomocy w tej formie, uważając ją za uwłaczającą jej godności.

Wątpliwości takich nie budzi inna forma świadczeń, tzw. usługi. Rozwój tego rodzaju świadczeń następuje zbyt wolno wobec zapotrzebowania społecznego. Do usług w rozumieniu pomocy społecznej zalicza się wiele działań: poradnictwo społeczno-prawne, pośrednictwo w załatwianiu spraw rentowych, alimentacyjnych, świadczenia lecznicze, pośrednictwo w poszukiwaniu pracy dla osób opuszczających zakłady karne, organizowanie życia kulturalnego i czasu wolnego ludzi starszych (Kluby Seniora, Uniwersytety Trzeciego Wieku itp.), organizację częściowej opieki nad osobami starszymi (domy dziennego pobytu), skończywszy na szczególnie poszukiwanych usługach paramedycznych, pielęgnacyjnych: opieka nad chorym w domu, pomoc w organizacji życia codziennego dla osób niepełnosprawnych (w tym także pomoc w utrzymaniu czystości, odpowiedniego stanu sanitarnego i technicznego mieszkań osób starszych utrzymujących się z bardzo niskich dochodów: rent, emerytur czy zasiłków).

Przedstawiony podział systemów świadczeń jest dość umowny, niektóre ze świadczeń określanych jako usługi zbliżone są do świadczeń w naturze i odwrotnie (na przykład świadczenia lecznicze, domy dziennego pobytu). Inaczej dzieli świadczenia pomocy społecznej A. Oleszczyńska. W ramach tzw. pomocy środowiskowej autorka wyróżnia: pomoc ekonomiczną, organizację życia codziennego oraz zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu (kulturalnych, społecznych itp.)²¹.

Podczas gdy sprawy pomocy ekonomicznej regulowane są przez zawodowe służby pomocy społecznej (na wniosek pracownika socjalnego udziela jej właściwy organ administracji państwowej), dwie inne formy pomocy są realizowane przy wydatnym udziale lub w całości przez wyspecjalizowane w tej działalności organizacje społeczne. Na pierwszym miejscu wymienić tu trzeba

²¹ A. Oleszczyńska: *Pracownik socjalny...*, s. 11—12.

Polski Komitet Pomocy Społecznej, powstały w 1958 roku. Do statutowych zadań PKPS należy organizowanie pomocy dla osób samotnych, znajdujących się w trudnych warunkach życiowych. Środki na cele pomocy społecznej Komitet uzyskuje w znacznej części ze składek członkowskich. Obok pomocy finansowej (w niewielkim zakresie) PKPS świadczy pomoc w naturze (odzież, żywność, obiady), a także jest głównym realizatorem systemu pomocy w usługach. Przy współudziale Polskiego Związku Emerytów i Rencistów, spółdzielczości mieszkaniowej tudzież innych organizacji społeczno-politycznych podejmuje od wielu lat inicjatywy na rzecz aktywizacji społecznej osób w podeszłym wieku. Przykładem mogą być kluby seniora, wczasy na działkach itd. PKPS wykonuje swoje zadania w zakresie pomocy w usługach poprzez tzw. opiekunki domowe lub poprzez opłacaną przez PKPS pomoc sąsiedzka. Trudno byłoby powiedzieć, iż tego rodzaju działalność znajduje wielu entuzjastów. Nie bez znaczenia są tutaj niewielkie środki finansowe, które Komitet może przeznaczyć na opłacanie usług domowych. Organizacja ta zajmuje się także opieką postpenitencjarną, przy czym działalność ta ma swoje materialne oparcie w dotacjach Ministerstwa Sprawiedliwości. Organizuje także pomoc dla poszkodowanych wskutek klęsk żywiołowych w formie różnego rodzaju akcji.

Organizacją aktywnie uczestniczącą w realizacji pomocy społecznej jest Polski Czerwony Krzyż. Działalność opiekuńcza PCK koncentruje się na grupach osób chorych, samotnych. Pomoc świadczona jest przez siostry PCK zatrudniane w punktach opieki PCK. Działalność PCK nie ogranicza się wyłącznie do czynności pielęgnacyjnych, lecz w uzasadnionych przypadkach uzupełniana jest przez usługi domowe, a także pomoc materialną (rzeczową). PCK jest organizacją społeczną; podobnie jak PKPS działa przede wszystkim, opierając się na aktywie społecznym i środkach materialnych i finansowych ofiarowanych przez społeczeństwo. Stąd też poszczególne środowiska różnią się pod względem zakresu udziału tej organizacji w działalności opiekuńczej, w zależności od aktywności i przedsiębiorczości po-

szczególnych kół czy zespołów opiekuńczych PCK. Podstawowa działalność punktów opieki nad chorymi dotowana z budżetu państwa wciąż jeszcze nie wystarcza dla zaspokojenia wszystkich potrzeb środowiskowych w tym zakresie. Problem ten jest szczególnie ważny w sytuacji niedostatku różnego rodzaju placówek pomocy zakładowej. Zbyt często brak możliwości skorzystania z usług pielęgnacyjnych i fachowej porady pielęgniarki czy siostry PCK przyspiesza decyzję samego zainteresowanego bądź jego rodziny o poszukiwaniu rozwiązania w postaci pomocy zakładowej.

Wymieniono tutaj dwie organizacje społeczne, bezpośrednio świadczące usługi z zakresu pomocy społecznej. Poza nimi działalnością opiekuńczą zajmuje się wiele innych organizacji społecznych, takich jak: Liga Kobiet, ZHP, Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów, organizacje związkowe w zakładach pracy, stowarzyszenia społeczne o inspiracji religijnej („Caritas”), organizacje religijne (zakony), instytucje kościelne itp. Działania te, zróżnicowane pod względem charakteru, zakresu i form pracy, są skierowane przede wszystkim ku grupom najbardziej upośledzonych społecznie, potrzebującym stałej lub okresowej pomocy instytucjonalnej lub rzeczowej. Wiele spośród nich działa na zasadach autonomicznych poza podstawową służbą społeczną. W ostatnich latach zauważa się tendencję do koncentracji środków i sił pomocy społecznej w środowisku lokalnym, osiedlu, gminie.

Przykładem takich poszukiwań jest propozycja utworzenia osiedlowych ośrodków służb społecznych, które wzięłyby na siebie ciężar koordynowania działalności socjalnej różnych podmiotów w skali lokalnej. Autor tej propozycji L. Brodowski sugeruje włączenie do działalności w zakresie szeroko rozumianej pomocy społecznej organów samorządowych. W osiedlowym ośrodku służb społecznych prowadzona byłaby działalność w trzech kierunkach: kompleksowa opieka nad rodziną, organizacja czasu wolnego oraz osiedlowe planowanie społeczne²². Koncepcja osiedlowych ośrodków służb społecznych wykorzystana została w badaniach ekspe-

²² Zob. J. Rosner: *Polityka społeczna w pracy socjalnej...*, s. 93.

rymentalnych pod kierunkiem Aleksandra Zawadzkiego prowadzonych w ramach programu rządowego nr 5 w latach 1976—1980²³.

W badanych osiedlach powołano funkcje osiedlowego opiekuna rodzin, osiedlowego organizatora czasu wolnego oraz planisty społecznego. Sprowadzały się one do gromadzenia informacji w celu uzyskania całościowego obrazu działalności poszczególnych instytucji i organizacji społecznych. Uzyskanie takiego globalnego obrazu miało być podstawą do planowania rozwoju poszczególnych kierunków pomocy społecznej, działalności kulturalno-oświatowej, uwzględniających wszystkie istniejące w osiedlu instytucje i organizacje społeczne, podział zadań pomiędzy poszczególnymi podmiotami oraz ich koordynację.

Praktyczna realizacja tej koncepcji uzależniona jest od rozwoju autentycznej samorządności mieszkańców osiedla, a także — jak stwierdza Jan Rosner — daleko idących przeobrażeń w strukturze dzisiejszych służb terenowych. Chodzi zwłaszcza o przełamanie tzw. barier resortowych, utrudniających kontakty wzajemne pomiędzy placówkami pomocy społecznej i innymi instytucjami społecznymi. Niezbędne jest również — zdaniem J. Rosnera — przyjęcie zasady uniwersalności służb społecznych, z równoczesną rozbudową zawodowych służb społecznych²⁴. Autor ten postuluje utworzenie, analogicznych do osiedlowych, ośrodków służb społecznych na szczeblu wojewódzkim. W zaproponowanym przez tego badacza modelu wojewódzkiego ośrodka służb społecznych mieszczą się cztery działy: dział pracy socjalno-opiekuńczej, dział pracy socjalnej zakładów pracy, dział pracy organizacji społecznych i samorządu mieszkańców oraz dział rozpoznawania potrzeb i planowania społecznego. W ramach pracy socjalno-opiekuńczej J. Rosner umieszcza: pomoc społeczną dla rodzin i jednostek, rehabilitację inwalidów, pomoc socjalną dla matki i dziecka, wielofunkcyjną pomoc dla osób starszych.

²³ Zob. J. Mikulski: *Zakładowe planowanie społeczne*. Warszawa 1980, s. 56.

²⁴ J. Rosner: *Teoria i praktyka polityki społecznej*. „Człowiek w pracy i w osiedlu” (biuletyn TWWP) 1976, nr 3, s. 24.

Zakres zadań przewidziany dla działu pracy socjalnej zakładów pracy obejmuje: koordynację poczynań w zakresie organizacji wypoczynku pracowników i ich rodzin, koordynację opieki nad byłymi pracownikami (emerytami i rencistami), koordynację wykorzystania urządzeń socjalnych, kulturalnych i sportowych zakładów pracy. Dział pracy organizacji społecznych i samorządu mieszkańców miałyby się zająć: organizowaniem współpracy organizacji społecznych i terenowych opiekunów społecznych oraz inicjowaniem i pomocą w realizacji działalności samorządu mieszkańców (osiedlowych służb społecznych). Dział rozpoznawania potrzeb i planowania społecznego dokonywałby wieloaspektowej analizy potrzeb mieszkańców i pracowników zakładów pracy, opracowań kompleksowych planów zaspokajania występujących potrzeb oraz inicjowania rozbudowy i modernizacji infrastruktury społecznej na danym obszarze²⁵. Propozycja J. Rosnera zasługuje na szczególną uwagę polityków społecznych ze względu na swój uniwersalny, kompleksowy charakter, spełniający wszystkie zasadnicze wymagania stawiane przed nowoczesnymi służbami społecznymi.

Śłużby socjalne w zakładzie pracy (lata 1945—1980)

Koncepcja zawodowej służby socjalnej w zakładzie pracy kształtowała się stopniowo w ciągu wielu lat. Zaspokajanie najpilniejszych potrzeb socjalnych pracowników realizowane w pierwszych latach powojennych (1945—1946), uzależnione było w dużym stopniu od indywidualnych możliwości poszczególnych przedsiębiorstw. W najlepszej sytuacji znajdowali się pracownicy dużych zakładów pracy, dysponujących odpowiednimi środkami, w wielu przypadkach — wcześniej rozbudowaną bazą materialną umożliwiającą doraźne rozwiązywanie problemów socjalno-bytowych załóg (na przykład kopalnie węgla). W roku 1948 podjęto pierwsze próby ujednoczenia systemu finansowania działalności socjalnej — początkowo objęto nimi zakłady podlegające Minis-

²⁵ J. Rosner: *Polityka społeczna w pracy socjalnej...*, s. 92.

terstwu Przemysłu i Handlu, w których utworzono Fundusz Akcji Socjalnej (FAS). W tym samym roku uchwałą Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów rozszerzono zakres działania FAS na inne działy gospodarki oraz administrację państwową i organizacje społeczne. Środki na cele socjalne przydzielane przez Ministerstwo poszczególnym jednostkom w wysokości 50% funduszu płac przeznaczone były między innymi na rozwój urzędzeń opieki zdrowotnej, żłobki, sanatoria, wczasy, działalność kulturalno-oświatową itp. W tym samym okresie powołany został Fundusz Wczasów Pracowniczych, podległy Centralnej Radzie Związków Zawodowych.

Dla dalszego rozwoju służb socjalnych istotne znaczenie miały podjęte wówczas decyzje w sprawach przekazania CRZZ działalności kulturalnej i oświatowej w środowisku pracy, podporządkowanie szkolenia zawodowego Ministerstwu Oświaty, opieki zdrowotnej — Ministerstwu Zdrowia. W roku 1950 uchwała Rady Ministrów z 20 stycznia wprowadziła zróżnicowane stawki środków wydzielanych z budżetów wszystkich jednostek gospodarczych na tzw. fundusz socjalny. Kolejna, już rok później, polegała na przejściu przez budżet państwa bezpośredniego finansowania świadczeń socjalnych dla pracowników i ich rodzin realizowanego poprzez budżet terenowy. Okres od 1964 roku odznaczał się różnorodnością źródeł i sposobów rozwiązywania problemów socjalnych. W roku 1963 Rada Ministrów podjęła uchwałę (10 grudnia 1963 roku) o tzw. działalności pozaoperacyjnej. W jej zakres włączono: eksploatację zakładowych domów mieszkalnych i zbiorowe zakwaterowanie, szkoły zawodowe, internaty, stypendia fundowane, stołówki i bufety pracownicze oraz punkty usługowe, ośrodki wypoczynku urlopowego oraz rekreacji sobotnio-niedzielnej, domy kultury i inne placówki kulturalno-oświatowe, urządzenia sportowe, przykładowe gospodarstwa rolne.

