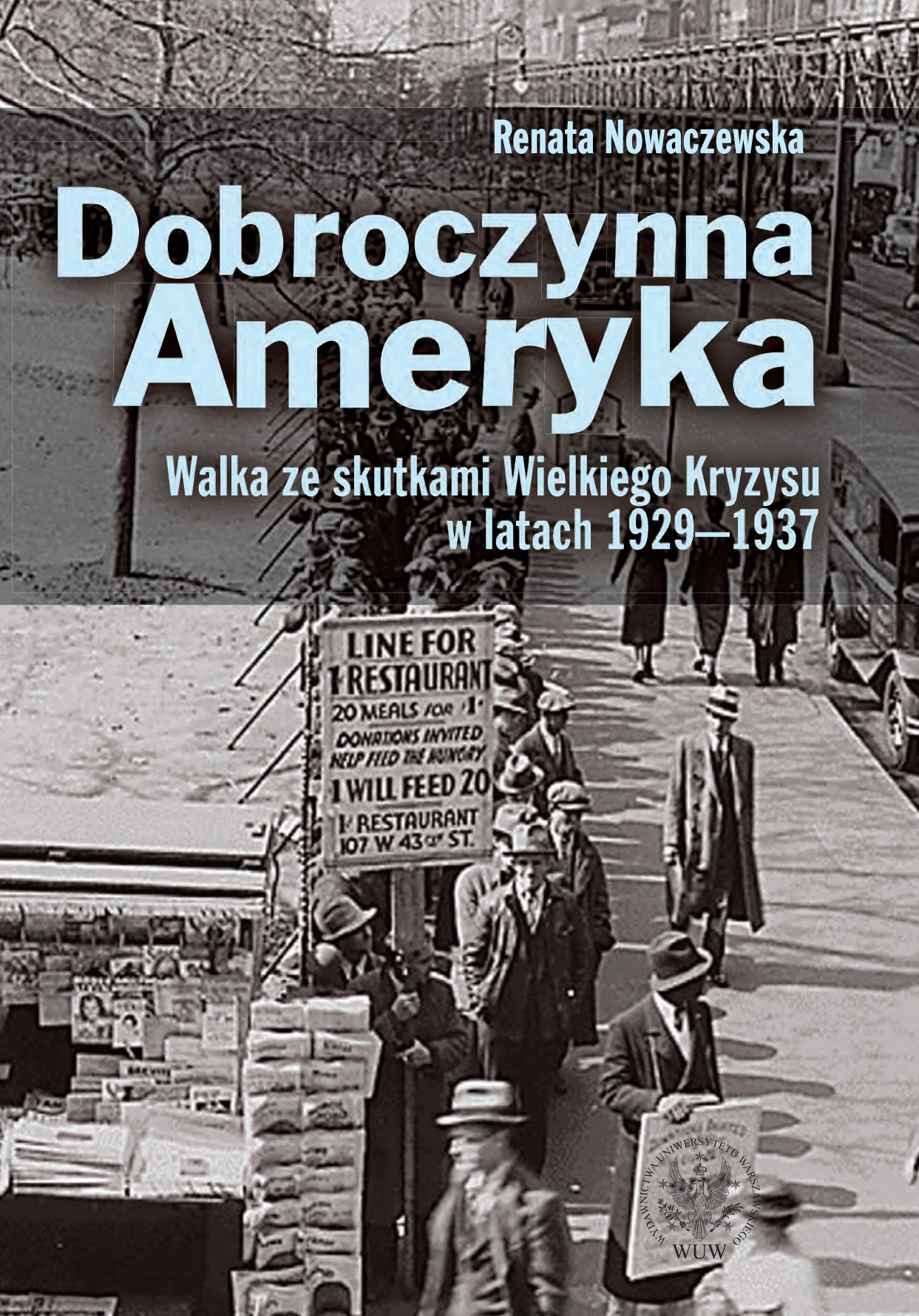




Renata Nowaczewska

Dobroczynna Ameryka

Walka ze skutkami Wielkiego Kryzysu
w latach 1929—1937



Dobroczynna Ameryka

**Walka ze skutkami Wielkiego Kryzysu
w latach 1929–1937**

Moim Rodzicom

Renata Nowaczewska

Dobroczynna Ameryka

**Walka ze skutkami Wielkiego Kryzysu
w latach 1929–1937**



Recenzenci

Halina Paraftanowicz

Izabella Rusinowa

Projekt okładki i stron tytułowych

Jakub Rakusa-Suszczewski

Redaktor prowadzący

Szymon Morawski

Redaktor

Jolanta Rudzińska

Indeks

Kamila Morawska

Redakcja techniczna

Zofia Kosińska

Skład i łamanie

Marcin Szcześniak

Ilustracja na okładce

Nowojorska ulica w czasach Wielkiego Kryzysu

© Business & Media Institute

Publikacja tej książki była możliwa dzięki dofinansowaniu przez Ambasadę USA w Warszawie w 90. rocznicę nawiązania stosunków dyplomatycznych między Polską a USA oraz przez Wydział Humanistyczny Uniwersytetu Szczecińskiego



© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009

ISBN 978-83-235-0547-1

ISBN 978-83-235-1281-3 PDF

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego

00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4

<http://www.wuw.pl>; e-mail: wuw@uw.edu.pl

Dział Handlowy WUW: tel. (0 48 22) 55-31-333; e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl

Księgarnia internetowa: <http://www.wuw.pl/ksiegarnia>

Wydanie I

Spis treści

Wstęp	7
Układ pracy	10
Stan badań	12
Podstawa źródłowa	16
Definicje i terminologia	20
Kryteria wyboru	25
 Rozdział 1. Dysputa przedkryzysowa: dobroczynność niepubliczna czy opieka publiczna?	 29
Prywatne organizacje dobroczynne w opiece społecznej	32
<i>Przemiany ideologiczne</i>	32
<i>Wolontariusz czy pracownik społeczny</i>	34
Publiczne organizacje w opiece społecznej	36
<i>Założenia</i>	36
<i>Zapomogi dla kobiet (Mothers' pension)</i>	38
<i>Opieka nad dziećmi (Child's welfare)</i>	43
<i>Zmiany społeczne</i>	43
<i>Opieka zdrowotna dla kobiet i dzieci</i>	46
<i>Opieka nad nieletnimi przestępcami</i>	48
<i>Bezpośrednia pomoc na zewnątrz (Outdoor relief)</i>	50
Organizacje prywatne a publiczne	55
<i>Centralizacja</i>	55
<i>Porównanie argumentacji</i>	61
<i>Społeczność lokalna a reforma socjalna</i>	67
Rynek pracy a zmiany społeczne	70
<i>Biznes a bezrobocie</i>	70
<i>Ubezpieczenia społeczne</i>	72
 Rozdział 2. Bezpośrednia pomoc prywatna i prywatne programy opieki w latach 1929–1937	 76
Organizacje pozarządowe	77
<i>Pomoc prywatnych organizacji dobroczynnych</i>	77

<i>Kasy zapomogowe (Community chests)</i>	78
<i>Kampanie kas zapomogowych</i>	84
<i>Fundacje lokalne (Community funds/trusts)</i>	86
<i>Wydatki fundacji lokalnych na cele społeczne</i>	91
Prywatne fundacje filantropijne	119
<i>Zmiany w przepływie funduszy i podziale na dziedziny</i>	121
<i>Wydatki fundacji prywatnych na cele społeczne</i>	132
<i>Fundacje prywatne a idea pomocy publicznej</i>	166
 Rozdział 3. Pomoc prywatna a pomoc publiczna	
w administracji Herberta Hoovera w latach 1929–1933	175
Podłoże programu antykrzysowego Herberta Hoovera	177
<i>Podatki</i>	178
<i>Podnoszenie standardu życia</i>	179
<i>Ubezpieczenia i regulacja biznesu</i>	181
<i>Roboty publiczne czy równowaga budżetu</i>	186
Sposoby wyjścia z kryzysu	195
<i>Dobroczynność a federalna pomoc bezpośrednia w świetle opinii Hoovera</i>	195
<i>Publiczna opieka społeczna</i>	208
<i>Trendy w wydatkach rocznych</i>	217
 Rozdział 4. Początki państwa opiekuńczego w okresie pierwszej	
kadencji Franklina D. Roosevelta w latach 1933–1937	227
Nowa droga wychodzenia z kryzysu	228
Relacje Roosevelta ze sferą biznesu	237
Publiczna pomoc bezpośrednia: rząd federalny – nowy gracz	247
<i>Poglądy Roosevelta na rolę prywatnych organizacji dobroczynnych</i>	
<i>i pomoc bezpośrednią</i>	250
<i>Programy prac publicznych jako forma pomocy bezpośredniej</i>	256
<i>System ubezpieczeń społecznych i początki państwa opiekuńczego</i>	263
<i>Trendy w wydatkach rocznych na publiczną pomoc bezpośrednią</i>	268
 Zakończenie	275
 Bibliografia	284
 Spis tabel, wykresów i zestawień	294
 Aneksy	295
 Indeks osobowy	350

Wstęp

Z chwilą, kiedy Stany Zjednoczone dotknął Wielki Kryzys, rząd na czele swoich priorytetów postawił znalezienie sposobu jak najrychlejszego zakończenia go. Zaczęto dyskutować nad sposobami złagodzenia jego skutków, dotkliwie odczuwanych przez obywateli. Postawiono pytania: komu należy pomóc w pierwszej kolejności, czym kosztem będzie się to musiało odbyć, jak określić wysokość tej pomocy, czy stanowić ona powinna niezbędne minimum potrzebne do przeżycia, jakie dziedziny życia powinna obejmować, czy zdolni do pracy powinni być przekwalifikowani, wreszcie, czy ci dający sobie radę mają jakikolwiek obowiązek wspomagania ludzi niezaradnych lub nieudaczników?

Nie były to jednak wątpliwości, które pojawiły się nagle i niespodziewanie, tego rodzaju debata, poparta badaniami społecznymi, trwała nieprzerwanie w kręgach działaczy społecznych praktycznie od początku istnienia państwa amerykańskiego.

