

**Cezary Żołędowski**

Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski<sup>1</sup>

*Ze studiów nad historią polityki społecznej  
i kwestii społecznych w Polsce*

Paweł Grata (red.)

*Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej.  
Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku  
Tom IV*

Rzeszów 2016, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 219 s.

Najważniejszym celem tej recenzji jest zachęcenie Czytelników do sięgnięcia po książkę będącą interesującym efektem zbiorowego wysiłku autorów mierzących się z różnymi aspektami historii polityki społecznej w Polsce — tej bardziej odległej, jak i całkiem niedawnej. Wypada jednak zacząć od konstatacji, że powstała na Uniwersytecie Rzeszowskim pozycja stanowi — już kolejne — potwierdzenie pojawienia się na akademickiej mapie kraju nowego ośrodka badań nad polityką społeczną, którego specjalnością jest historia kwestii społecznych i instytucji zajmujących się ich rozwiązywaniem. Pod tym względem ośrodek rzeszowski, jakkolwiek o jego istnieniu możemy mówić od stosunkowo niedawna, zaczyna odgrywać rolę najbardziej znaczącą, wyraźnie przyczyniając się do zmniejszenia deficytu refleksji nad przeszłością instytucji społecznych w Polsce.

---

<sup>1</sup> Instytut Polityki Społecznej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, adres elektroniczny autora: [czoledowski@uw.edu.pl](mailto:czoledowski@uw.edu.pl)

Największa w tym zasługa Pawła Graty, autora opracowań historycznych poświęconych polityce społecznej<sup>2</sup>, a także pomysłodawcy i redaktora naukowego zainicjowanej w 2013 r. serii studiów zatytułowanych „Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej”. Taki tytuł w czytelny sposób oddaje zamysł całego cyklu, czyli prezentowanie rezultatów studiów historycznych, uzupełnianych wszakże artykułami o tematyce współczesnej. Zamieszczanie tych ostatnich może być jednak oceniane jako łamanie konwencji dotyczących opracowań *stricte* historycznych. I wydaje się, że rzeczywiście tak jest w przypadku pojedynczych (w całej serii) studiów, które nie podejmują wątków historycznej ewolucji aktualnych rozwiązań instytucjonalnych w ramach polityki społecznej.

W 2016 r. ukazał się czwarty już tom tej serii, co oznacza, że autorom udało się utrzymać roczny cykl publikacji, których statystycznym efektem jest ponad czterdzieści wartościowych artykułów, napisanych przez badaczy z wielu ośrodków oraz reprezentujących różne dyscypliny naukowe. Znacząca większość tych opracowań przedstawia rezultaty studiów nad przeszłością polityki społecznej, a ich uzupełnieniem — jak już wspomniano — są analizy problemów stanowiących współczesne wyzwania dla instytucji publicznych w Polsce. Łącznie składają się one na szeroki i wieloaspektowy obraz interdyscyplinarnie rejestrowanych procesów oraz zmian instytucjonalnych zachodzących w ciągu ostatnich blisko stu lat w polskiej polityce społecznej.

Podobnie jak w poprzednich tomach, również artykuły zawarte w czwartej części charakteryzują się różnicowaniem tematycznym. Tym, co je natomiast najbardziej łączy, poza oczywistą orientacją na problematykę szeroko rozumianej polityki społecznej, są sprawy warsztatowe. W tym kontekście zamieszczonym w recenzowanym tomie opracowaniom można przypisać przynajmniej dwie wspólne cechy. Pierwszą z nich jest syntetyczność ujęć podejmowanych zagadnień, a drugą — niezmiernie rzetelna dokumentacja, odnosząca się do bardzo zróżnicowanych źródeł, w tym również — w przypadku studiów podejmowanych przez historyków — niewykorzystywanych wcześniej danych archiwalnych. Z ogółem dziewięciu artykułów składających się na tę zbiorową publikację sześć podejmuje, w porządku chronologicznym, różne aspekty historyczne (w tym trzy sytuują się w problematyce funkcjonowania instytucji w II Rzeczypospolitej i trzy w okresie Polski Ludowej), natomiast trzy pozostałe odnoszą się do wybranych tematów współczesnych.