Następny krok w kierunku regulacji zagadnień socjalnych w zakładach pracy stanowią dwa kolejne akty prawne: uchwała nr 180 Rady Ministrów z 9 listopada 1970 roku w sprawie funduszu socjalnego w przedsiębiorstwach państwowych oraz uchwała nr 74 z 10 marca 1972 roku w sprawie finansowania inwestycji

i kapitalnych remontów w jednostkach państwowych²⁶. W przytoczonych wyżej dokumentach prawnych dokonano istotnego — z punktu widzenia organizacyjnego i merytorycznego — podziału działalności socjalno-bytowej na dwie grupy. Pierwsza z nich, określona jako działalność bytowa, obejmuje wszystkie te świadczenia, które w sposób bezpośredni są związane z warunkami pracy. Zaliczono tutaj sprawy bezpieczeństwa i higieny pracy, opiekę zdrowotną nad pracownikami, szkolenie zawodowe, przyzakładowe, żywienie zbiorowe oraz potrzeby mieszkaniowe pracowników. Druga sfera pozaprodukcyjnej działalności zakładowej — to właściwa działalność socjalna, do której włączono zagadnienia wypoczynku pracowników, kulturę i oświatę oraz sport. Obok ustaleń merytorycznych wspomniane uchwały określiły podstawowe różnice w zasadach finansowania obu grup świadczeń zakładu pracy. Te, które uznano za pozostające w ścisłym związku z warunkami pracy, a więc tzw. bytowe, włączone zostały w koszty produkcji przedsiębiorstw. Natomiast świadczenia socjalne w węższym znaczeniu korzystały z funduszu socjalnego, w określonym wyżej zakresie, to jest z dotacji centralnych i własnych wypracowanych funduszy zakładowych.

W powojennej historii działalności socjalnej zakładów pracy znaczący był rok 1972. Wówczas to stworzono na szczeblu centralnym Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, dokonując tym samym ostatecznego rozbicia działalności socjalnej państwa na dwie podstawowe kategorie — ludność pracującą i niepracującą. W stosunku do pierwszej z wymienionych grup — w większości objętej systemem ubezpieczeń społecznych — podmiotem urzeczywistniającym w mikroskali funkcje socjalne państwa miał się stać zakład pracy, podczas gdy druga grupa w większym stopniu korzystałaby z usług służb społecznych działających wspólnie z organami administracji państwowej w środowisku zamieszkania. Nowe podstawy tworzenia środków na cele zakładowej działalności socjalnej stworzyła ustawa z 23 czerwca 1973 roku o zasa-

²⁶ E. Marek: *Zakładowa działalność socjalna. Organizacja, planowanie, finansowanie*. Warszawa 1980, s. 20—21.

dach tworzenia i podziału zakładowego funduszu nagród oraz zakładowych funduszy socjalnego i mieszkaniowego. Zgodnie z treścią ustawy źródłem tworzonego w zakładach funduszu socjalnego są: odpis od funduszu płac, w wysokości docelowej 2%, opłaty wnoszone przez pracowników i członków ich rodzin za korzystanie z urządzeń socjalnych, dochody ze sprzedaży usług socjalnych innym zakładom pracy i osobom spoza załogi, dotacje organizacji społecznych (związków zawodowych) na dobrowolne świadczenia członków załogi²⁷. Uzyskane w ten sposób środki zakład wykorzystuje na cele pozaprodukcyjne, przede wszystkim — usługi związane z wypoczynkiem pracowników i ich rodzin, działalność kulturalną i oświatową, dopłaty na inwestycje socjalne oraz indywidualne świadczenia dla pracowników, w tym emerytów i rencistów.

Podstawowe znaczenie cytowanej ustawy polegało przede wszystkim na stworzeniu ujednoczonego dla wszystkich jednostek gospodarczych systemu tworzenia i podziału środków na cele socjalne. Uwieńczeniem dążeń do stworzenia prawnych podstaw pozaprodukcyjnej działalności przedsiębiorstwa była uchwała nr 250 Rady Ministrów z 9 grudnia 1973 roku. Jej wejście w życie z dniem 1 marca 1974 roku może być traktowane jako nowy jakościowo rozdział w procesie tworzenia nowoczesnie rozumianych służb pracowniczych. Do tego czasu różnorodne funkcje socjalne realizowały w poszczególnych przedsiębiorstwach pojedyncze, rozproszone komórki organizacyjne, działy spraw osobowych, kadr, szkolenia zawodowego czy wreszcie działy socjalne. U podstaw wspomnianej uchwały tkwiło założenie o konieczności integracji poszczególnych ogniw zajmujących się organizacją działalności pozaprodukcyjnej w przedsiębiorstwie, a co za tym idzie — stworzenie realnych możliwości urzeczywistnienia zasad humanizacji pracy, wynikających z koncepcji socjalistycznego przedsiębiorstwa. Rangę obowiązku nadało ostatecznie umieszczenie zagadnień socjalno-bytowych wśród całokształtu przepisów prawnych regu-

²⁷ Ibid., s. 26.

lujących stosunki pracy, uchwalonych pod nazwą Kodeksu pracy przez Sejm PRL w lipcu 1974 roku²⁸.

W uchwale nr 250 mowa jest o powołaniu we wszystkich zjednoczeniach, przedsiębiorstwach i innych zakładach służby pracowniczej, przez którą rozumieć należy wyodrębnioną organizacyjnie i powiązaną funkcjonalnie sieć komórek obejmujących wszystkie zagadnienia socjalno-bytowe, składające się na funkcje pozaekonomiczne przedsiębiorstwa przemysłowego. Istota dokonanych przeobrażeń polegała nie tylko na koncentracji komórek zajmujących się sprawami człowieka w przedsiębiorstwie, ale także stworzeniu na równi z pionami: organizacyjnym, technicznym i ekonomicznym, inwestycyjnym odrębnego pionu spraw pracowniczych. Przeobrażenia organizacyjne związane z wprowadzeniem służb pracowniczych ilustrują schematy 2 i 3, zaczerpnięte z prac M. Franka oraz Mieczysława Pokruszyńskiego²⁹.

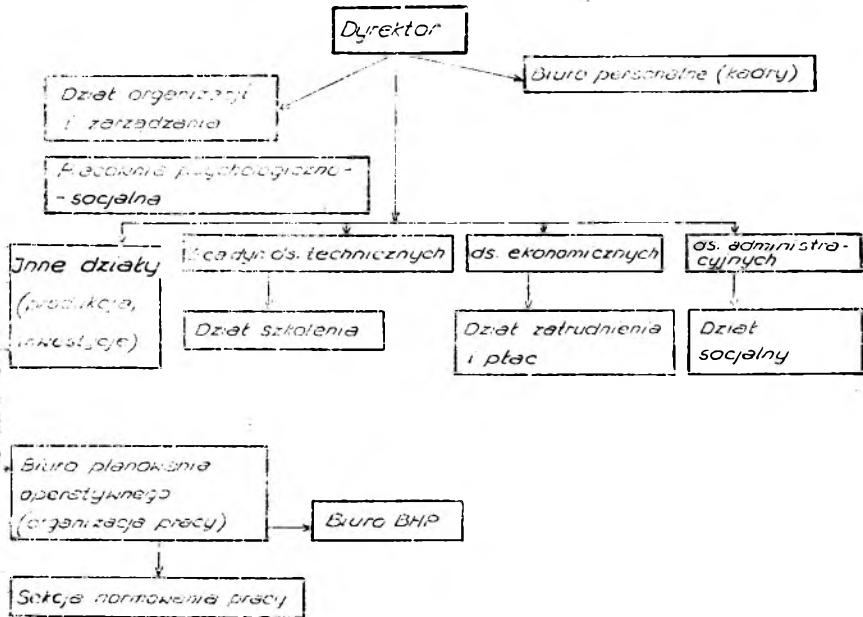
Zadania postawione przed służbą pracowniczą są określone bardzo szeroko. Większość spośród zagadnień wchodzących w zakres pracy poszczególnych sekcji służb pracowniczych w chwili jej reorganizacji posiadała regulację prawną w postaci uchwał, rozporządzeń czy wytycznych. W przypadku takich działów, jak szkolenie i doksztalczenie pracowników czy działalność socjalno-bytowa uchwała nr 250 określa ich stronę instrumentalną, podczas gdy w innych, takich jak: zatrudnienie, płace, system motywacji oraz prowadzenie analiz społecznych w przedsiębiorstwie dokument ten formułuje szczegółowo zakres merytoryczny oraz formy i środki działania. W zakresie działalności socjalno-bytowej służba pracownicza ma zajmować się przede wszystkim określaniem potrzeb załóg oraz opracowywaniem programów ich zaspokojenia. W szczególności zaś służba pracownicza spełnia zadania wynikające z cytowanych wcześniej decyzji w sprawie tworzenia i podziału zakładowego funduszu na-

²⁸ Kodeks pracy, art. 16, 94.

²⁹ M. Frank: *Planowanie społeczne w przedsiębiorstwie*. Warszawa 1978, s. 100; M. Pokruszyński: *Funkcjonowanie służby pracowniczej*. Warszawa 1979, s. 25.

Schemat 2

Organizacja komórek zajmujących się sprawami pracowniczymi przed wejściem w życie uchwały nr 250



Na podstawie: M. Frank: *Planowanie społeczne w przedsiębiorstwie*. Warszawa 1978.

Schemat 3

Służby pracownicze po wprowadzeniu uchwały nr 250



Na podstawie: M. Pokruszyński: *Funkcjonowanie służby pracowniczej*. Warszawa 1979.

gród, socjalnego i mieszkaniowego z uwzględnieniem dynamiki potrzeb zbiorowości pracowniczej. Do zadań służby pracowniczej należy ponadto organizacja wypoczynku dla pracowników i ich rodzin zgodnie z przepisami zawartymi w Kodeksie pracy³⁰.

Działy socjalne służb pracowniczych zajmują się także, w porozumieniu z instytucjami oświaty i wychowania oraz organizacjami społecznymi organizowaniem wypoczynku dla dzieci i młodzieży. Zadania działu socjalnego służb pracowniczych w wyżej wymienionych dziedzinach sprowadzają się do zapewnienia wszystkim potrzebującym możliwości wypoczynku, nadzoru organizacji wczasów i kolonii, przyjmowania zgłoszeń oraz wydawania skierowań na wczasy, prowadzenia spraw organizacyjno-prawnych związanych z zapewnieniem odpowiedniej liczby miejsc oraz eksploatacją obiektów wypoczynkowych. Służba socjalna współuczestniczy w realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy z właściwą komórką do spraw BHP oraz służbą zdrowia. Szczególną uwagę pracownicy tego działu poświęcają osobom o obniżonej sprawności psychofizycznej, powstałej wskutek wypadku przy pracy, złego stanu zdrowia spowodowanego szkodliwym działaniem warunków pracy, kobietom w ciąży, których uprawnienia w tym okresie określa Kodeks pracy itd. Dział socjalny spełnia funkcję wiodącą w dziedzinie zaspokajania elementarnych bieżących i perspektywicznych potrzeb załogi. Dotyczy to spraw organizacji żywienia zbiorowego, pomocy w zaopatrzeniu w artykuły żywnościowe, zapewnienia zbiorowego zakwaterowania dla pracowników, organizowania dojazdów do pracy oraz badania warunków mieszkaniowych pracowników starających się o przydział mieszkania. Wiele spośród tych funkcji wypełnia dział socjalny w ścisłym związku z organami przedstawi-

³⁰ Służba socjalna wkroczyła tutaj w dziedzinę pozostającą od wielu lat w gestii związków zawodowych, a ściślej — podległego do roku 1980 CRZZ, utworzonego jeszcze w 1949 roku, Funduszu Wczasów Pracowniczych. Poza tym scentralizowanym organizmem zajmującym się organizacją wypoczynku, poszczególne branże dysponowały własnymi bazami turystyczno-wypoczynkowymi, których wielkość uzależniona była od możliwości inwestycyjnych poszczególnych zakładów czy zjednoczeń.

cielskimi zakładu pracy, związkami zawodowymi, samorządem robotniczym.

Nowa ustawa o przedsiębiorstwach państwowych oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego daje organom przedstawicielskim niemal nieograniczone możliwości w sprawowaniu kontroli działalności podziału funduszków socjalnego, mieszkaniowego oraz innych środków wygospodarowanych z dochodu przedsiębiorstwa, pozostających w jego dyspozycji³¹. Do czasu zatwierdzenia nowej ustawy o związkach zawodowych nie jest natomiast jasne, jaka będzie ich rola w urzeczywistnianiu funkcji socjalnych zakładu pracy. Powracając do charakterystyki podstawowych kierunków działalności socjalnej, prowadzonej przez służby pracownicze, wspólnie z organizacjami społecznymi, głównie związkowymi, trzeba wskazać, że w jej zakres wchodzi także opieka nad byłymi pracownikami. Dotyczy to zwłaszcza możliwości korzystania przez emerytów i rencistów ze świadczeń leczniczych, różnych form wypoczynku, a także działalności kulturalnej i turystycznej. W określonych przypadkach, podobnie jak aktualni pracownicy, emeryci i renciści mogą korzystać z pomocy materialnej, finansowej przydzielanej w porozumieniu z przedstawicielami załogi.

Krótki przegląd podstawowych kierunków pracy działu socjalnego służb pracowniczych pozwala dostrzec wiele analogii pomiędzy tymi komórkami w zakładach pracy a działalnością działów służb społecznych w terenie. Podstawą pracy służb socjalnych w zakładzie pracy, podobnie jak i służb działających w terenie, jest właściwie postawiona diagnoza społeczna i opracowanie adekwatnego do niej indywidualnego planu pomocy.

Zasadniczy cel stanowi umożliwienie korzystania z różnych form pomocy wszystkim pracownikom zakładu, którzy są do

³¹ Dotyczy to przede wszystkim tej sfery, która pozostawała od wielu lat domeną związków zawodowych, to jest działalności w sferze kultury i oświaty. W ostatnim okresie dzięki przywróceniu Państwowej Inspekcji Pracy rozwiązano problem patronatu byłych związków zawodowych nad sprawami bezpieczeństwa i higieny pracy, podporządkowanym im od 1954 roku.

nich uprawnieni, zwłaszcza tzw. grupom specjalnej troski: osobom obciążonym liczną rodziną, inwalidom po wypadkach przy pracy, jedynym żywicielom rodzin, w tym szczególnie samotnym matkom, oraz innym grupom pracowników, którzy przejściowo lub na stałe znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej. Wymaga to prowadzenia przez służby socjalne stałej analizy potrzeb socjalnych załogi przedsiębiorstwa, opracowywania bądź korzystania ze sporządzonych przez inne komórki bilansów potrzeb, uwzględniających podstawowe czynniki składające się na warunki życia pracownika, takie jak: warunki mieszkaniowe, stan rodzinny, stan zdrowia pracownika, poziom dochodów. Prowadzenie tego rodzaju analiz umożliwi uporządkowanie działalności socjalnej według określonej hierarchii potrzeb oraz inicjowanie tych form, na które istnieje największe zapotrzebowanie wśród załogi. W realizacji tych zadań komórka socjalna współpracuje z innymi komórkami służb pracowniczych, przede wszystkim z działem analiz społecznych. Uchwała nr 250 nadała szczególną rangę prowadzeniu analiz społecznych przez wykwalifikowanych pracowników służb społecznych, psychologów, socjologów. Pod pojęciem „analiz społeczne” mieszczą się takie czynności, jak „badanie struktury społeczno-zawodowej i sytuacji socjalno-bytowej pracowników i ich rodzin oraz przedstawianie wniosków zmierzających do poprawy tejże sytuacji, badanie warunków pracy, motywacji, postaw pracowniczych, badanie przyczyn zjawisk społecznie niepożądanych i zgłaszanie wniosków zmierzających do ich ograniczenia, dobór i badanie przydatności zawodowej pracowników w celu racjonalnego rozmieszczenia kadr, opracowywanie metod i środków zmierzających do racjonalnego gospodarowania kadrami pracowniczymi”³².