Tradycja prywatnej dobroczynności przeniesiona została do Nowego Świata wraz z pierwszymi przybyszami z Europy. Początkowo kładziono nacisk na poprawę losu chorych, samotnych i biednych, a głównym środkiem zaradczym było współczucie i jałmużna. Wraz z rozwojem instytucji nowo powstałego państwa rozwijały się również organizacje społeczne. Więcej uwagi poświęcano bezrobotnym lub ludziom nieprzystosowanym społecznie. Metody pracy społecznej także się rozwijały, dzięki działaczom takim jak Jane Addams i jej Hull House, organizacjom jak Charity Organization Society, Armia Zbawienia, Czerwony Krzyż, YMCA (Young Men's Christian Association) czy efektem pracy National Conference of Charities and Corrections. Wszystkie razem i każda z osobna pozwalały zająć się, i to już bardzo wcześniej, osobami cierpiącymi na choroby psychiczne, sierotami, nieletnimi przestępcami, samotnymi matkami, bezdomnymi, chorymi lub/i po wypadkach przemysłowych, jak również – w znacznym stopniu – bezrobotnymi. Pomoc była efektywna, ale nie na tyle, by zaradzić efektom masowych zwolnień z pracy, bankructwom,

brakowi gotówki na opłacenie mieszkania, lekarza, podstawowego posiłku dla dzieci, ciepłego ubrania na zimę.

Współcześnie nikt nawet nie wątpi, że odpowiedzialność powinna leżeć po stronie państwa. Zwiększając opiekę nad społeczeństwem, państwo broni się przed upadkiem, a ciężar finansowy w dużej mierze ponoszą bogaci. Jednakże w okresie Wielkiego Kryzysu, który dotknął Stany Zjednoczone pod koniec lat 20. XX w., rozwiązania nie jawiły się takie proste. Zakres odpowiedzialności publicznej ograniczony był zarówno tradycją, jak i konstytucją. Jasno określony został podział, co należało do zadań władz lokalnych, a co do instytucji federalnych, czym powinni zająć się sami obywatele, a czego mogą oczekiwać od państwa, lub raczej, czego spodziewać się nie powinni. Dystrybucja bogactwa, która mogłaby w krótkim czasie doprowadzić do polepszenia sytuacji wielu rodzin, nigdy nie należała do zbyt popularnych idei. W tym wypadku dysputa nie mogła ograniczyć się jedynie do tego, czym powinny zajmować się prywatne, a czym publiczne organizacje; potrzebna była zmiana całego systemu.

W 1929 r. system ubezpieczeń społecznych nie istniał, rząd federalny nie brał odpowiedzialności za nikogo (może z wyjątkiem weteranów), władze stanowe ściśle definiowały, kto mógłby się kwalifikować do kategorii „potrzebujący”. Pozostawały jedynie władze lokalne, które musiały nieść brzemień walki z bezrobociem. Niektóre miasta i stany, szczególnie te większe i bogatsze, radziły sobie wręcz wzorcowo, ale też do czasu, częściowo za sprawą aktywnych liderów, takich jak gubernatorzy stanu Nowego Jorku Al Smith czy Franklin Delano Roosevelt.

W sytuacjach przejściowego kryzysu zawsze najpierw wykorzystywane były wszelkie inne możliwości, takie jak: oszczędności, pożyczki, pomoc najbliższej, potem dalszej rodziny, pomoc sąsiedzka, społeczności lokalnej, władz lokalnych. Dopiero w momencie, kiedy nie pozostawało już nic, zwracano się, i to bardzo niechętnie, po pomoc do rządu federalnego, licząc częściej na propozycję pracy, a nie jałmużnę. Niektórym zajmowało to długie miesiące i gdyby nie widok głodnych, niemal nagich dzieci, czekali by jeszcze dłużej. Jednakże kiedy kryzys przedłużał się w nieskończoność, wszelkie środki uległy wyczerpaniu, nie było już od kogo pożyczać, a władze lokalne nie tylko nie mogły udzielać skutecznej pomocy rosnącej liczbie rodzin, reprezentujących przekrój całego społeczeństwa, ale i same były poważnie zadłużone¹.

¹ Bogata literatura dotycząca przebiegu Wielkiego Kryzysu w poszczególnych miastach zob. np.: B.F. Schwartz, *Unemployment Relief in Philadelphia, 1930–1932. A Study of the Depression Impact on Voluntarism*, w: *Hitting Home. The Great Depression In Town and Country*, red. B. Sternsher, Chicago 1970; J.F. Bauman, *The City, the Depression and Relief. The Philadelphia Experience 1929–1939*, praca doktorska, Rutgers University, 1969; R. Biles, *Memphis in the Great Depression*, Knoxville 1986; R.L. Heinemann, *Depression and New Deal in Virginia. The Enduring Dominion*, Charlottesville 1983; B.J. Plimmer, *Voluntarism in Crisis. An Exploration of the Effects of Great Depression in Delaware 1929–1938*, praca doktorska, The University of Hull, 1996.