Problematykę polityki społecznej w okresie międzywojennym otwiera opracowanie Karola Chylaka poświęcone polityce przeciwdziałania żebractwu i włóczęgostwu, zawierające także opis podejmowanych od XV w. działań mających na celu ograniczanie tych zjawisk na ziemiach polskich. Próby czynione w tym zakresie w II Rzeczypospolitej okazały się mało skuteczne, pomimo wejścia w życie w 1927 r. tematycznego rozporządzenia Prezydenta RP, którego wdrożenie spoczęło na Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej. Zdaniem autora brak satysfakcjonujących efektów w ograniczaniu żebractwa i włóczęgostwa wynikał głównie z ograniczonych możliwości finansowych państwa i słabości samorządów. Problem ten starano się częściowo złagodzić w drugiej połowie lat 30., przez przekazanie

<sup>2</sup> Recenzja jednej z tych prac (Grata, P. 2013 *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarrunkowania — instytucje — działania*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego) została opublikowana w numerze 24 (1)/2014 „Problemów Polityki Społecznej. Studiów i Dyskusji”.

funkcji wykonawczych wcześniej pomijanym organizacjom dobroczynnym, przy ograniczeniu aktywności instytucji publicznych do działań moderująco-regulacyjnych. Dopiero takie rozwiązanie przyniosło wyraźną aktywizację działań opiekuńczych wobec obu tych kategorii.

Kolejne opracowanie, autorstwa Anny Jarosz-Nojszewskiej, podejmuje całościową prezentację systemu ubezpieczeń społecznych na Górnym Śląsku, obejmującego ubezpieczenia na wypadek choroby, od wypadków, na wypadek inwalidztwa, starości i śmierci robotników, ubezpieczenia brackie górników, dodatkowe ubezpieczenia robotników kolejowych, ubezpieczenie od bezrobocia oraz ubezpieczenie pracowników umysłowych. W tym rozdziale zostały przedstawione podstawy prawne odrębności tego systemu w stosunku do reszty kraju, różnice w zakresie podmiotowym i uprawnieniach wynikających z ubezpieczeń, a także różnorodne problemy z unifikacją ubezpieczeń społecznych, które spowodowały utrzymanie się swoistości Górnego Śląska w tym zakresie aż do wybuchu wojny. Z punktu widzenia jego mieszkańców była to sytuacja sprzyjająca, ponieważ — jak podkreśla autorka — zasady ubezpieczeń społecznych w tym regionie były dla osób ubezpieczonych korzystniejsze od przyjętych na pozostałych obszarach państwa.

Ostatni rozdział w tej części monografii, którego autorką jest Elżbieta Słabińska, stanowi kompleksową prezentację działalności zakładów opieki całkowitej dla dzieci opuszczonych. Przedstawia podstawy prawne i zasady organizacyjno-finansowe tego typu placówek, ich dynamikę i strukturę, zasady przyjmowania podopiecznych, a także cele działalności wychowawczej. Autorka podkreśla, że w II Rzeczypospolitej opieka nad dzieckiem opuszczonym przestała być filantropią, a stała się obowiązkiem państwa. Główny ciężar utrzymania placówek spoczywał na związkach komunalnych (przede wszystkim gminach), dla których stanowiło to duże obciążenie. Z tego powodu i wobec znikomego wsparcia finansowego ze strony MPiOS sierocińce funkcjonowały na ogół w bardzo trudnych warunkach lokalowych, niekiedy brakowało pieniędzy nawet na żywność, ubrania i przybory szkolne. Bardziej skuteczne były natomiast działania ministerstwa zmierzające do zdobycia przez wychowanków zawodu, zapewnienia im opieki medycznej oraz zadbania o ich rozwój fizyczny.