Rezultaty analiz społecznych winny stanowić podstawę pracy pozostałych działów służb pracowniczych, zarówno służb socjalnych jak i szkolenia, spraw osobowych, zatrudnienia i płac.

Zadania służb pracowniczych w dziedzinie kształcenia,

³² E. Z e m b r z u s k a: *Analizy społeczne w zakładzie pracy*. Warszawa 1979, s. 13.

dokształcenia i doskonalenia pracowników obejmują:

1) informowanie w zakładzie pracy o możliwościach i warunkach nauki w szkołach wszystkich stopni, na studiach podyplomowych oraz w formach pozaszkolnych;

2) organizowanie i prowadzenie dokształcania i doskonalenia kwalifikacji zawodowych pracowników wewnątrz zakładu pracy oraz zlecenie prowadzenia doskonalenia wyspecjalizowanym jednostkom szkoleniowym (organizacjom państwowym, spółdzielczym i społecznym);

3) nadzorowanie przebiegu nauki oraz udzielanie pracownikom pomocy polegającej na:

— ustalaniu harmonogramów ich pracy, jeżeli praca odbywa się w systemie zmianowym, tak by ta nie kolidowała z zajęciami obowiązkowymi,

— umożliwianiu korzystania z zakładowych laboratoriów, kreślarni, czytelni itp.,

4) roztaczanie szczególnej opieki nad pracownikami młodymi, a zwłaszcza nad uczniami przyzakładowych szkół zawodowych oraz szkół podlegających resortowi oświaty i wychowania;

5) prowadzenie ewidencji pracowników podnoszących kwalifikacje zawodowe w formach szkolnych i pozaszkolnych, zwłaszcza pracowników uzupełniających poziom wykształcenia, a także odbywających obowiązkowe dokształcanie i doskonalenie³³.

Wchodzące w zakres służby pracowniczej z agadnienia osobowe, określone przez wymienioną wcześniej uchwałę nr 250, obejmują szeroko rozumianą politykę kadrową w zakładzie pracy, to jest:

— prognozowanie, planowanie i bilansowanie potrzeb kadrowych, rekrutację, dobór i rozmieszczenie kadr,

— doskonalenie form oraz metod przyjmowania i wprowadzania do pracy pracowników (programy adaptacji młodych pracowników),

³³ L. Ząbkowicz: *System dokształcania i doskonalenia kadr w zakładzie pracy*. Warszawa 1980, s. 21—22.

- zapobieganie nadmiernej płynności kadr oraz kontrolowanie przestrzegania dyscypliny pracy i zasad etyki zawodowej,
- doskonalenie systemu awansowania oraz inicjowanie i współtworzenie warunków sprzyjających właściwemu wykorzystaniu kwalifikacji i uzdolnień pracowników,
- organizowanie doboru, doskonalenia i wykorzystania rezerwy kadrowej na stanowiska kierownicze i specjalistyczne,
- organizowanie okresowych ocen pracowników oraz wdrażanie wniosków wynikających z ocen,
- inicjowanie i doskonalenie form wyróżniania pracowników,
- badanie przyczyn konfliktów powstających w zakładach pracy na tle stosunku pracy oraz podejmowanie przedsięwzięć mających na celu zapobieganie tym konfliktom,
- prowadzenie spraw związanych z ubezpieczeniami społecznymi pracowników i ich rodzin³⁴.

Zgodnie z treścią cytowanego aktu prawnego o powołaniu służb pracowniczych, w myśl późniejszych wytycznych nr 8 Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 20 maja 1978 roku w sprawie zasad i metod pracy służb pracowniczych w zakresie spraw osobowych — merytoryczna działalność tych komórek nie ogranicza się do czynności administracyjnych. Stanowisko do spraw osobowych współuczestniczy w podejmowaniu przez inne komórki działań planistycznych, kontrolnych i organizatorskich w takich dziedzinach, jak kształtowanie właściwych stosunków społecznych, dyscyplina pracy, kształtowanie poprzez system nagradzania motywacji do pracy itd. Zadania te realizuje dział spraw osobowych w porozumieniu z działem zatrudnienia i płac. Funkcjonalne związki między poszczególnymi komórkami służb pracowniczych są tutaj szczególnie widoczne — dotyczy to między innymi takich zagadnień, jak planowanie zatrudnienia i funduszu płac, które opracowuje dział zatrudnienia na podstawie prognoz i bilansów potrzeb kadrowych opracowanych przez dział osobowy, a także ustalanie i utrzymywanie optymalnego poziomu zatrud-

³⁴ M. Pokruszyński: *Funkcjonowanie służby pracowniczej*. Warszawa 1979, s. 37.

nienia, określanie rezerw zatrudnienia oraz kierunków i sposobów ich właściwego wykorzystania, prowadzenie współzawodnicstwa pracy, opracowywanie zasad i regulaminów premiowania oraz nagradzania pracowników. Obok tych problemów w zakresie działalności komórki do spraw zatrudnienia należy ponadto: współpraca z urzędami terenowych organów administracji państwowej, gospodarowanie funduszem płac, premii i nagród, współdziałanie z komórkami normowania pracy. Zakres badań przypisanych komórkom zatrudnienia i płac, włączonych w strukturę służb pracowniczych obejmuje zarówno zagadnienia organizacyjno-administracyjne, jak i ekonomiczne³⁵.

Uchwała nr 250 nie tylko określa zakres przedmiotowy działalności służb pracowniczych, lecz także sposoby realizacji postawionych przed nimi zadań. Zapoczątkowano wówczas wprowadzanie na szeroką skalę planowania społecznego w zakładzie pracy jako specyficznej metody organizowania działalności pozaprodukcyjnej przedsiębiorstwa. Konieczność wykorzystania metodyki planowania społeczno-wychowawczego w zakładzie pracy dostrzegano wiele lat wcześniej. W roku 1969 na IX plenarnym posiedzeniu nieistniejącej już CRZZ podjęto uchwałę o kompleksowych programach działalności wychowawczej, poprawy warunków socjalno-bytowych i warunków pracy. Upowszechnieniu planowania społecznego w zakładzie pracy sprzyjać miały kolejno wydawane akty prawne — uchwały: nr 140 Rady Ministrów z 31 maja 1975 roku w sprawie zasad planowania, finansowania i realizacji inwestycji socjalnych, nr 111 RM z 23 czerwca 1975 roku w sprawie podstawowych założeń społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, następnie zarządzenie nr 26 Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych w sprawie sporządzania planów zakładowej działalności socjalnej i bytowej oraz gospodarowania zakładowym funduszem mieszkaniowym na rok 1979³⁶. W tym ostatnim dokumencie jest mowa między innymi o obowiązku przygotowywania przez zakłady pracy, według ustalonych wzorów (SB — dla dzia-

³⁵ Ibid., s. 63 i nast.

³⁶ J. Mikulski: *Zakładowe planowanie...*, s. 43.

łałości socjalno-bytowej, FM — dla funduszu mieszkaniowego), planów uwzględniających dane o sytuacji socjalnej członków załogi, jej strukturze demograficznej, w tym przede wszystkim grupach szczególnej troski (kobiet, młodzieży, osób starszych, rodzin gorzej sytuowanych, wielodzietnych) warunkach pracy, w tym szczególnie uciążliwych, sytuacji mieszkaniowej pracowników itd.³⁷

Planowanie społeczne w zakładzie pracy w swej maksymalistycznej postaci, obejmującej całość problematyki społecznej w środowisku pracy, może być realizowane wyłącznie przez odpowiednio przygotowany zespół pracowników, posiadających wiedzę z zakresu nauk społecznych. Jak trafnie zauważa J. Mikulski — służby pracownicze w zakładzie pracy posługują się podobnie do służb społecznych działających w terenie „specyficzną formą działalności znanej pod nazwą pracy socjalnej”³⁸. Oznacza to, że osią wokół której koncentrować się winna działalność służb pracowniczych jest człowiek z jego potrzebami materialnymi i psychospołecznymi. Zakładowe planowanie społeczne stwarza możliwości realnego zintegrowania tych wszystkich komórek, które uczestniczą w urzeczywistnianiu pozaprodukcyjnych funkcji przedsiębiorstwa przemysłowego.

Badania nad stanem służb pracowniczych, przeprowadzone w okresie od 1974 roku, wskazują, że ich rozwój następuje dość wolno. W pracach poświęconych temu zagadnieniu sygnalizowane są różne modyfikacje modelu przedstawionego w uchwale nr 250, uzależnione od wielkości zakładu pracy oraz specyficznych cech społecznych załogi. Niektórzy autorzy — jak Jan Kordaszewski — sądzą, że w dalszej perspektywie rozwoju służb pracowniczych konieczne będzie poszerzenie zakresu spraw wchodzących w sferę jej zainteresowania, zwłaszcza w przypadku dużych jednostek gospodarczych. Zdaniem autora obok zadań objętych uchwałą nr 250, spośród których najbardziej rozbudowane będą zadania socjalno-bytowe oraz sprawy osobowe, w polu zainteresowania służb

³⁷ Ibid., s. 112—113.

³⁸ Ibid., s. 52.

pracowniczych powinny się znaleźć sprawy kultury, badanie oraz modelowanie i planowanie pracy (analiza warunków pracy, wydajności, normowanie pracy itp.)³⁹. Ten sam autor postuluje bardziej bezpośrednie powiązanie między zakładową (przemysłową) służbą zdrowia, a także komórkami BHP, a służbą pracowniczą tego rodzaju. Poszerzenie kompetencji służb pracowniczych wiązałoby się, rzecz jasna, z ich rozbudową organizacyjną i koniecznością podwyższenia kwalifikacji zawodowych jej kadry.

³⁹ J. Kordaszewski: *Perspektywy rozwoju aktywności służby pracowniczej*. W: *Polska 2000: Przełanki perspektywicznej polityki społecznej*. Część 3. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, s. 39—50.

ROZDZIAŁ III

Teoretyczne i metodyczne aspekty pracy socjalnej

Istota i metody pracy socjalnej

Definicji pracy socjalnej jest sporo, nie wszystkie są tożsame w swym zakresie znaczeniowym. Najszerzej rzecz ujmując, przez pracę socjalną należałoby rozumieć działalność zmierzającą do realizacji zadań wynikających z ogólnych przesłanek polityki społecznej, w szczególności — „poprawy poziomu życia społeczeństwa poprzez rozwój nowych instytucji, urządzeń i usług socjalnych”¹.

Definicja ta, zbyt szeroka, obejmuje wszystkie problemy stanowiące istotę polityki społecznej. Bardziej adekwatna wydaje się definicja sformułowana przez A. Kamińskiego. Zdaniem tego autora „poczynania socjalne mają zarówno uzupełnić potrzeby bytowe ludzi (w szczególności o obniżonych możliwościach samodzielnego dawania sobie rady w trudnościach życiowych), jak i wzmacniać szanse rozwojowe szerszych rzesz, którym udostępnia się odpowiednie urządzenia i usługi — także z zakresu kultury [...]”². W definicji tej pojawiają się zatem dwa zasadnicze cele pracy socjalnej; kompensacyjno-wyrównawczy, adresowany

¹ J. Mikulski: *Zakładowe planowanie społeczne*. Warszawa 1980, s. 52.

² A. Kamiński: *Funkcje pedagogiki społecznej*. Warszawa 1980, s. 86.

do grup społecznie upośledzonych oraz rozwojowo-wychowawczy, którego adresatem jest całe społeczeństwo.

Dwoistość rozumienia pracy socjalnej, obejmującej zagadnienia socjalno-bytowe oraz kulturalno-wychowawcze wynika z jej historycznych uwarunkowań. Wyrosła z tradycji opieki społecznej praca socjalna w dzisiejszym rozumieniu jest nie tylko narzędziem zaspokajania potrzeb jednostek i grup najbardziej potrzebujących, ale także pełni funkcję wychowawczą, polega bowiem na „szukaniu sił tkwiących w jednostkach, grupach i środowiskach oraz na stymulowaniu tych sił, aby we wspólnym wysiłku pracowników [socjalnych — K.W.] [...] i samych podopiecznych przetwarzać ludzi i warunki ich życia”³. Zdaniem cytowanego wcześniej A. Kamińskiego praca socjalna charakteryzuje się dwiema cechami:

„Po pierwsze — polega ona nie na bezpośrednim wytwarzaniu dóbr (jak produkcja) lub pożytecznych usług (jak oświata i służba zdrowia), lecz na skierowaniu dóbr i usług tam, gdzie istnieje indywidualna potrzeba jednostki;

po wtóre — polega ona również na przygotowaniu jednostki do właściwego spożytkowania otrzymanych dóbr i świadczonych usług zgodnie z jej własnym interesem i interesem społeczeństwa, na odpowiednim wychowaniu jednostki, które pozwoli przekształcić przez wyzwolenie własnej aktywności uczestnika nie tylko jego samego, ale i środowisko [...]”⁴.

Z tak rozumianą pracą socjalną można się spotkać w szerokim zakresie w dziedzinie pomocy społecznej, oświaty, wychowania w zakładzie pracy, organizacjach społecznych itp. Pojęcie pracy socjalnej jest zatem szersze od takich pojęć, jak opieka, pomoc, kompensacja. W pewnym zakresie również dotyczy to pracy kulturalno-oświatowej, która często spełnia także funkcje socjalne. Różne formy pracy socjalnej kształtowały się pod wpływem potrzeb społecznych, zanim jeszcze można było mówić o tworzeniu się wyspecjalizowanych służb społecznych. Najstarsze z nich wiąże

³ T. Pudełko: *Metoda pracy grupowej*. Warszawa 1978, s. 11.