Z tych samych powodów działalność organizacji charytatywnych uległa znaczącemu ograniczeniu. Opierając się jedynie na dobrowolnych datkach ludzi, którzy sami byli w potrzebie lub po prostu bali się o własną przyszłość, nie mogły one liczyć na zbyt dużą skuteczność kampanii zbierania funduszy. Można tu mówić zarówno o kryzysie współczucia², jak i o kryzysie całego systemu, który (tak jak to przewidywali działacze społeczni już pod koniec XIX w.³) musiał w końcu nastąpić: *bad charity drives out good charity*, czyli zła (raczej niewłaściwa, szkodliwa) dobroczynność wypycha tę dobrą. Zasada, której skutki odczuwano zbyt boleśnie, według której potrzebny był scentralizowany system⁴, korzystający z najlepszych doświadczeń i metod naukowych, wypracowanych przez prywatne organizacje i fundacje, który zdominowałby rozdawnictwo w celu stworzenia idealnie funkcjonującej maszyny na poziomie federalnym z nieograniczonymi zasobami i możliwościami.

Chciano natomiast uniknąć XIX-wiecznego modelu pomocy dobroczynnej, który był w większości niezorganizowany i bardzo nieefektywny, „oparty na zbieraniu plonów ręcznie, jeden owoc po drugim”⁵. Wiek XX, przynosząc zmiany społeczne i mnożąc problemy, z którymi należało się uporać, wymagał lepszych rozwiązań. Cytując za Rayem Bakerem, znanym reporterem zajmującym się problemami społecznymi, „potrzebna była maszyna, która mogłaby od razu przebrnąć przez cały sad”⁶.

Wyłaniał się problem, w jakim stopniu powinna to być pomoc prywatna, a w jakim publiczna, czy i gdzie istnieje granica, i czy w ogóle jest potrzebna? Czy państwo opiekuńcze pozostawi miejsce dla działalności prywatnej, czy możliwe jest współdziałanie, a może dofinansowywanie przez władze tychże organizacji? Czy negatywna częstokroć ocena fundacji filantropijnych pozwoli na współpracę i wykorzystanie wyników badań nad bolączkami systemu społecznego, prowadzonych przez wiele lat?

Wyraźnie obawiano się podejmowania jakichkolwiek radykalnych kroków. Wraz z eskalacją kryzysu rozwiązywania, które należało podjąć, musiały być bar-

² M. Olasky, *The Tragedy of American Compassion*, Washington DC 1992.

³ Stanton Coit, działacz Charity Organization Society (COS), przekonywał, że „wyniki pracy COS-u mogą, w ciągu jednego okresu niezwyklego kryzysu, ulec całkowitemu zniweczeniu, przez sentymentalistów i [...] ogłoszenia prasowe [o zbiórkach funduszy] dla ulżenia biednym”; „The Forum” 17, 1894 (V), za: M. Olasky, *op. cit.*, s. 127.

⁴ O połączenie wysiłków starały się COS, zob. F.D. Watson, *The Charity Organization Movement in the United States. A Study in American Philanthropy*, New York 1922; H.S. Gurteen, *Handbook of Charity Organization*, Buffalo–New York 1882, ale i organizacje w granicach jednego miasta, np. New York Bureau of Charities, którego celem było m.in. prowadzenie centralnego rejestru osób otrzymujących pomoc, tworzenie raportów na temat najsukcesowniejszych metod testowania i weryfikacji aplikantów oraz kierowanie ich do właściwych agencji, najbardziej odpowiadających ich potrzebom. Zob. D. Schneider, A. Deutsch, *The History of Public Welfare in New York State 1867–1940*, Montclair NJ 1969, s. 37. Choć biuro działało zaledwie 2 lata, zdołało stworzyć spis ponad 190 organizacji społecznych w Nowym Jorku i ok. 14 tys. odbiorców pomocy bezpośredniej.

⁵ Jak nazwał to Jerry McAuley, założyciel Misji w Nowym Jorku; M. Olasky, *op. cit.*, s. 118.

⁶ R.S. Baker, *The Spiritual Unrest*, New York 1910, s. 159, za: M. Olasky, *op. cit.*, s. 118.

dziej innowacyjne, tym więcej obaw budziły propozycje zwiększenia roli państwa, scentralizowania pewnych programów. Na sam dźwięk słowa „opiekuńcze” w stosunku do roli państwa wielu przepowiadało upadek wartości, a widmo komunizmu stało niemal u drzwi. Istotnym więc pytaniem było, gdzie należało umieścić linię kompromisu?

Praca ta poświęcona jest kwestii podejścia prywatnych organizacji społecznych do Wielkiego Kryzysu 1929 r. w Stanach Zjednoczonych. Podjęto również temat tradycji dobroczynności, związanych z nią wartości, takich jak: niezależność, indywidualizm, przedsiębiorczość i wytrwałość w zmaganiu się z przeciwnościami losu, bez wyciągania ręki po pomoc aż do krytycznego momentu.

Zaprezentowano trzy punkty widzenia: **biorącego** – niechętnie, ze wstydem, z poczuciem poniżenia; **dającego** – pracownika socjalnego organizacji dobroczynnej lub wolontariusza wraz z ich sposobem postrzegania problemu i strony otrzymującej; **państwa** – a raczej administracji i jej opinii na to, komu, jak wiele i w jakiej postaci pomagać, a przede wszystkim, czy taka pomoc jest zasadna?