Drugą część monografii, zawierającą rozdziały przedstawiające wybrane zagadnienia społeczne w Polsce Ludowej, otwiera studium Pawła Graty traktujące o działaniach ratowniczych w ramach opieki społecznej prowadzonych w 1944 r. na terenie tzw. Polski Lubelskiej. Podejmuje ono zatem ten aspekt związany z funkcjonowaniem PKWN, który w opracowaniach historycznych — zdominowanych przez zagadnienia politycznej i militarnej walki o władzę oraz narzucania dominacji ZSRR — jest marginalizowany czy wręcz pomijany. Tymczasem, co podkreśla autor, skala potrzeb (w zakresie nie tyle pomocy, co właśnie ratownictwa) była ogromna, obejmowała ponad 20% mieszkańców tego niewielkiego, uwolnionego od niemieckiej okupacji obszaru. Działania na ich rzecz były organizowane przez Centralny Komitet Opieki Społecznej (który zastąpił zlikwidowane przez komunistów instytucje Rady Głównej Opiekuńczej), przy współpracy nielicznych licencjonowanych organizacji, przede wszystkim Polskiego Czerwonego Krzyża i Centralnego Komitetu Żydów Polskich. W kolejnych częściach tego rozdziału zostały omówione działania podejmowane wobec ludności wysiedlonej z terenów przyfrontowych, ludności żydowskiej, osób przesiedlonych z terenów włączonych do ZSRR, inwalidów wojennych,

a także próby organizowania pomocy dla ludności ogarniętej powstaniem Warszawy. Konkludując te działania jako całkowicie niewystarczające, autor usprawiedliwia jednocześnie ich znikomą skuteczność ogromną skalą potrzeb i na poły wojennymi warunkami funkcjonowania „Polski Lubelskiej”.

Głównym problemem kolejnego rozdziału, autorstwa Dariusza Jarosza, jest postrzeganie własnej sytuacji materialnej przez emerytów i rencistów w ostatniej dekadzie PRL, odtworzone na podstawie listów wysyłanych do Komitetu Centralnego PZPR w latach 1981–1989. Jakkolwiek na początku opracowania pojawiają się podstawowe dane statystyczne rekonstruuje m.in. sytuację dochodową gospodarstw domowych tego typu, to koncentruje się ono na badaniu częstotliwości i analizie treści wspomnianej korespondencji. Listy od emerytów i rencistów stanowiły jej kilka procent i generalnie przedstawiały ich ciężką sytuację materialną. Nadawcy listów uznawali za główny problem złe funkcjonowanie systemu emerytalnego, w szczególności różnicowanie między „starym” a „nowym portfelem” i niewystarczającą waloryzację. Ciekawym zjawiskiem był zwiększający się od połowy lat 80. napływ listów od byłych ludzi władzy — emerytowanych pracowników instytucji publicznych i służb mundurowych, skarżących się na dotyczącą ich degradację materialną, co autor interpretuje jako dodatkowy symptom delegitymizacji władzy komunistycznej w tym okresie.

W ostatnim rozdziale składającym się na część poświęconą polityce społecznej w latach 1944–1989 Maciej Cesarski opisał politykę wobec mieszkalnictwa i sytuację mieszkaniową w PRL, przyjmując za punkt wyjścia wskaźniki charakteryzujące mieszkalnictwo w II Rzeczypospolitej. Walorem tej pracy — podjętej przez uznanego badacza mieszkalnictwa w Polsce — jest syntetyczność prezentacji pozytywnych i negatywnych aspektów polityki mieszkaniowej i zmian strukturalnych w mieszkalnictwie tego okresu, a także ukazanie uwarunkowań zachodzących w tej sferze procesów, głównie o charakterze demograficznym i industrializacyjno-urbanizacyjnym.

Zagadnienia współczesnej polityki społecznej są reprezentowane w recenzowanym tomie przez trzy opracowania. Pierwszym z nich jest studium Jerzego Krzyszkowskiego przedstawiające ocenę zmian systemu pomocy społecznej po 1989 r. W podobnie syntetyczny sposób jak w poprzednim rozdziale zostały w nim opisane procesy przekształceń pomocy społecznej po przełomie ustrojowym, ze wskazaniem reform samorządu terytorialnego jako kluczowych dla funkcjonowania tego działu zabezpieczenia społecznego. Opracowanie kończy zwięzłe zestawienie osiągnięć i niepowodzeń pomocy społecznej w ostatnim ćwierćwieczu. Do tych pierwszych autor zalicza rozwiązania systemowe — przekazanie zadań samorządom przy współfinansującej roli państwa oraz profesjonalizację służb społecznych. Problemem pozostaje natomiast niska efektywność gminnych ośrodków (szczególnie w wypadku przeciwdziałania biedzie i wykluczeniu społecznemu) wynikająca m.in. z braku strategii samorządowych i niedostatków współdziałania z podmiotami pozarządowymi, co prowadzi do utrwalania sytuacji społecznej klientów, a w konsekwencji do dalszej marginalizacji całych grup społecznych i regionów kraju.