⁴ Cyt. za: J. Mikulski: *Zakładowe planowanie...*, s. 52—53.

się rzecz jasna z tradycjami działalności organizacji filantropijnych, religijnych. Do szczególnie zasłużonych dla rozwoju pracy socjalnej należy angielska Charity Organization Society, utworzona w roku 1870. Z działalnością tej organizacji związane jest nazwisko Octavii Hill, która zapoczątkowała nowe podejście do problematyki pomocy społecznej, przeciwstawiając się ugruntowanej od czasów elżbietańskich tradycji angielskiego prawa ubogich. O. Hill głosiła potrzebę oparcia opieki społecznej na zasadach równorzędności pomagającego i podopiecznego, uznając jego autonomię jako „bytu moralnego”. W opozycji do restryktywnego systemu instytucji dla ubogich O. Hill uważała, że jedynie słuszną drogą poprzez którą mogą być realizowane różne formy pomocy, jest serdeczny i osobisty kontakt pomiędzy działającym z własnej woli „dobroczyńcą” a podopiecznym⁵.

Rozwijające się z końcem XIX stulecia w Europie i Stanach Zjednoczonych organizacje charytatywne wypracowały specyficzne, niepowtarzalne metody pracy. Ich doświadczenia praktyczne znacznie wyprzedzały refleksję teoretyczną nad zagadnieniem pracy socjalnej. Do najciekawszych doświadczeń należały zapoczątkowane w Anglii (Toynbee Hall, rok 1884), a rozwijane z powodzeniem w Stanach Zjednoczonych tzw. *settlements* (osady, kolonie). *Settlement house movement*, podobnie jak Charity Organization Society, opierał się na założeniu, że aby pomóc trzeba poznać, stąd też pionierzy tej działalności zamieszkiwali wspólnie ze swymi podopiecznymi w najuboższych dzielnicach, dzieląc z nimi trudy życia codziennego, uczestnicząc w życiu społeczności lokalnej⁶. Terminy „praca socjalna”, „pracownik socjalny” pojawiły się stosunkowo późno, dopiero w drugiej dekadzie XX wieku, gdy coraz bardziej nieadekwatne do treści i zakresu działania licznych stowarzyszeń społecznych stają się określenia: charytatywny, dobroczynny. Początkowo stosowano określenia wynikające wprost z nazwy organizacji, na przykład *settlement worker* albo *V-leader* (od nazwy powstałych w drugiej połowie wieku

⁵ B. Jordan: *Freedom and the Welfare State*. London 1976, s. 158.

⁶ A. Kamiński: *Funkcje pedagogiki...*, s. 182—186.

XIX najpierw w Anglii, a później w USA organizacji dla młodych chłopców i dziewcząt — YMCA i YWCA).

Pojęcie „praca socjalna” weszło na stałe do języka praktyki i teorii w roku 1917. Wówczas to dokonano zamiany nazwy amerykańskiego stowarzyszenia „National Conference of Charities and Corrections” na „National Conference of Social Work”. Jedną z czołowych postaci tego nowego ruchu była Mary Richmond, uważana za twórczynię naukowych metod pracy socjalnej.

W roku 1921 powstaje American Association of Social Workers. W pięć lat później powołano American Association of Psychiatric Social Workers⁷.

Za ojczyznę pracy socjalnej uważa się Stany Zjednoczone, jakkolwiek w innych krajach również znaleźć można współczesne amerykańskim (albo wcześniejsze) doświadczenia, które nierzadko szły nawet dalej w swych rozwiązaniach instytucjonalnych i metodycznych. Przykładem mogą tu być podejmowane przez utopijnych socjalistów próby zorganizowania wzorcowych społeczności, opartych na zasadach egalitaryzmu, współpracy, wspólnoty interesów. Wielu podobnych przykładów dostarcza historia ruchów młodzieżowych, harcerstwa, spółdzielczości mieszkaniowej (organizacja samopomocy społecznej w Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w latach międzywojennych), domy społeczne rozwijane w Polsce od końca XIX wieku, osiągnięcia pedagogiczne wybitnych wychowawców (Anton S. Makarenko, Janusz Korczak).

Na gruncie polskim do szczególnie znaczących należały osiągnięcia praktyczne i teoretyczne pedagogów i polityków społecznych, związanych z działalnością Instytutu Gospodarstwa Społecznego (Ludwik Krzywicki, K. Krzeczowski, S. Rychliński, Edward Strzelecki) oraz Studium Pracy Społeczno-Oświatowej, kierowanym przez Helenę Radlińską (w latach 1925—1945). Refleksja nad społeczno-ekonomicznymi uwarunkowaniami nierówności społecznych, dążenie do zasadniczych reform ustrojowych, w których możliwa byłaby realizacja szeroko rozumianych zmian

⁷ *Theories of Social Work with Groups*, Eds. R. W. Roberts, H. Northern. New York 1976, s. 10.

strukturalnych, warunkujących poprawę bytu grup upośledzonych społecznie, powiązanie zmian społecznych z przeobrażeniami gospodarczymi — to główne nurty badawcze rozwijane w ramach prac IGS⁸.

W bliskim związku z tym nurtem myślenia społeczno-politycznego rozwijała się w okresie międzywojennym na gruncie pedagogiki społecznej teoria pracy socjalnej H. Radlińskiej. Powiązanie pracy socjalnej z działaniami wychowawczymi oraz pracą kulturalną-oświatową było znacznie bardziej widoczne w polskiej postępowej myśli okresu międzywojennego niż w innych krajach. Na rozwój naukowych metod pracy socjalnej wywarły wpływ obok pedagogiki społecznej dwie dyscypliny nauki: psychologia, w tym — psychologia głębi, a następnie psychologia społeczna oraz socjologia. Zasięg oddziaływania poszczególnych teorii psychologicznych bądź socjologicznych był różny, stąd też wyodrębnione jeszcze w początku stulecia przez Mary Richmond metody pracy socjalnej ulegały znacznym modyfikacjom w zależności od aktualnych propozycji w dziedzinie teorii osobowości, stanu wiedzy na temat prawidłowości życia społecznego, procesów socjalizacji i wychowania w małych grupach.

Koniec XIX i początek XX wieku to okres szczególnego rozkwitu nauk społecznych. W psychologii ścierają się poglądy skrajnych obiektywistów (behawiorystów) z poglądami fenomenologów, zajmujących się procesami świadomości, procesami poznawczymi. Druga dekada naszego stulecia przyniosła rewolucyjną teorię Freuda, która zyskała niezwykłą popularność zarówno jako koncepcja teoretyczna stymulująca poszukiwania badawcze w dziedzinie psychologii, socjologii, teorii sztuki, jak i zjawisko społeczno-kulturowe. W socjologii doniosłe ustalenia wiążą się z twórczością Emila Durkheima, w szczególności jego pracą poświęconą zjawiskom anomii i alienacji. W tym też właśnie czasie krystalizują się podstawy teoretyczne jednej z trzech metod pracy socjalnej — *case work* (metody indywidualnego przypadku). Punk-

⁸ *Polityka społeczna. Uwarunkowania demograficzne, zadania, potrzeby.* Red. M. Latuch, M. Namysłowska. Warszawa 1980, s. 15 i nast.

tem wyjścia nowej, naukowej metody pracy socjalnej, przedstawionej po raz pierwszy w systematyczny sposób przez M. Richmond (1917, 1922) było stwierdzenie, iż wszelkie formy pomocy udzielanej przez organizacje czy instytucje społeczne stanowią specyficzny problem czy zadanie, które powinno być rozwiązywane według określonych zasad. Zasady te wynikają — zdaniem autorki — z dorobku badawczego nauk społecznych oraz z dotychczasowych doświadczeń pracy socjalnej. W swej pracy poświęconej metodzie *case work* M. Richmond sprecyzowała swój punkt widzenia na istotę pracy socjalnej, określając kolejne jej fazy: począwszy od rozpoznania przyczyn aktualnego stanu rzeczy, poprzez określenie sposobów ich rozwiązania i rolę pracownika socjalnego w prowadzeniu przypadku. Szczególnie cenne były wskazania autorki dotyczące tzw. diagnozy społecznej. Pojęcie to weszło na stałe do języka pedagogiki i polityki społecznej. Przez diagnozę społeczną M. Richmond rozumiała docieranie do rzeczywistych przyczyn obserwowanych trudności, zarówno psychologicznych, jak i tkwiących w najbliższym otoczeniu społecznym: w rodzinie, szkole, środowisku zamieszkania. Model postępowania przyjęty pod niewątpliwym wpływem psychoanalizy przez pierwszych *case workers* („pracowników socjalnych” stosujących metodę badania indywidualnych przypadków) — sprowadzał się do interpretacji i wyjaśniania podopiecznemu objawów nieprzystosowania społecznego (ubóstwa, zaniedbania, patologii społecznej) w kategoriach psychologicznych; konfliktów i urazów doznanych przez podopiecznego we wczesnym dzieciństwie, trudności w podporządkowaniu nieświadomych dążeń i popędów „id” wymaganiom kulturowym itd. Zadania *case workers* wzorowane były w dużym stopniu na postępowaniu psychiatry-klinicysty prowadzącego przypadek chorobowy. Od pracownika socjalnego wymagano zatem sporych kompetencji psychoanalitycznych, jakkolwiek zakładano, że będzie miał on do czynienia z osobami zdrowymi w sensie medycznym.

Wczesna postać *case work*, powielająca w dużym stopniu model terapii psychoanalitycznej, ulegała w ciągu wielu lat sporym

modyfikacjom. Ewoluowała również sama psychoanaliza, powstawały nowe kierunki teoretyczne w znacznie większym stopniu uwzględniające oddziaływania czynników społecznych na członków zbiorowości (neopsychanaliza). Zwolennikom tego podejścia do problematyki socjalnej zarzucano, iż koncentrując się zbyt na wewnętrznych problemach psychologicznych swych podopiecznych, tracili z pola widzenia kontekst społeczny ich trudności. W miarę wzbogacania się psychoanalizy o nowe metody w coraz większym stopniu praca z indywidualnym przypadkiem wymagała specjalistycznego przygotowania psychologicznego i psychiatrycznego. Stosowanie zatem na szerszą skalę metody *case work* w jej postaci psychoterapeutycznej okazało się po prostu niemożliwe i niecelowe. Zdecydowaną krytykę *case work* w jego pierwotnej, jednostronnej postaci przeprowadzono jeszcze w latach trzydziestych, jakkolwiek wpływ tego podejścia na rozwój teorii pracy socjalnej w okresie międzywojennym był dość znaczny.

W Wielkiej Brytanii wpływ amerykańskiej szkoły *case work* zaznaczył się po roku 1928, kiedy to grupa pracowników socjalnych związanych do tej pory jedynie z tradycjami Charity Organization Society (która to organizacja podjęła już w roku 1903 próby szkolenia swych dobrowolnych pracowników społecznych w Szkole Sociologii), odbyła roczny staż szkoleniowy w Stanach Zjednoczonych⁹. Aż do okresu powojennego brytyjski psychiatryczny *case work* wiódł prym wśród innych odmian pracy socjalnej. Teoria *case work* rozwijana po drugiej wojnie światowej miała zupełnie nowy charakter, zbliżyła się wyraźnie do pedagogiki społecznej.

A. Kamiński, przytaczając definicję *case work* S. Bowersa („[...] »metoda indywidualnego przypadku« jest sztuką, w której wiedza życiowa i nauka o człowieku oraz środowisku, a także umiejętność obcowania z ludźmi są użyte w celu zmobilizowania sił w jednostce i odpowiedniej pomocy w spo-

⁹ E. E. Irvine: *Social Work and Human Problems. Case Work, Consultation and Other Topics*. Oxford 1979, s. 3—4.

łączeństwie dla ulepszenia wzajemnego przystosowania się jednostki i jej środowiska”) wskazuje, iż najistotniejsze modyfikacje w stosunku do tradycyjnego *case work* polegają na włączeniu w zakres oddziaływania pracy socjalnej otoczenia społecznego na równi z samym podopiecznym oraz mobilizacji własnych możliwości przystosowawczych jednostki przy uwzględnieniu konieczności zmian środowiska¹⁰. W odróżnieniu od pierwszych prób wykorzystania *case work* w celu ułatwienia procesów przystosowania jednostki do społeczeństwa — współczesny *case work* nie może abstrahować od pytań o to, do jakiej zbiorowości i w imię jakich wartości powinien się adaptować podopieczny.

Stosowanie tej metody w rozwiązywaniu złożonych sytuacji społecznych rodzi nadal wiele wątpliwości natury etycznej. Wiąże się z tym zagadnienie granic interwencji pracownika socjalnego w życie innego człowieka, narzucania odmiennych systemów wartości, podsuwania określonej interpretacji jego aktualnych problemów i możliwości ich rozwiązania. Owa interpretacja dokonywać się może poprzez wyjaśnianie psychoanalityczne (*insight*) czy też poprzez doradzanie, opierające się na wytworzonych wcześniej związkach emocjonalnych między prowadzącym przypadek a podopiecznym, stosowanie różnego rodzaju nagród w zamian za podejmowane samodzielnie próby rozwiązania swych problemów życiowych (podejście typowe dla zwolenników teorii uczenia się). W każdym przypadku napotykamy na problem granic autonomii osobistej podopiecznego, możliwości samostanowienia, a co najważniejsze — na sprzeczności pomiędzy jego indywidualnym interesem a dobrem jego najbliższego otoczenia, czy też szerszej rozumianej społeczności. B. Jordan w cytowanej wcześniej pracy posuwa się jeszcze dalej w swych wątpliwościach na temat prawa do interwencji. Uważa on, iż stosowanie jakiegokolwiek formy *case work*, w tym także jako jej odmiany — *family work* (praca z rodziną) — kłóci się z poczuciem wolności, prawami obywatelskimi i jest zawsze wyrazem presji, jaką państwo wywiera wobec swych słabszych obywateli¹¹. Rozumiejąc wąpli-

¹⁰ A. Kamiński: *Funkcje...*, s. 260.