I tak jak pozycja administracji ulegała zmianie (choć wcale nie tak radykalnej jak można by oczekiwać), tak i pozostałe strony przyjmowały różne postawy. Kilka pytań postawionych w tej pracy dotyczy relacji między tymi stronami. Stawiając je, pragnęłam skonfrontować swoje ustalenia z dość powszechną opinią, że owe organizacje nie były w stanie i nie chciały udzielić adekwatnej pomocy potrzebującym, ponadto że Nowy Ład był ratunkiem po okresie stagnacji czy alienacji poprzedniej administracji i tychże organizacji charytatywnych oraz że zapoczątkowanie *welfare state* było innowacyjnym pomysłem Franklina D. Roosevelta.

Układ pracy

Praca ma układ chronologiczno-problemowy. Rozważania rozpoczynam od okresu przedkryzysowego, prezentując rodzaj równowagi między dobroczynnością publiczną i prywatną. Dalej prezentuję pierwsze cztery lata kryzysu, zarysowując wyraźne zróżnicowanie pomocy publicznej i prywatnej. Następnie omawiam kadencję Herberta Hoovera i pierwsze przesłanki powstawania systemu opiekuńczego przy zmniejszających się możliwościach organizacji społecznych, kończąc na prezydenturze Franklina D. Roosevelta i państwie opiekuńczym.

Pierwszy rozdział poświęcony jest prezentacji rozwoju dobroczynności w pierwszych dekadach XX w., w szczególności od zakończenia I wojny światowej do początku kryzysu. Duży nacisk położony został na rozważania na temat podziału wpływów i odpowiedzialności pomiędzy organizacjami prywatnymi i publicznymi oraz ustanowienia organu nadrzędnego. Częściowo jest to analiza głównych programów, którymi te organizacje się interesowały,

takimi jak opieka nad dziećmi, programy zdrowotne, zapomogi dla kobiet czy opieka nad nieletnimi przestępcami. Rozważania dotyczą także dysputy, trwającej przez wiele lat, na temat rozwiązań mogących przynieść największą korzyść społeczeństwu, które byłyby moralnie uzasadnione i społecznie oczekiwane oraz dopuszczane przez władze lokalne i federalne.

Drugi rozdział stanowi czasową kontynuację prezentacji wydarzeń od krachu w 1929 r. przez okres prezydentury Hoovera aż do końca pierwszej kadencji Roosevelta. Skupiłam się na prezentacji aktywności organizacji pozarządowych przy względnej pasywności państwa. Rozdział ten został podzielony na dwie części. Pierwsza poświęcona jest pomocy prywatnych organizacji dobroczynnych (takich jak fundusze zapomogowe i fundusze lokalne), a druga prezentacji prywatnych fundacji filantropijnych. W znaczącej części tego rozdziału analizowane są programy organizacji, ich pomoc indywidualna i masowa oraz reformowanie systemu społecznego. Analiza ta dokonana jest w oparciu o dane dotyczące pomocy bezpośredniej oraz ocenę ilościową i jakościową (rodzajową).

Trzeci rozdział obejmuje okres 1929–1933, ale prezentuje spojrzenie od strony administracji i samego Herberta Hoovera. Przybliżono tu jego sposób postrzegania kryzysu jako problemu ogólnoswiatowego i możliwości zażegnania go za wszelką cenę przez zachowanie tradycyjnego systemu. Ponadto określono miejsce, jakie Hoover wyznaczył dla sektora niepublicznego. Ważną kwestią było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy Hoover przewartościował metody pomocy federalnej w poszczególnych etapach kryzysu i jak odnosiły się te zmiany do zaangażowania prywatnych organizacji społecznych.

W czwartym, ostatnim rozdziale analizie poddano poglądy Roosevelta na sam kryzys, a przede wszystkim na dobroczynność oraz na akcje wolontariackie, jego stosunek do wielkiego biznesu, fundacji jako takich i pośrednio prywatnej filantropii. Podkreślono jego zapatrywania na rolę państwa w pomocy bezpośredniej, w tym daleko posunięty interwencjonizm i reformy społeczne.

W podsumowaniu zawarto m.in. zestawienie porównawcze poglądów obu prezydentów na działalność dobroczynną, na stosunek między prywatnymi i publicznymi organizacjami społecznymi, ich wpływ na zwiększenie opiekuńczej roli państwa jako panaceum na bezrobocie.

Cezury czasowe zostały wyznaczone przez okres prezydentury Herberta Hoovera (1929–1933) oraz pierwszej kadencji Franklina D. Roosevelta (1933–1937), kiedy zrodził się program Nowego Ładu oraz powstały zręby państwa opiekuńczego. Wybrano dwa korespondujące czasowo okresy, które pomogą podkreślić podstawowe różnice lub też podobieństwa w ich spojrzeniu na rolę państwa i prywatnej dobroczynności. W wypadku publicznej pomocy bezpośredniej cezurę stanowi 1935 r., kiedy wprowadzono system ubezpieczeń społecznych, ale ze względu na dość długotrwały okres zamykania programów pomocy publicznej część danych jest analizowana aż do 1937 r. Ponadto, dla właściwego i pełnego zobrazowania wahań w prywatnej dobroczynności,

konieczne jest spojrzenie na okres do 1937 r., kiedy zmiany fiskalne, polityka antybiznesowa Roosevelta oraz recesja 1937 r. ukształtowały negatywne relacje pomiędzy wielkimi fundacjami a administracją. W pierwszym rozdziale konieczne będzie, co oczywiste, cofnięcie się do końca XIX w. i pierwszych dekad XX w. w celu ukazania, jak rozwijały się metody pracy społecznej, a szczególnie, jak postrzegano konieczność zwiększenia opieki państwa.