Tematem opracowania Bogusława Kotarby jest przepływ informacji między organami wykonawczymi i stanowiącymi samorządów na temat realizacji zadań z zakresu polityki

społecznej. Badania przeprowadzone w kilkunastu gminach potwierdzają formalne wywiązywanie się przez wójtów z obowiązków informowania rad gmin o działaniach w tym zakresie, jednak ich sprawozdania przeważnie nie zawierają danych umożliwiających właściwą ocenę sposobu realizacji lokalnej polityki społecznej. Z drugiej strony, organy stanowiące zasadniczo nie stawiają wymagań odnośnie do informowania o realizacji ustawowych programów społecznych i na ogół nie wykazują nimi zainteresowania. Według autora głównym powodem takiej sytuacji są ograniczone kompetencje — zarówno urzędników odpowiedzialnych za zadania gminy z zakresu polityki społecznej, jak i radnych.

Ostatnie studium, którego autorką jest Anna Kołomycew, podejmuje zagadnienie prawno-instytucjonalnych uwarunkowań udziału przedsiębiorstw społecznych w koprodukcji usług publicznych. Opracowanie koncentruje się na opisie czynników powodujących, że dostarczanie tego rodzaju usług przez przedsiębiorców społecznych nadal znajduje się w Polsce na bardzo wstępnym etapie rozwoju, pomimo istnienia stosownych uregulowań w prawie Unii Europejskiej i ich implementacji w prawie krajowym. Zdiagnozowanymi przez autorkę barierami koprodukcji po stronie przedsiębiorstw społecznych są przede wszystkim: słabość i stygmatyzacja tego sektora oraz jego wewnętrzne zróżnicowanie, brak przedsiębiorczego nastawienia, uzależnienie od finansowania zewnętrznego, a także niestabilny i nadal budowany system wsparcia. Z kolei po stronie sektora publicznego główną barierą jest zamknięcie na niepublicznych aktorów, wynikające z niechęci do zmian ustalonych ról oraz z niedostatku wiedzy i umiejętności pozwalających na aktywne włączanie innych podmiotów w dostarczanie usług publicznych.

Najbardziej ogólną refleksją z lektury recenzowanej książki jest potwierdzenie, że historia polityki społecznej spotyka się z rosnącym zainteresowaniem przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, o czym świadczy skład autorski oraz adresaci tego i poprzednich tomów „Studiów z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku”, kierowanych zarówno do uznanych badaczy, jak i adeptów różnych kierunków studiów społecznych. Wśród autorów „Studiów” znajdują się bowiem nie tylko — co zrozumiałe — politycy społeczni i historycy, ale też politolodzy, socjologowie i prawnicy. Jest tak zapewne dlatego, że polityka społeczna w swoim zinstytucjonalizowanym wymiarze od dawna stanowi ważną część zarówno działań instytucji publicznych, jak i organizowania się społeczeństwa poza instytucjami władzy państwowej, stanowiąc — w różnym stopniu adekwatną — odpowiedź na dokonujące się procesy społeczne. Instrumenty stosowane przez politykę społeczną nie są zatem jej „wyłączną własnością” oraz wymagają — podobnie jak ocena okoliczności i skutków podejmowanych w jej ramach działań — spojrzenia interdyscyplinarnego.

Taka holistyczna perspektywa w ustaleniach dotyczących przeszłości polityki społecznej jest najbardziej widoczną cechą, a zarazem jednym z największych walorów recenzowanej monografii. Jest także jednym z powodów, dla których warto ją wykorzystywać do kształcenia na kierunku polityka społeczna. Są jednak i inne przesłanki poznawczej użyteczności opracowań zawartych w kolejnych tomach „Studiów” redagowanych przez Pawła Grate. Wiele z tych studiów jest pierwszymi opracowaniami naukowymi podjętych tematów, a wszystkie poszerzają wiedzę o początkach i późniejszych przekształceniach polityki społecznej w Polsce.