¹¹ B. Jordan: *Freedom...*, *passim*.

wości autora, wynikające z przytoczonych wcześniej ograniczeń stosowania *case work* jako narzędzia całkowitego podporządkowania jednostki wymaganiom społeczeństwa, można odwołać się do zastrzeżeń przedstawionych przez J. Kamińskiego w stosunku do cytowanej definicji Swithuna Bowersa. J. Kamiński zdecydowanie odrzuca mechanistyczne rozumienie przystosowania społecznego, jako całkowicie obce polskiej tradycji pedagogiki społecznej, w ramach której kształtowały się podstawy teoretyczne pracy socjalnej. Podjęcie przystosowania oznacza tutaj identyfikację z określonymi, wartościowymi składnikami środowiska społecznego, z równoczesnym odrzuceniem elementów szkodliwych, destruktywnych z punktu widzenia rozwoju jednostki.

Czym zatem jest dzisiejszy *case work*? Jest to jeden ze sposobów organizowania pracy opiekuńczej, który koncentrując się na jednostce i jej problemach, rozwiązuje je w ścisłym związku ze środowiskiem społecznym przy aktywnym udziale samych zainteresowanych. Postępowanie pracownika socjalnego, prowadzącego indywidualny przypadek, winno być podporządkowane zasadom sformułowanym przez M. Richmond. Pierwszym krokiem w prowadzeniu indywidualnego przypadku jest właściwie postawiona i pełna diagnoza społeczna, uwzględniająca przyczyny niepokojącego stanu jednostki oraz ocenę możliwości udziału jednostki i jej otoczenia w usuwaniu poszczególnych niepożądanych, negatywnych objawów. Poprawna diagnoza społeczna powinna uwzględniać zarówno przyczyny tkwiące w jednostce, do czego niezbędna jest określona wiedza psychologiczna, jak i przyczyny społeczne, wynikające z nieprawidłowych oddziaływań środowiska, zakłócenia funkcjonowania najbliższego otoczenia społecznego (rodziny, grupy rówieśniczej, zawodowej). Zebranie możliwie dokładnych informacji o podopiecznym, uporządkowanie faktów w celu wyodrębnienia przyczyn głównych i ubocznych, określenie stopnia nasilenia trudności, na przykład fazy procesu nieprzystosowania społecznego, dalszego rozwoju sytuacji w razie nie podjęcia interwencji, oceny sił, którymi dysponuje aktualnie jednostka oraz chęci współdziałania w procesie przy-

wracania normalnego funkcjonowania psychospołecznego — te wszystkie zagadnienia składają się na pierwszą fazę prowadzenia indywidualnego przypadku. Wymaga to poważnego wysiłku prowadzącego, aktywnej postawy w stosunku do zebranych w drodze przeprowadzonych osobiście bądź przy pomocy innych osób lub instytucji wywiadów środowiskowych — faktów. Fakty te nie zawsze mogą być traktowane w sposób dosłowny — nierzadko są one jedynie symptomami głębiej tkwiących trudności jednostki, na przykład dowodzą jej niezaradności, trudności w dostosowaniu do nowego otoczenia społecznego bądź wiążą się z aktualnie przeżywanymi problemami rodzinnymi, społecznymi itd.

Podstawowym narzędziem, którym posługuje się *case worker* w fazie stawiania diagnozy przypadku jest tzw. wywiad środowiskowy (społeczny). Warto tu wskazać, iż w praktyce działania pomocy społecznej w Polsce dosyć wcześnie wprowadzono zasadę obowiązkowego przeprowadzenia wywiadu społecznego: początkowo przez terenowych opiekunów społecznych, a następnie przez pracowników socjalnych zatrudnionych w instytucjach opiekuńczych i wychowawczych. W wyniku wywiadu społecznego przeprowadzonego w miejscu zamieszkania lub środowisku, w którym najczęściej przebywa osoba zainteresowana, pracownik socjalny może ustalić rzeczywisty obraz sytuacji materialnej, zdrowotnej, mieszkaniowej, społeczno-rodzinnej oraz na tej podstawie sformułować diagnozę co do bezpośrednich uwarunkowań trudności, w jakich znajduje się potencjalny bądź aktualny podopieczny. Dalsze postępowanie polega na określeniu planu pracy z podopiecznym (planu pomocy) zawierającego kierunki i sposoby likwidacji niepożądanych sytuacji życiowych, bądź poprzez oddziaływanie na samego podopiecznego, zgodnie z zasadą, iż każda pomoc winna pełnić obok swej funkcji doraźnej — również funkcję wychowawczą, albo też wytyczne w zakresie oddziaływania na środowisko, w którym przebywa podopieczny, w celu aktywizowania tkwiących w nim możliwości opiekuńczych bądź kompensacyjnych. Plan pomocy powinien uwzględniać wszystkie możliwe do zastosowania formy pozainstytucjonalne bądź instytucjonalne, ze wskazaniem zakresu udziału poszczególnych pod-

miotów w realizacji opracowanego programu pomocy. Powinien się opierać na jasno sformułowanym celu (bądź celach), będących odpowiedzią na następujące zasadnicze pytania:

- Kto jest głównym adresatem naszych oddziaływań? (sam zainteresowany czy jego otoczenie bliższe lub dalsze).
- Jakich zmian oczekujemy? (czy mają to być zmiany w sferze psychiki podopiecznego, czy też w jego otoczeniu materialnym i społecznym).
- W jakim okresie i w jakim rozmiarze możemy się spodziewać pozytywnych skutków naszej interwencji?

Ostatni, najbardziej wydłużony w czasie etap *case work* to właściwe prowadzenie przypadku (realizacja planu). W tej fazie pracy z indywidualnym przypadkiem w zależności od jego charakteru rola prowadzącego może polegać na bezpośrednich kontaktach z podopiecznym (rozmowy, nierzadko pełniące funkcję podtrzymującą, wyjaśniającą, pomoc w podejmowaniu decyzji dotyczących zmian sytuacji społecznej, na przykład podjęcie bądź zmiana pracy, pomoc w rozwiązywaniu konkretnych problemów życiowych — doradzanie). Wizyty w domu podopiecznego mogą służyć również działaniom wychowawczym w stosunku do najbliższego otoczenia. Ponadto pracownik socjalny może podejmować czynności administracyjne, urzędowe, które przekraczają możliwości podopiecznego (na przykład inwalidy, osoby w podeszłym wieku, niepełnoletniej itd.). Katalog czynności jest tutaj dość zróżnicowany, nie wszystkie mogą i są faktycznie wykonywane przez pracownika socjalnego. W naszym systemie opiekuńczym istnieją poza pomocą społeczną specjalistyczne poradnie (wychowawczo-zawodowe, zdrowia psychicznego, rodzinne), które podejmują się prowadzenia przypadków wymagających stosowania pogłębionej, specjalistycznej wiedzy psychologicznej i psychiatrycznej¹².

Nieco inaczej wygląda ten problem w Wielkiej Brytanii, gdzie

¹² Na temat metody indywidualnego przypadku, zob. między innymi: A. Kamiński: *Funkcje pedagogiki...*, s. 258—268; E. Marynowicz-Hetka: *Warsztat pracownika socjalnego*. Warszawa 1977, *passim*.

żywe były tradycje pracy z rodziną, zapoczątkowane przez Charity Organization Society, a rozwijane po drugiej wojnie światowej przez Family Welfare Association. *Family case work* uznana została oficjalnie za podstawową metodę pracy tworzonych w Wielkiej Brytanii w latach 1942—1971 terytorialnych służb społecznych. Do najwybitniejszych postaci związanych z propagowaniem i rozwojem teorii pracy z rodziną należy Eileen Younghousband¹³. *Family case work*, jako pewna odmiana *case work*, stanowiła swego rodzaju przejście do drugiej z podstawowych metod pracy socjalnej — *group work*. Narodziny metody *group work* (pracy z grupą) jako naukowej metody pracy socjalnej sięgają końca lat trzydziestych. Z początkami tej metody wiążą się nazwiska wielu wybitnych socjologów i psychologów, których poglądy teoretyczne były punktem wyjścia proponowanej metody rozwiązywania problemów społecznych. Na pierwszym miejscu wymienić trzeba wprowadzone przez Charlesa Cooley'a pojęcie grupy pierwotnej oraz jej znaczenie dla procesów socjalizacji (internalizacji wzorów i wartości społecznych). Równie znacząca okazała się koncepcja „inteligencji grupowej” Williama MacDougalla, wyjaśniająca wzajemny wpływ członków grupy działających jako całość, koncepcja anomii jako skutku braku przynależności do grupy E. Durkheima, dokonana przez Georga Simmla analiza diad i triad oraz zjawisk wspomagania i rywalizacji wewnątrz grupy, koncepcja „jaźni odzwierciedlonej”, teoria ról społecznych George'a Meada, Florianana Znanickiego, badania nad wpływem grupy na zachowanie się jednostki, przywództwem grupowym prowadzone między innymi przez F. Allporta, wreszcie prace Johna Deweya, Roberta MacIvera, Leopolda von Wiese¹⁴.

Pod koniec lat trzydziestych przybyła do Stanów Zjednoczonych fala emigracji wybitnych uczonych niemieckich. Spośród nich wielu, jak Karen Horney, Kurt Lewin związanych było

¹³ E. E. Irvine: *Social Work...*, s. 7.

¹⁴ M. E. Hartford: *Group Methods and Generic Practice*. In: *Theories of Social Work...*, s. 47.

z próbami praktycznego wykorzystania w działalności socjalnej teoretycznych ustaleń psychologii społecznej¹⁵. Ogromny wpływ na doskonalenie metodyki pracy z grupą wywarły także nowe teorie osobowości, związane z podejściem neopsychoanalitycznym (obok K. Horney także Alfred Adler, Franz Alexander, Henry Sullivan, Erich Fromm) i proponowanymi przez ich zwolenników nowymi rozwiązaniami w dziedzinie psychoterapii. W roku 1935 oficjalnie włączono sekcję *group work* do powstałej wiele lat wcześniej (1927) National Conference of Social Work, skupiającej dotąd przede wszystkim zwolenników *case work*. Jest to data znamienna dla rozwoju amerykańskiego systemu pomocy społecznej — wydanie Social Security Act (1935) — dokumentu zamykającego tragiczny w swych skutkach okres kryzysu gospodarczego i otwierającego nowe perspektywy dla działalności socjalnej. Teoria pracy z grupą rozwija się nadal w kolejnych latach, włączając do swego repertuaru teoretycznego pojęcia zaczerpnięte z refleksji naukowej socjologów i psychologów. Do czołowych teoretyków pracy socjalnej *group work* należeli: Clara Kaiser, Grace Coyle, W. I. Newstetter, a następnie Gisela Konopka, Gertruda Wilson, Margaret Hartford i wielu innych¹⁶. Wielorakość źródeł teoretycznych, do których sięga teoria pracy grupowej, znajduje swój wyraz w różnaitości funkcjonujących dziś definicji tej metody. Wspólnym elementem wszystkich ujęć jest przyjęcie jako podmiotu pracy socjalnej grupy społecznej (rezultatu wzajemnych oddziaływań jednostek—interakcji). Dla pracownika socjalnego, posługującego się metodą grupową w rozwiązywaniu problemów socjalnych, nieodzowna jest wiedza na temat prawidłowości rządzących życiem grupy społecznej: funkcjonowania norm grupowych, wartości i celów grupowych, komunikowania się członków grupy, układu ról społecznych, oczekiwań wobec zachowań innych członków grupy, składu grupy, zróżnicowania osobowościowego członków, różnic kulturowych

¹⁵ G. Wilson: *From Practice to Theory*. In: *Theories of Social Work...*, s. 16, 28.

¹⁶ *Theories of Social Work...*, s. 1—51.

i ich wpływu na relacje interpersonalne, wpływu grupy społecznej na procesy psychiczne i zachowanie się jej członków, kształtowanie się więzi grupowej i spójności grupy, faz rozwoju grupy, formalnych i nieformalnych więzi grupowych, problemów przewodzenia i podporządkowania, zagadnień społecznego współdziałania, identyfikacji z grupą.

Metoda pracy z grupą (group work) polega na „spożytkowaniu grupy i stosunków wewnątrzgrupowych dla rozwoju jednostki oraz na dopomaganiu grupie w jej rozwoju jako podstawowej komórce społeczeństwa”¹⁷. Definicja ta, sformułowana w naszej literaturze przez A. Kamińskiego, jest typowa dla pedagogiki społecznej, akcentującej wychowawcze aspekty wszelkich oddziaływań społecznych. Według H. Northen metoda grupowa stanowi uporządkowany, systematyczny sposób podejścia do problemów społecznych, polegający na:

1) wykorzystaniu procedury [grupowej — K. W.], rozwoju warunków umożliwiających powstanie grupy lub posłużenie się grupą naturalną;

2) poszukiwaniu i badaniu faktów niezbędnych dla zrozumienia jednostki, grupy i sieci systemów społecznych (*network of social systems*), w których uwikłana jest każda jednostka i grupa;

3) uwzględnieniu [odmiennego — K. W.] sensu faktów dla jednostek, grupy, innych (osób, zjawisk) istotnych elementów otoczenia;

4) zamierzonym udziale [pracownika socjalnego — K. W.] podtrzymującego bądź odrzucającego określone emocje, procesy poznawcze, interakcje zachodzące w grupie

5) ocenie skutków interwencji własnej [pracownika socjalnego — K. W.] oraz innych osób uczestniczących [w pracy z grupą — K. W.] w stosunku do jednostki i grupy¹⁸.

Pracownik socjalny (bądź inna osoba prowadząca grupę) odgrywa istotną rolę w trakcie trwania grupy, przy czym — jak

¹⁷ Cyt. za: T. Pudelko: *Metoda pracy...*, s. 29.