Stan badań

Literaturę wykorzystaną w pracy można podzielić ogólnie na dwie grupy: dotyczącą sfery rządowej i poświęconą prywatnej oraz publicznej pomocy bezpośredniej. Należy też wspomnieć, iż znaczna liczba cytowanych monografii leży na pograniczu obu wymienionych wcześniej obszarów badań, ponieważ podejmują one dyskusję nad źródłem powstawania państwa opiekuńczego i wprowadzania reform społecznych.

Dokonując wyboru literatury, chciałam przede wszystkim uniknąć jednostronnych ocen kryzysu, programów antykryzysowych czy samych prezydentów – Hoovera i Roosevelta. Dla zapewnienia jak najpełniejszego i obiektywnego obrazu postanowiłam odwołać się zarówno do prac neutralnych w wydźwięku, jak i subiektywnych prezentacji.

Jeśli chodzi o publikacje na temat przyczyn, przebiegu i skutków Wielkiego Kryzysu, Nowego Ładu czy zasad ekonomii Keynesa⁷, to jest ich wyjątkowo dużo. Na szczególną uwagę zasługuje jedna z najnowszych publikacji Davida M. Kennedy'ego⁸, która w sposób obiektywny, acz odmienny od powszechnie znanego punktu widzenia, ocenia przebieg kryzysu. Odmienny, gdyż jak twierdzi sam autor, nie sposób znaleźć związków przyczynowo-skutkowych między krachem na giełdzie a kryzysem, Nowy Ład zaś tegoż kryzysu nie zakończył, lecz jedynie opanował panujący w kraju chaos. Ponadto, jako materiał uzupełniający, wybrane zostały dwie inne, w miarę współczesne spojrzenia na kryzys gospodarczy: Roberta S. McElvaine'a i Toma H. Watkina⁹. Ani Kennedy, ani McElvaine nie zajmują się jakimikolwiek zależnościami między prywatną a publiczną pomocą. Również Tom Watkins w swoim studium Wielkiego Kryzysu zaledwie podejmuje temat ograniczeń, jakim podlegała dobroczynność

⁷ Spośród wielu wybrałam jedną, prezentującą szczególną perspektywę problemu, a mianowicie: R.M. Collins, *The Business Response to Keynes, 1929–1964*, New York 1981. Autor starał się w niej przybliżyć podstawy programu Johna Maynarda Keynesa. Ich istotą była prostota w swej rewolucyjności, o której jedynie należało, według autora, poinformować prezydenta Roosevelta. Warta uwagi jest właśnie reakcja kręgów biznesu na program Keynesa, choć opinie i tu były podzielone na negatywne i bardzo pozytywne.

⁸ D.M. Kennedy, *Freedom from Fear. The American People in Depression and War, 1929–1945*, New York 1999.

⁹ R.S. McElvaine, *The Great Depression, 1929–1941*, New York 1984; T.H. Watkins, *The Great Depression. America in the 1930s*, Boston–New York 1993.

prywatna, natomiast różnicuje obie prezydentury pod względem ich stosunku do wolontaryjnych możliwości społeczeństwa. Nie szczędzi jednak cierpkich uwag Hooverowi, prezentując pogląd, że jego programy służyły wyłącznie przekonaniu społeczeństwa, że wszystko jest w jak największym porządku, polepszając jednocześnie wizerunek Roosevelta. Pracę McElvaine'a natomiast wyróżnia skupienie się na społecznym i kulturowym wymiarze tragedii ludzi żyjących w okresie kryzysu. Podkreśla on, jak traumatycznym przeżyciem była utrata pracy i długotrwałe bezrobocie, gdyż pozbawieni wszelkich środków do życia i godności ludzie zdani byli na łaskę i niełaskę organizacji dobroczynnych.

Pośród wielu znakomitych monografii oceniających Nowy Ład wybrałam zbiór pod redakcją Johna Braemana, Roberta H. Bremnera i Davida Brody'ego¹⁰. Podejmuje on próbę odpowiedzi na pytanie: „jak nowy był Nowy Ład?”, czy istniały dostępne alternatywy wobec tego programu i czy Roosevelt odniósł sukces, przeistaczając amerykański kapitalizm w jego bardziej „ludzką formę”? Nie jest to więc obraz Roosevelta przedstawianego, jak czynią to Wilbur i Hyde, pisząc o Hooverze, jako „Świętego Jerzego walczącego ze smakiem”, ani obraz „demagoga wiodącego ku socjalizmowi”¹¹. Szczęśliwie, oba punkty widzenia należą raczej do przeszłości i niewielu współczesnych historyków kontynuuje tego typu wywody.