¹⁸ H. Northen: *Psychosocial Practice in Small Groups*. In: *Theories of Social Work...*, s. 140—141

wskazuje Tadeusz Pudelko — jego pozycja w stosunku do członków grupy może się zmieniać — od nadrzędności poprzez współdziałanie aż do partnerstwa, typowego dla grup samorządowych. Odmian metody grupowej jest sporo. T. Pudelko, przyjmując jako kryterium podziału bardzo szeroko rozumiane cele grupy, wyróżnia cztery kategorie:

- postać rozwojowo-wychowawczą, dzielącą się na liczne podgrupy (krąg społeczny, zespół zainteresowań, grupy rówieśnicze, grupy instytucjonalne). Celem działania tych grup jest wspomaganie rozwoju ich członków poprzez podejmowanie wspólnych działań, na przykład w dziedzinie organizacji czasu wolnego, zaspokajania różnorodnych potrzeb społecznych: aktywności, przynależności, rozbudzania zainteresowań itd.;
- postać psychoterapeutyczna — wykorzystana bądź w celach leczniczych przez specjalistów (psychologów, psychiatrów), bądź w stosunku do ludzi zdrowych przez pracownika socjalnego. Tu autor wymienia psychoterapię zespołową, grupową, trening interpersonalny, kluby pacjentów i psychodramę;
- postać resocjalizacyjna — której cele są wyznaczane przez zadania związane z procesem przywracania normalnemu życiu społecznemu jednostek niedostosowanych społecznie, wykolejonych;
- zespoły specjalistów (*teams*) podejmujących współpracę w celu lepszego rozpoznania i właściwego programowania pracy socjalnej¹⁹.

Podział metod pracy grupowej, w zależności od relacji celów ogólnogrupowych do celów jednostkowych, pozwala wyodrębnić grupy instrumentalne, realizujące cele stojące poza nimi (zewewnętrzne), na przykład: wychowawcze, opiekuńcze, terapeutyczne, resocjalizacyjne oraz grupy problemowe, w których istnieje tożsamość celów indywidualnych i grupowych (na przykład niektóre grupy edukacyjne, grupy osób samotnych, starszych, grupy rozwojowe).

Inny podział uwzględnia przede wszystkim ogólną orientację

¹⁹ T. Pudelko: *Metoda pracy...*, s. 69 i nast.

grupy — grupy skierowane „do wewnątrz” nierzadko abstrahujące od otaczającego je kontekstu społecznego. W tego rodzaju grupach akcentuje się procesy społeczne dziejące się w grupie społecznej, wykorzystując je do wywoływania pożądanych zmian w funkcjonowaniu psychospołecznym poszczególnych członków bądź grupy jako całości. Do tej kategorii zaliczyć trzeba przede wszystkim grupy terapeutyczne, pewne odmiany grup rozwojowych w typologii T. Pudelki, na przykład grupy rówieśnicze. Poszczególne typy grup problemowych mogą eksponować różne aspekty funkcjonowania społecznego jednostki, od najbardziej powierzchownych, elementarnych zasad współdziałania, aż do ukrytych głębiej psychologicznych determinantów zachowań społecznych, postaw, procesów percepcji i rozumienia znaczenia zachowania się innych, akceptacji norm i wartości, komunikowania się w grupie itd. W ostatnich latach zainteresowanie tego rodzaju podejściem znajduje zwolenników wśród przedstawicieli tzw. interakcjonizmu, analizujących zjawiska społeczne z punktu widzenia ich wartości dla uczestników interakcji, a także wśród zwolenników podejścia psychoanalitycznego, podkreślających wpływ czynników motywacyjnych na przebieg kontaktów interpersonalnych. **O r i e n t a c j a** „na zewnątrz” polega na traktowaniu grupy jako elementu systemu zależności społecznych. Przykłady takiego rozumienia metody grupowej można znaleźć w pracach zwolenników podejścia ekologicznego, rozwijanego w ostatnich latach. Punktem wyjścia tego podejścia jest rozpatrywanie procesów zachodzących w grupie w kontekście ich społecznych i kulturowych uwarunkowań (na przykład wartości i norm społecznych, ról pełnionych przez członków grupy, miejsca grupy w szerszej strukturze społecznej). Różnice w przedstawionych dwu orientacjach („do wewnątrz” i „na zewnątrz”) polegają na dominacji elementów psychologicznych w pierwszej, a socjologicznych w drugiej z nich.

W pracy socjalnej wykorzystywane są wszystkie te odmiany metody grupowej, które umożliwiają realizację przyjętych celów — opiekuńczych, rehabilitacyjnych, wspomagających rozwój czy

resocjalizacyjnych. Zaproponowane podziały mają przede wszystkim wartość teoretyczną i porządkującą; w praktyce bowiem nie rzadko mamy do czynienia z łączeniem rozmaitych typów pracy grupowej w zależności od fazy pracy socjalnej.

Poprzedzające stosowanie metody grupowej czynności diagnostyczne obejmują wszystkie podstawowe elementy właściwe każdej diagnozie społecznej, poszerzone o rozpoznanie układu stosunków społecznych (pozycji, ról, sympatii i antypatii, nieformalnych więzi, przywódców, zasad współżycia, norm grupowych, systemów wartości obowiązujących w grupie itd.). Wymaga to stosowania obok takich narzędzi jak wywiad środowiskowy i obserwacja, różnorodnych technik pomocniczych — socjometrycznych, sytuacyjnych (na przykład psychodramy, która może być wykorzystana zarówno dla celów diagnostycznych, jak i w terapii). Poznanie grupy i jej członków, a następnie — określenie właściwego problemu (lub problemów), wokół którego koncentrować się będą zabiegi pracownika socjalnego prowadzącego grupę, są wstępem do opracowania planu pracy grupowej. W tej fazie dokonuje się wyboru jednej z wielu odmian metody grupowej, dostosowanej do specyfiki grupy oraz rodzaju stojących przed nią celów. Właściwe prowadzenie grupy wymaga przestrzegania pewnych zasad ogólniejszych wynikających z istoty pracy socjalnej, to jest celowości działania, współdziałania w dokonywanych zmianach, prowadzących do akceptacji celów działania i upodmiotowienia przedmiotu pracy socjalnej. Mówiąc o zasadach pracy socjalnej z grupą T. Pudełko podkreśla wagę rozwijania nieformalnych więzi społecznych, w miarę możliwości stosowania zasady dobrowolnego udziału członków grup, zachowania liczebności, która umożliwia osobiste styczności wszystkich członków grupy, rozwijania aktywności własnej członków grupy (zasada samorządności, demokratyzmu, współdziałania) oraz wyraźnego określenia bliższych i dalszych perspektyw działania grupy²⁰.

Zasady te są na tyle ogólne, że odnoszą się również do trzeciej metody pracy socjalnej — organizowania społecz-

²⁰ Ibid., s. 51—53, 61—68.

ności lokalnej (*community organization*). W odróżnieniu od dwu poprzednich rodowód tej metody wiąże się bardzo ściśle z poglądami społeczno-politycznymi i filozoficznymi. Przez wiele lat zwolennicy tej metody występowali z krytyką *case work* pod hasłami przestrzegania praw obywatelskich, odrzucenia paternalistycznego podejścia do problemów tzw. grup marginalnych: ubogich, upośledzonych. Mary Richmond w wypowiedzi zawartej w swej pracy z 1922 roku wymienia jako jedną z form pracy socjalnej obok *case work* — także *group work* oraz *social reform and social research*²¹. Nieprzypadkowo pojawia się tutaj określenie *social reform*, bowiem od początku zwolennikom metody organizowania społeczności lokalnej przyświecał reformistyczny, globalny punkt widzenia na problemy socjalne. W literaturze przedmiotu występują także inne, pokrewne określenia — aktywizacja środowiska lokalnego, odpowiadająca angielskiemu *community development* oraz częściowo francuskiemu *animation socio-culturelle*. Ogólny sens wszystkich odmian metody organizowania środowiska lokalnego sprowadza się do rozwiązywania problemów społecznych poprzez celowe kształtowanie warunków życia zbiorowości lokalnej. Zadanie to ma być realizowane nie tylko przez specjalistyczne instytucje (służby społeczne), ale także poprzez mobilizację i uruchomienie aktywności wszystkich sił społecznych tkwiących w środowisku. Organizowanie społeczności lokalnej, inaczej metoda środowiskowa, stanowi — zdaniem A. Kamińskiego — „sztukę planowania stosunków społecznych w życiu społeczności lokalnej”²². Jej polityczny aspekt wiąże się z zagadnieniem samorządności lokalnej jako podstawy urzeczywistniania zasad pracy środowiskowej, demokratycznego charakteru instytucji działających w środowisku, zagadnieniem społecznego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji społeczno-gospodarczych i współdziałania w realizacji planów rozwoju wsi, osiedla, także miasta czy regionu.

²¹ M. Richmond: *What is Social Case Work?* New York 1922, s. 222—223.

²² A. Kamiński: *Funkcje pedagogiki...*, s. 281.

W myśl definicji sformułowanej przez A. Kamińskiego metoda środowiskowa „polega na ulepszaniu sytuacji społeczności lokalnej zjednoczonymi wysiłkami organizacji publicznych i społecznych, mobilizujących wszelkie siły społeczne do działań opartych na wspólnym planie, wypracowanym za pomocą odpowiednich badań kompleksowych”²³. Nietrudno zauważyć, jak wiele wspólnych elementów występuje w przytoczonej definicji oraz w funkcjonującym w literaturze przedmiotu rozumieniem polityki społecznej w mikroskali. Metoda organizowania społeczności lokalnej jest w zasadzie tożsama z realizacją podstawowych kierunków polityki społecznej obejmującej wszystkie istotne dziedziny życia — wynika to z jej kompleksowego charakteru, opartego na metodyce planowania społecznego. Podstawą planowania społecznego, w tym przypadku — planowania kierunków aktywizacji społeczności lokalnej jest, jak w każdej pracy socjalnej, poznanie jego potrzeb i możliwości. W tym celu przydatne są badania kompleksowe, tzw. lustracje społeczne (*surveys*). Przeprowadzenie tego rodzaju badań wymaga udziału całego zespołu specjalistów (pracownika socjalnego, pedagoga społecznego, socjologa, psychologa, urbanisty itd.). Lustracja społeczna powinna odpowiedzieć na podstawowe pytania dotyczące funkcjonowania lokalnego systemu społecznego i stopnia w jakim zaspokaja on najistotniejsze potrzeby społeczne, wykrycia tych dziedzin życia społecznego, które wymagają działań ulepszających (na przykład w sferze organizacji opieki nad dziećmi, osobami starszymi, w sferze infrastruktury społecznej, działalności społeczno-kulturalnej itd.). Lustracje społeczne pozwalają również dokonać oceny aktualnych i potencjalnych możliwości tkwiących w instytucjach i ludziach, które mogłyby być uruchomione dla poprawy warunków życia środowiska lokalnego.

Dalsze etapy realizacji metody środowiskowej polegają na opracowaniu przy maksymalnym udziale wszystkich podmiotów działalności socjalno-wychowawczej w środowisku lokalnym planów poprawy sytuacji, zakładając, że ich rozwiązanie leży w za-

²³ Ibid., s. 280.

siegu możliwości i sił danej zbiorowości. Niezbędne jest istnienie w środowisku określonej instytucji wiodącej, która pełnić będzie funkcje koordynacyjne — najbardziej pożądane byłyby ciała reprezentujące samych zainteresowanych, na przykład samorząd mieszkańców, samorząd terytorialny itd. bądź powołane specjalnie stowarzyszenie społeczne. Rolę taką mogą też odgrywać istniejące w środowisku placówki użyteczności publicznej bądź organy administracji lokalnej. Propozycje powołania specjalistycznych instytucji osiedlowych sprawujących funkcje koordynacyjne w stosunku do licznych podmiotów polityki społecznej w osiedlu mieszkaniowym w postaci osiedlowych i wojewódzkich ośrodków służb społecznych omówiono w rozdziale II.

A. Kamiński określając zadania pracownika socjalnego działającego w środowisku lokalnym, wymienia na pierwszym miejscu koordynowanie poczynań zainteresowanych instytucji i osób, inspirowanie, dopomaganie w kształtowaniu stosunków międzyludzkich we współpracujących placówkach, instruowanie ochotniczych działaczy społecznych, a także wiele innych czynności inforpracą placówki opiekuńczo-wychowawczej, kulturalnej czy inne nie tylko pracownik socjalny, podobną rolę odgrywają: kierujący pracą placówki opiekuńczo-wychowawczej, kulturalnej czy inne osoby zajmujące się profesjonalnie lub na zasadach społecznych działalnością na rzecz aktywizacji środowiska lokalnego. Te osoby bądź grupy osób, określane mianem animatorów społecznych pełnią istotną funkcję w pobudzaniu świadomości społecznej członków zbiorowości, inicjują określone działania, do których stopniowo winny być włączane inne osoby bądź instytucje funkcjonujące w danym środowisku. Tem początkowy etap organizowania środowiska społecznego przysparza najwięcej trudności, wymaga szczególnej wyobraźni społecznej, inicjatywy animatorów.

System animacji społeczno-kulturowej rozwinięty został bardzo szeroko we Francji, gdzie prowadzi się specjalne kursy dla animatorów społecznych, lansuje się wychodzenie do środowiska instytucji kulturalnych, społecznych, łączenie różnorodnych funk-

²⁴ Ibid., s. 286.

cji społeczno-opiekuńczych, kulturalnych, kompensacyjnych w ramach zintegrowanego centrum oddziałującego na cały obszar z nim sąsiadujący. Animacja społeczna w znaczeniu francuskim obejmuje wszystkie problemy społeczne i kulturalne, polityczne i ekonomiczne środowiska lokalnego, wiąże się zatem ściśle z działalnością administracji i samorządu lokalnego (terytorialnego)²⁵.

Metoda środowiskowa rozumiana bardziej wąsko może być wykorzystana nie tylko w pracy socjalnej w środowisku lokalnym, ale także w środowisku pracy. Posługiwanie się tą metodą nie wyklucza bynajmniej stosowania innych form pracy socjalnej. Wielu autorów twierdzi, że w ogóle podział na trzy odrębne metody pracy socjalnej jest dosyć sztuczny, w praktyce wzajemnie się przeplatają bądź występują równocześnie wszystkie trzy jej formy.

Wybrane zagadnienia metodyki pracy socjalnej

Z pracą socjalną mamy do czynienia zarówno w specjalistycznych instytucjach pomocy społecznej, jak i w placówkach kulturalno-oświatowych, opiekuńczo-wychowawczych, w zakładzie pracy, wszędzie tam, gdzie pojawiają się problemy i trudności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb jednostki i zbiorowości. Działania te mają nie tylko interwencyjny i doraźny charakter — winny one wyprzedzać pojawienie się skrajnych sytuacji będących potencjalnym źródłem zagrożenia. Realizatorzy pracy socjalnej — pracownicy socjalni, „specjaliści zajmujący się zawodowo zaspokajaniem potrzeb socjalnych człowieka” — jak ich określa J. Mikulski — mają do wykonania wiele zadań. Mogą to być zadania o charakterze czysto administracyjnym, ale także działania o charakterze społeczno-wychowawczym lub badawczym.

Pracownik socjalny działa w środowisku ludzi zdrowych i chorych, w miejscu pracy i zamieszkania, w instytucji zamkniętej i otwartej, w stosunku do różnych grup wieku, w dużym

²⁵ R. Labourie: *Les institutions socio-culturelles*. Paris 1978, s. 42—45.

i małym środowisku społecznym. Podział instytucjonalny jest dosyć sztuczny i wynika z resortowego podporządkowania poszczególnych form zaspokajania potrzeb socjalnych odrębnym podmiotom szczebla centralnego (Ministerstwu Oświaty i Wychowania podlegają częściowo sprawy opieki nad dziećmi i młodzieżą od 3 do 18 lat, z tej grupy wyłączone są dzieci niedostosowane społecznie, którymi zajmuje się Resort Sprawiedliwości, a Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej sprawuje pieczę nad grupami dzieci i młodzieży wykazujących odchylenia rozwoju umysłowego). Przyjmując zastrzeżenia dotyczące wewnętrznego zróżnicowania realizowanych w praktyce form pracy socjalnej można zaproponować pewien model teoretyczny, uwzględniający najbardziej typowe elementy czynności wykonywanych przez pracownika socjalnego. Należą do nich: badanie potrzeb społecznych jednostki i zbiorowości społecznej, stawianie lub udział w formułowaniu diagnozy społecznej, opracowywanie planów pomocy (działalności socjalnej w zakładzie pracy itd.), bezpośrednie lub pośrednie udzielanie różnych form pomocy socjalnej bądź podejmowanie i pobudzanie inicjatywy innych osób lub instytucji w tym zakresie, także działań profilaktycznych.

Z punktu widzenia metodyki pracy socjalnej, rozumianej jako celowa i zorganizowana działalność podporządkowana ogólnym zasadom prakseologii, realizacja poszczególnych etapów pracy socjalnej wymaga stosowania odpowiednich metod i narzędzi. Będą to, po pierwsze: metody psychologiczne bądź socjologiczne umożliwiające poznawanie jednostki, grupy, środowiska społecznego, prowadzenie badań o charakterze diagnostycznym, zgodnie z regułami metodologicznymi nauk społecznych, metody statystyczne, szczególnie przydatne w planowaniu społecznym; po drugie: odpowiednio opanowane właściwe metody pracy socjalnej (praca z jednostką, grupą, w środowisku lokalnym). Tym ostatnim poświęcono pierwszą część rozdziału, obecnie omówiona zostanie pokrótce pierwsza grupa zagadnień.

Punktem wyjścia wszelkiej pracy socjalnej winno być zgro-

gromadzenie jak największej liczby informacji o potencjalnym podopiecznym, o terenie działania, tych jego cechach, które mogą być wykorzystane w planowaniu działalności socjalnej w środowisku itd. W zbieraniu informacji, stanowiących podstawę diagnozy społecznej, pracownik socjalny posługuje się metodami właściwymi dla badań społecznych. Są to zwłaszcza: rozmowa, obserwacja, wywiady, techniki socjometryczne, lustracje społeczne, badanie dokumentacji, metody statystyczne.

Obserwacja jako naukowa metoda gromadzenia danych o przedmiocie badania (w tym przypadku — pracy socjalnej) powinna być prowadzona według określonych reguł metodycznych, a więc powinna mieć sprecyzowany cel (zakres), opracowany wcześniej plan postępowania, powinna być prowadzona w sposób systematyczny, przy aktywnym udziale obserwatora (selekcja informacji). Prowadzenie obserwacji może być wstępem do dalszej analizy danych, może także towarzyszyć innym technikom badawczym, na przykład wywiadowi, rozmowie, badaniom socjometrycznym, stanowiąc uzupełnienie uzyskanych w ten sposób informacji. Najbardziej przydatna dla postawienia diagnozy społecznej jest obserwacja bezpośrednia (na przykład uczestnicząca), pozwalająca na kontrolowanie autentyczności informacji. Dane uzyskane z bezpośredniej bądź pośredniej obserwacji powinny być sprawdzane za pomocą innych metod badawczych bądź konsultowane z innymi badaniami prowadzonymi według tego samego schematu badawczego przez drugą osobę.

Do metod szczególnie przydatnych w pracy socjalnej należy wywiad, przede wszystkim — wywiad środowiskowy. Wywiad jest specyficzną formą rozmowy, prowadzonej z samym zainteresowanym jak i innymi osobami z otoczenia. Wywiad może mieć także charakter problemowy i obejmować szerszą populację badaną. W przypadku gdy celem wywiadu jest określenie stosunku podopiecznego do swej sytuacji społecznej, jego stanu emocjonalnego, więzi z otoczeniem społecznym oraz oceny możliwości samodzielnego rozwiązania swych trudności — konieczne jest wprowadzenie doń elementów wywiadu psychologicznego, rządzącego się specyficznymi regułami. Dane uzyskane za pomocą wywiadu

tego typu stanowią swego rodzaju materiał interpretacyjny dla specjalisty (psychologa, psychiatry). Wywiad środowiskowy stosowany powszechnie przez pracownika socjalnego (opiekuna społecznego) obejmuje zwłaszcza tzw. dane obiektywne, „[...] źródła utrzymania i warunki materialne osoby zainteresowanej, warunki materialne osób bliskich ze szczególnym uwzględnieniem osób zobowiązanych do alimentacji, warunki zdrowotne, mieszkaniowe i higieniczno-sanitarne, przyczyny, które powodują potrzebę udzielenia pomocy społecznej, na przykład starość, inwalidztwo, utrata głównego żywiciela, czasowa niezdolność do pracy, rodziny wielodzietne, alkoholizm i inne, ewentualne trudności w utrzymaniu i wychowaniu dzieci, ewentualne ujemne zjawiska występujące w rodzinie i uzasadniające interwencję [...]”²⁶. Forma wywiadu jest uzależniona od tego, czy i w jakim stopniu stanowi on podstawę podejmowania konkretnych decyzji dotyczących środków i sposobu pomocy społecznej (lub innych działań socjalnych). Im bardziej bezpośrednio ma być wykorzystanie informacji pochodzących z wywiadu, tym bardziej musi on mieć jednoznaczny, skategoryzowany charakter.

W badaniu środowiska społecznego wielu istotnych informacji dostarczają wywiady z tzw. ekspertami społecznymi, osobami, które ze względu na odgrywane role społeczne (zawodowe, pozazawodowe) dysponują dużą wiedzą na temat podstawowych problemów społecznych, występujących w danym środowisku. We wstępnych etapach planowania działalności socjalnej w zakładzie pracy (a także w coraz większym stopniu w środowisku zamieszkania) bardzo przydatne są badania typu *survey* lub *badania terenowe* (etnologiczne, socjologiczne, psychologiczne). W badaniach tego rodzaju istnieją możliwości wykorzystania zarówno obserwacji (zwłaszcza uczestniczącej), jak i wywiadu, a także ankiety. Przeprowadzenie badań ankietowych, sondażowych niezależnie od ich wartości jako wiarygodnego narzędzia badawczego, jest stosunkowo łatwe i może być wielokrotnie powtarzane

²⁶ Zał. nr 3 do instrukcji nr 58/60 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 30 grudnia 1960 roku w sprawie wywiadów społecznych (Dz. U. MZiOs z 1961 roku, nr 1, poz. 6).

w krótkich odstępach czasu, co pozwala śledzić dynamikę badanego zjawiska, zmian postaw, ocen itp.

Źródłem informacji powszechnie wykorzystywanym w pracy socjalnej są różnego rodzaju dokumenty, opracowania statystycznie, ilustrujące globalne i szczegółowe cechy społeczno-demograficzne środowiska lokalnego (zakładu pracy), stan infrastruktury socjalnej itp. Dodatkowe możliwości gromadzenia materiału informacyjnego w interesujących dla planowania działalności socjalnej dziedzinach stwarza włączenie w zakres służby socjalnej, wyspecjalizowanej w prowadzeniu prac badawczych, komórki analiz społecznych. Socjolog lub psycholog zatrudniony w zakładzie pracy może poprzez systematycznie prowadzone badania (ankietowe, sondażowe, wywiady itd.) zbierać na bieżąco dane dotyczące problemów przydatności zawodowej, adaptacji pracowników, przyczyn fluktuacji i absencji, oceny systemu nagradzania pracowników, wykorzystania kadr, stopnia zaspokojenia potrzeb socjalnych, skuteczności świadczeń socjalnych itd. Analizy społeczne mogą dotyczyć całej zbiorowości zakładu pracy, mogą także koncentrować się na wybranych grupach społecznych, tzw. grupach szczególnej troski (kobiet z małymi dziećmi, uczniów, inwalidów, osób pracujących w szczególnie uciążliwych warunkach) bądź zjawiskach (pijaństwo, absencja chorobowa, fluktuacja kadr). Pomocne w opracowaniu wyników badań są różnorodne zestawienia tabelaryczne, ujmujące w formie opisowej bądź ilościowej określone fakty czy zjawiska. Dla ilustracji podano zestawienie dotyczące sytuacji odejścia z pracy w poszczególnych latach.

Zestawienie danych o sytuacji odejścia z pracy

Rozwiązanie umowy o pracę z powodu:	19.....	19.....	19.....
odejścia na emeryturę			
objęcia nowych funkcji			
urlopu macierzyńskiego			
zgody na odejście			
samowolnego odejścia			
podjęcia nauki			

wplywu terminu umowy

inne

Razem

Źródło: J. Mikulski: *Zakładowe planowanie społeczne*. Warszawa 1980, s. 80.

Bardziej złożone w swym charakterze są karty potrzeb socjalnych pracownika (podopiecznego), uwzględniające aktualne warunki życia, poziom dochodów, sytuację rodzinną itp.²⁷ Karta potrzeb stanowi swego rodzaju zestawienie informacji pochodzących z różnorodnych źródeł (dane z karty osobowej, działu płac, wywiadu bądź rozmowy z pracownikiem lub członkami rodziny, informacje z działu socjalnego, z przychodni przyzakładowej itd.).

W planowaniu społecznym ważne są te dane, które najtrafniej charakteryzują dynamikę zmian społecznych (stopień natężenia określonych zjawisk negatywnych, stopień zaspokojenia najpilniejszych potrzeb społecznych, skuteczność zastosowanych środków zaradczych — działań socjalnych). Dla celów porównawczych często wykorzystywane są wskaźniki charakteryzujące strukturę socjalną załogi, średni poziom wykształcenia, stopień płynności kadr, poziom życia pracowników, wskaźniki wykorzystania funduszu socjalnego i mieszkaniowego itd. Konstrukcja tego rodzaju wskaźników wymaga elementarnej wiedzy statystycznej (obliczanie średniej arytmetycznej, mediany, wariancji, procent itp.). Dla ilustracji przytoczono tutaj dwa wskaźniki ruchliwości i płynności kadr w przedsiębiorstwie²⁸.

1) Wskaźnik ruchu siły roboczej (R)

$$R = \frac{lnz + lwh + lp}{l_r}$$

lnz — liczba pracowników, którzy zdobyli nowy zawód

lwh — liczba pracowników, którzy zdobyli przekwalifikowanie do wyższej grupy

lp — liczba pracowników, którzy podwyższyli kwalifikacje

l_r — średnio spisowa liczba pracowników

²⁷ J. Mikulski: *Zakładowe planowanie społeczne*. Warszawa 1980, s. 136.

²⁸ Podano za: J. Mikulski: *Zakładowe planowanie...*

2) Wskaźnik płynności kadr (K)

$$K = \frac{lp + ls + lpw}{\bar{l}_r}$$

lp — liczba pracowników zwolnionych na własne żądanie

ls — liczba pracowników zwolniona z powodu nieprzyjemności w pracy (stosunki międzyludzkie)

lpw — liczba pracowników zwolniona za wykroczenia w miejscu pracy

\bar{l}_r — średnio spisowa liczba pracowników

W analogiczny sposób konstruować można cały szereg wskaźników obrazujących istotne zagadnienia socjalne. W planowaniu działalności terenowych służb społecznych celowe jest tworzenie tzw. bilansów potrzeb, obejmujących podstawowe grupy świadczeń społecznych, ekonomicznych, zdrowotnych, kulturalnych. Istotą bilansu jest ukazanie (w formie graficznej, procentowej, liczbowej) stopnia zaspokojenia rozpoznanych przez opiekunów społecznych i pracownika socjalnego potrzeb socjalnych występujących w danym rejonie opiekuńczym, ocena efektywności zastosowanych form pomocy, wskazanie natężenia zapotrzebowania na określone formy pomocy w badanym okresie czasu itd.

Przedstawione w ogromnym skrócie możliwości posługiwania się w pracy socjalnej naukowymi metodami zbierania i opracowywania danych nie wyczerpują całości zagadnienia. Stosowanie ich w praktyce przez pracowników socjalnych wiąże się z koniecznością odpowiedniego przygotowania metodycznego, warsztatowego. Jest to tym bardziej istotne, im bardziej wzrasta zainteresowanie problematyką socjalną w społeczeństwie.

Ewolucja poglądów na istotę pracy socjalnej będąca naturalną konsekwencją zachodzących w świecie przemian społeczno-ekonomicznych i, wraz z nimi, politycznych — zmierzała konsekwentnie od wielu lat ku znalezieniu optymalnego rozstrzygnięcia podstawowego dla niej zagadnienia — równowagi pomiędzy etycznymi zasadami humanitaryzmu, prawą do samostanowienia o sobie, do autonomii, do odmiennego stylu życia a szeroko pojmowanym interesem społecznym czy też zasadami wynikającymi z globalnej wizji społeczeństwa idealnego, bezkonfliktowego, pos-

tępu społecznego itd. Praca socjalna, wbrew stereotypowym o niej wyobrażeniom dość mocno jeszcze zakorzenionym w świadomości społecznej, nie sprowadza się do czynności administracyjno-dystrybucyjnych. Jest ona wyrazem określonego systemu wartości społecznych, funkcjonujących w danej kulturze; ma także — jak wspomniano wcześniej — wyraźne podłoże społeczno-polityczne, decydujące o tym, czy staje się ona jedynie przedłużeniem kontroli społecznej (państwowej), czy też może stać się instrumentem dokonywania korzystnych z punktu widzenia jednostki i zbiorowości zmian społecznych. Zależy to również od stopnia świadomości zawodowej i przygotowania fachowego samych pracowników socjalnych.