Równie bogaty jest wybór prac na temat przebiegu kadencji obu prezydentów, ze szczegółowym omówieniem kształtowania się ich polityki wewnętrznej, doboru i wpływu ich doradców, postrzegania przez przeciwników czy społeczeństwo. Zbiór Martina L. Fausolda¹², należący już niemalże do klasyki, jest próbą bardziej zbalansowanego, ale i łagodnego zaprezentowania czterech lat prezydentury Hoovera. Dwa punkty widzenia: Hoover jako przeciwieństwo Roosevelta i Hoover jako prekursor, którego szlakami podążył Roosevelt, stanowić mogą tło do określenia ich roli w rozwoju publicznej opieki społecznej. To właśnie w tym zbiorze Albert U. Romasco postawił odważną tezę, iż Herbert Hoover zrywał związki z tradycyjnie pojmowaną rolą rządu federalnego, a Rooseveltowski Nowy Ład swoje źródło czerpał z programów zapoczątkowanych przez Hoovera¹³. Co zaś się tyczy Roosevelta, to istotny wkład w badanie

¹⁰ *The New Deal. The National Level*, red. J. Braeman, R.H. Bremner, D. Brody, t. 1: *The New Deal. The State and Local Levels*, t. 2, Columbus 1975. Uzupełnieniem wiedzy o rozwoju programów Nowego Ładu jest publikacja *The New Deal Thought*, red. H. Zinn, Indianapolis–New York 1966.

¹¹ *The New Deal. The National Level...*, s. ix.

¹² *The Hoover Presidency. A Reappraisal*, red. M.L. Fausold, Albany 1974.

¹³ Monografia Martina L. Fausolda, opublikowana ponad 10 lat później, a należąca do tzw. prezydenckiej serii, jest mimo wszystko próbą rehabilitacji Hoovera. Stanowi przy tym przebogate źródło wiedzy, powstała bowiem w oparciu o imponujący zbiór materiałów źródłowych; *idem*, *The Presidency of Herbert C. Hoover*, Lawrence, Kansas 1985. Ponadto wartą uwagi jest monografia Craiga Lloyda, *Aggressive Introvert. A Study of H. Hoover and Public Relations Management 1912–1932*, Columbus 1972, gdyż przybliża trudne relacje między zamkniętym w sobie i mało medialnym prezydentem a nieprzychylną i częstokroć zbyt krytyczną prasą, które miały wpływ na ocenę

źródeł pochodzenia idei państwa opiekuńczego wnieśli Paul K. Conkin i Daniel E. Fusfeld¹⁴. Do ciekawego studium osób z otoczenia Roosevelta jeszcze przed wygranymi wyborami z 1932 r. należy opracowanie Elliota A. Rosena, zrywające z wieloma daleko posuniętymi uogólnieniami, a czasem nawet niesprawiedliwymi ocenami osób z kręgu przyszłego prezydenta i przecenianej siły ich perswazji¹⁵.

Fundacje i organizacje charytatywne również stanowią przedmiot wielu opracowań. W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele pozycji, których głównym celem jest przybliżenie jedynie chronologii wydarzeń, są one jednak źródłem rzadko przytaczanych i trudno dostępnych danych, chociaż w często jednostronnej interpretacji. Liczne są prace z zakresu historii filantropii w Stanach Zjednoczonych czy amerykańskiej za granicą. Do podstawowych opracowań, w pierwszej z wymienionych kategorii, należy praca Roberta H. Bremnera¹⁶. Choć jego wizja historii jest raczej deskryptywna, to niezmiennie stanowi idealne podłoże do wszelkich badań w dziedzinie filantropii. On, jak również Merle Curti¹⁷ w studium o rozwoju dobroczynności w Ameryce od czasów kolonialnych do okresu powojennego, mierząc się z tak obszernym tematem, zmuszeni byli niemal całkowicie pominąć czynnik lokalny, nie wspominając już nawet o roli rządu federalnego.

Drugą grupę prac stanowią autobiografie i biografie najbardziej znanych filantropów i działaczy społecznych, np. Andrew Carnegiego, Johna D. Rockefellera czy Henry'ego Forda¹⁸, które są podstawą w prezentacji ideologii najważniejszych fundacji. Choć wydane przed początkiem Wielkiego Kryzysu, rzucają sporo światła na politykę założonych przez nich fundacji. W tym miejscu konieczne jest wzmianka o bogactwie publikacji Andrew Carnegiego¹⁹, który nie-

jego prezydentury. Wybrałam również współczesne Hooverowi opracowania, jak: R.L. Wilbur, A.M. Hyde, *The Hoover Policies*, New York 1937, nie ze względu na pozbawione jakiegokolwiek obiektywizmu komentarze, lecz wybór mniej znanych i dostępnych pism prezydenta.

¹⁴ P.K. Conkin, *Franklin D. Roosevelt and the Origins of the Welfare State*, New York 1967; D.E. Fusfeld, *The Economic Thought of Franklin D. Roosevelt and the Origins of the New Deal*, New York 1956.