Podsumowanie

A. Kamiński wskazując na przeobrażenia, jakie przeszły instytucje opieki społecznej, twierdzi, iż ich „nowoczesność” wyraża się w unaukowieniu opieki (to jest oparciu jej na szerokiej diagnozie społecznej, posługującej się naukowymi technikami zbierania informacji, wywiadem środowiskowym), profesjonalizacji kadry działającej w ramach systemu opieki, zastępowaniu tradycyjnej opieki — działalnością o charakterze parapedagogicznym (pomoc społeczna nie tylko wspomaga, ale także pobudza do samoorganizacji, dostarczając niezbędnych środków), i wreszcie — przyjmowaniu jako przedmiotu zainteresowania nie izolowanych podopiecznych, lecz rodziny i środowiska lokalnego¹. Warto wskazać, iż w pracach polskich polityków społecznych można znaleźć poglądy podkreślające wychowawczy charakter pomocy społecznej, która w odróżnieniu od opieki społecznej nie przejmuje całkowicie odpowiedzialności za losy podopiecznego (z wyjątkiem sytuacji skrajnych), pozostawiając mu szansę aktywnego udziału w zaspokajaniu swych potrzeb, a następnie — całkowitego usamodzielnienia².

Truizmem wydać się może twierdzenie, że nowoczesne społeczeństwo przemysłowe nie może istnieć bez specjalistycznych in-

¹ A. Kamiński: *Funkcje pedagogiki społecznej*. Warszawa 1980, s. 83.

² H. Balicka-Kozłowska: *Niektóre problemy opieki i pomocy społecznej*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1975, nr 2.

stytucji społecznych, skupiających swą uwagę na tych grupach społecznych, które z różnych powodów nie są w stanie przystosować się do wymagań środowiska społecznego bądź samodzielnie zaspokoić swych podstawowych potrzeb. Czynnikiem motywującym do korzystania z usług różnego typu instytucji społecznych staje się nie tylko tradycyjnie rozumiana deprivacja podstawowych potrzeb jednostek, ale także związane z awansem kulturowym przeobrażenia struktury potrzeb. Rozwojowi społeczeństwa towarzyszy stały proces „sublimacji” sposobów zaspokajania potrzeb, które uznawane są przez ogół społeczeństwa za podstawowe. Można już dziś przewidzieć, iż podstawowe zadania służb społecznych, sprowadzające się do współdziałania w procesie zaspokajania potrzeb społecznych, będą ulegały przekształceniom formalnym i treściowym odpowiadającym przemianom społeczno-kulturowym i politycznym społeczeństwa.

Tendencje rozwojowe służb społecznych zmierzają do stworzenia systemu uniwersalnego, związanego organizacyjnie z administracją lokalną. Problemem pierwszoplanowym jest powiązanie różnorodnych działań socjalnych, świadczonych przez instytucje społeczne i zakłady pracy, organizacje społeczne, organy administracji terenowej. Aktualnie służby społeczne w terenie i służby pracownicze działają całkowicie niezależnie. Potrzeba integracji służb społecznych wypływa z dwojakiego typu przesłanek. Pierwsza ma charakter teoretyczny i wiąże się z upowszechnieniem planowania społecznego jako podstawowego narzędzia polityki społecznej. Dotyczy to nie tylko rzeczywistości społeczno-ustrojowej państwa socjalistycznego, ale wszelkich działań celowych na polu polityki społecznej, podejmowanych w państwach rozwiniętych. Definicji planowania społecznego jest wiele, wszystkie jednak sprowadzają się do wskazania jego roli jako instrumentu świadomego i celowego kształtowania rzeczywistości społecznej, w odróżnieniu od działań doraźnych, interwencyjnych, typowych dla wcześniejszych faz rozwoju społeczeństwa przemysłowego. Planowanie społeczne dotyczy wielu sfer życia, wchodzących w zakres szeroko rozumianej polityki społecznej: ochrony zdrowia, ochrony poziomu życia, społecznych aspektów roz-

woju ekonomicznego, przeobrażeń strukturalnych społeczeństwa itp.³ Międzynarodowa Konferencja Usługi Społecznej, która odbyła się w 1964 roku w Atenach, przyjęła, iż „przez planowanie społeczne należy rozumieć [...] całokształt działań mających na celu sformułowanie polityki i programów dotyczących sektorów społecznych gospodarki (takich jak: szkolnictwo, zdrowie, ubezpieczenia społeczne, praca wspólnot terytorialnych), jak również społecznych aspektów sektorów materialnych i ekonomicznych (przemysł, mieszkania, transport publiczny, rolnictwo)”⁴.

Jak pisze J. Mikulski (1980): „Praktyczny sens planowania polega na tym, że prowadzi ono do podejmowania konkretnych decyzji”⁵. Dlatego też podstawą planowania muszą być: pogłębiona diagnoza rzeczywistości, wyraźnie określone cele rozwoju społecznego, a także dysponowanie możliwościami stałej kontroli przebiegu działań zmierzających do realizacji sformułowanych celów. Warunkiem uzyskania pełnej diagnozy społecznej, podobnie jak i realizacji postawionych zadań, jest przepływ informacji pomiędzy różnymi podmiotami polityki społecznej w trzech poziomach — makro, mezzo i mikro. Obecnie jest to ogromnie utrudnione ze względu na resortowy, a nie problemowy podział instytucji służb społecznych. Z praktyki ich działania wynika druga przesłanka o charakterze pragmatycznym. Brak koordynacji pomiędzy służbami terenowymi, służbami pracowniczymi tudzież działalnością organizacji społecznych, samorządowych nie sprzyja bowiem jej skuteczności, wręcz przeciwnie, jest powodem rozproszenia środków, pomijania określonych grup społecznych ze względu na brak pełnego rozeznania w ich potrzebach.

³ M. Frank: *Planowanie społeczne w przedsiębiorstwie*. Warszawa 1978, s. 32.

⁴ *Ibid.*, s. 33.

⁵ J. Mikulski: *Zakładowe planowanie społeczne*. Warszawa 1980, s. 9.

Literatura

- Balicka-Kozłowska H.: *Niektóre problemy opieki i pomocy społecznej*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1975, nr 2.
- Balicka-Kozłowska H.: *Sytuacja życiowa i potrzeby ludzi starszych*. „Studia i Materiały” 1979, z. 7/104.
- Czabański K.: *Rodziny specjalnej troski*. Warszawa 1981.
- Frank M.: *Planowanie społeczne w przedsiębiorstwie*. Warszawa 1978.
- Gasińska M., Hibel C.: *Pracownik socjalny w zakładzie pracy*. Warszawa 1976.
- Gertsman S.: *Rozmowa i wywiad w psychologii*. Warszawa 1976.
- Irvine E.: *Social Work and Human Problems*. Oxford 1979.
- Jordan B.: *Freedom and the Welfare State*. London 1976.
- Kamiński A.: *Funkcje pedagogiki społecznej*. Warszawa 1980.
- Kamiński A.: *Podstawowe pojęcia pedagogiki społecznej w pracy socjalnej*. Warszawa 1976.
- Karczewski M.: *Ewolucja i osiągnięcia pomocy społecznej w dwudziestoleciu PRL*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1969, nr 8.
- Klonowicz S.: *Oblicza starości*. Warszawa 1979.
- Kratochwil S.: *Psychoterapia*. Warszawa 1978.
- Kordaszewski J.: *Perspektywy rozwoju aktywności służby pracowniczej*. W: *Polska 2000: Przestanki perspektywicznej polityki społecznej*. Cz. 3. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, nr 3.
- Labourie R.: *Les institutions socio-culturelles*. Paris 1978.
- Marek E.: *Zakładowa działalność socjalna. Organizacja, planowanie, finansowanie*. Warszawa 1980.
- Marynowicz-Hetka E.: *Warsztat pracownika socjalnego*. Warszawa 1972.
- Mikulski J.: *Służba socjalna. Stan, potrzeby, kształcenie*. Warszawa 1974.
- Mikulski J.: *Zakładowe planowanie społeczne*. Warszawa 1980.

- Minimum socjalne.* (Projekt). „Polityka Społeczna” 1981, zał. nr 2.
- Mika S.: *Psychologia społeczna.* Warszawa 1981.
- Oleszczyńska A.: *Pracownik socjalny w pomocy społecznej.* Warszawa 1978.
- Polityka społeczna. Uwarunkowania demograficzne, zadania, potrzeby.* Red. M. Latuch, M. Namysłowska. Warszawa 1980.
- Pomoc społeczna w PRL.* Warszawa 1970.
- Poradnik pracownika socjalnego.* Warszawa 1973.
- Pokruszyński M.: *Funkcjonowanie służby pracowniczej.* Warszawa 1979.
- Pudełko T.: *Metoda pracy grupowej.* Warszawa 1978.
- Polityka społeczna.* Red. A. Rajkiewicz. Warszawa 1979.
- Perspektywiczna polityka społeczna.* Red. J. Danecki. Warszawa 1981.
- Piotrowski J.: *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody.* Warszawa 1966.
- Polityka społeczna a zdrowie.* Red. M. Sokołowska, J. Hołówka. Warszawa 1978.
- Polityka społeczna i służby społeczne w PRL.* Red. J. Rosner. Warszawa 1972.
- Rosner J.: *Teoria i praktyka polityki społecznej.* „Człowiek w pracy i w osiedlu” (biuletyn TWWP) 1976, nr 3.
- Rosner J.: *Polityka społeczna w pracy socjalnej.* Warszawa 1979.
- Rodowód, rozwój i perspektywy polityki społecznej w Polsce.* Warszawa 1980 (skrypt opr. przez Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego).
- Rogers C.: *Les groupes de rencontre.* Bordes 1973.
- Sokołowska M.: *Granice medycyny.* Warszawa 1980.
- Sterniczuk B., Sterniczuk H.: *Postawy wobec pracy.* Warszawa 1979.
- Sztumski J.: *Wstęp do metod i technik badań społecznych.* Katowice 1976.
- Social Work Practice. People and Environments.* Ed. Caryl B. Germain. New York 1979.
- Szubert W.: *Studia z polityki społecznej.* Warszawa 1973.
- Theories of Social Work with Groups.* Eds. Robert W. Roberts, G. Northen. New York 1976.
- Wroczyński R.: *Pedagogika społeczna.* Warszawa 1979.
- Wódz K.: *Z zagadnień zabezpieczenia społecznego ludzi starszych w CSRS.* „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1980, nr 5.
- Wódz K.: *Społeczna aktywizacja środowiska lokalnego.* „Polityka Społeczna” 1981, nr 8.

Ząbkowicz L.: *System dokształcania i doskonalenia kadr w zakładzie pracy*. Warszawa 1980.

Zieleniewski J.: *Organizacja i zarządzanie*. Warszawa 1979.

Zembruska E.: *Analizy społeczne w zakładzie pracy*. Warszawa 1979.

Zaborowski Z.: *Stosunki międzyludzkie*. Wrocław 1976.

Z zagadnień polskiego systemu zabezpieczenia społecznego, Red. J. Wódcz. Katowice 1980.

Казимера Вудз

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУЖБЫ В ПОЛЬШЕ
(Генезис, направления развития, методы работы)

Резюме

В работе рассматривается проблематика общественных служб, входящих в состав общественной политики в широком понимании этого слова. Под общественными службами в настоящее время подразумеваются все общественные институты и организации, действующие с целью удовлетворения основных общественных потребностей. Представлен краткий генезис общественных институтов, действующих по месту жительства (территориальные службы) и по месту работы (рабочие службы), их эволюция вплоть до современных специализированных профессиональных служб с соответственно обученными социальными работниками (раздел I).

Во II разделе рассматриваются пути и направления развития общественных служб в Польше в период от 1945 г. до настоящего времени; указаны основные правовые, институциональные и организационные решения. Проведен также обзор актуального состояния общественных служб, взаимосвязей между отдельными уровнями организационной структуры общественных служб, а кроме того представлена общая характеристика их основной деятельности.

В III разделе внимание сосредоточено на проблематике методов социальной работы, их теоретических источниках, видах, основных принципах пользования ними при работе с отдельными лицами, группами, крупными коллективами населения микрорайонов или работников. Учтены также подробные методические проблемы, существенные для планирования и реализации социальной деятельности. В заключении работы затронут вопрос перспектив развития общественных служб и возможности подчинения их деятельности принципам общественного планирования на основе общественной политики в макро- и микромасштабе.

Kazimiera Wódz

SOCIAL SERVICES IN POLAND
(Origin, development, trends and methods of work)

S u m m a r y

This work deals with the problems of social services which constitute a part of social policy (widely understood). Social services are understood as comprising all institutions and social organizations which undertake the activities whose aim is to fulfill basic social needs. The work discusses briefly the origin of social institutions active in the place of residence (territorial services) and in the place of work (labour services), and their development up to contemporary socialist professional services which employ best trained social workers (chapter I).

Chapter II deals with the development trends of social services in Poland in the period from 1945 up till the present moment. Legal, institution and organization problems characteristic for these trends have been discussed. A review of actual social services system, the relations in these services between particular levels of organization structure, and the general characteristics of their essential activity have also been considered.

Chapter III draws the readers' attention to the problems of social work methods, their theoretical origin, their varieties, and to the underlying principles of applying these methods in the work with a single person, with a group or with a big community of district inhabitants or workers. Specific methodological problems, essential for planning and realization of social activity have also been examined. In the end of work the author deals with the perspectives for social services development and with the possibility of subordinating these services to the principles of social planning which would enter the area of social policy in macro and microscale.

nr inw.: BGN - 286



BG N 286/521

ISSN 0208-6336

ISBN 83-09-00345-2