¹⁵ E.A. Rosen, *Hoover, Roosevelt and the Brains Trust. From Depression to New Deal*, New York 1977.

¹⁶ R.H. Bremner, *American Philanthropy*, Chicago 1960.

¹⁷ M. Curti, *American Philanthropy Abroad. A History*, New Brunswick 1963.

¹⁸ J.D. Rockefeller, *Random Reminiscences of Men and Events*, Garden City 1913; H. Ford, S. Crowther, *My Life and Work*, Garden City 1922. Wśród wielu biografii można wymienić zaledwie kilka najważniejszych, gdyż nieustannie publikowane są nowe, uaktualniane i poszerzone wersje: A. Nevis, *Study in Power. John D. Rockefeller. Industrialist and Philanthropist*, t. 1–2, New York 1953; P. Collier, D. Horowitz, *The Rockefellers. An American Dynasty*, New York 1976; najnowsza: R. Chernow, *Titan. The Life of John D. Rockefeller, Sr.*, New York 1998; biografie poświęcone rodzinie Fordów: R. Lacey, *Ford. The Men and the Machine*, Boston–Toronto 1986; P. Collier, D. Horowitz, *The Fords*, New York 1987; zob. też prezentującą społeczny odbiór Forda, pozycję ważną dla okresu kryzysu: D.L. Lewis, *The Public Image of Henry Ford. An American Folk Hero and his Company*, Detroit 1976.

¹⁹ A. Carnegie, *Autobiography*, Boston 1920; *idem*, *The Best Fields for Philanthropy*, „North American Review” 149, 1889 (XII); *idem*, *The Gospel of Wealth and Other Timely Essays*, New York 1900.

jako wykładał podstawy filantropii naukowej (*scientific philanthropy*), czyli prze-myślanej, skrupulatnie zaplanowanej i leczącej społeczne niedoskonałości.

Wśród pracowników społecznych należy z całą pewnością wymienić prace napisane przez Jane Addams²⁰, która kładła podwaliny osiedli społecznych (*settlement houses*) w Stanach Zjednoczonych.

Monografie dotyczące poszczególnych organizacji społecznych czy fundacji filantropijnych stanowią prawdziwą kopalnię wiedzy, chociaż w tak dużych opracowaniach zazwyczaj niewiele uwagi poświęcono okresowi kryzysu²¹. „Problematyka odzewu filantropii na kryzys, [zapewne] całkiem przypadkowo, pozostaje tematem ledwie tkniętym przez badaczy”²², jak pisze jeden z bardziej znanych analityków współczesnej filantropii. Potraktowany on jest, niestety, częstokroć zdawkowo i to nie za przyczyną niedostępności materiałów źródłowych.

Do najpopularniejszych tematów należą niezmiennie badania nad programami i działalnością poszczególnych fundacji²³, czasami w porównaniu z pomocą państwa udzieloną na terenie określonego stanu. Dzieje się tak zapewne z kilku powodów, omówionych poniżej. Dlatego też częściej spotykaną jest analiza pomocy publicznej, na dalszy plan odsuwa się pomoc prywatną, jednocześnie oceniając ją jako nieistotną, nieadekwatną do zaistniałych potrzeb lub po prostu nieskuteczną. Pomocne okazały się jednakże prace z pogranicza obu grup, badające źródła powstania państwa opiekuńczego w Stanach Zjednoczonych. Przykładem jest praca Richarda Caputo²⁴, będąca jednostronną analizą tematu, gdyż skupia się całkowicie na stronie publicznej pomocy bezpośredniej, pomijając jej relacje z dobroczynnością prywatną. Jedną z lepszych ocen procesów kształtowania się amerykańskiego systemu opieki społecznej można odnaleźć w pracy Edwina Amenta²⁵. Zawiera ona krytyczną analizę procesów, które miały miejsce od lat 80. XIX w. do lat 50. następnego stulecia;

²⁰ Jane Addams, *A Centennial Reader*, red. E.C. Johnson, New York 1960; *The Social Thought of Jane Addams*, red. Ch. Lasch, New York 1965.

²¹ D.T. Beito, *From Mutual Aid to the Welfare State. Fraternal Societies and Social Services, 1890–1967*, Chapel Hill–London 2000, monografia ta poświęcona jest m.in. roli *fraternal societies* we wspomaganiu chorych i bezrobotnych; R. Blank, *It Takes a Nation. A New Agenda for Fighting Poverty*, New York 1997.

²² *Philanthropic Giving. Studies in Varieties and Goals*, red. R. Magat, New York–Oxford 1989, s. 11.

²³ Można tu przytoczyć całą serię pozycji uznawanych wręcz za lekturę obowiązkową: M. Cuninggim, *Private Money and Public Service. The Role of Foundations in American Society*, New York 1972; J.C. Goulden, *The Money Givers. An Examination of the Myths and Realities of Foundations. Philanthropy in America*, New York 1971; S.M. Harrison, F.E. Andrews, *American Foundations for Social Welfare*, New York 1946; E.C. Lindeman, *Wealth and Culture. A Study of One Hundred Foundations and Community Trusts and Their Operations during the Decade of 1921–1930*, New Brunswick 1936; dwie ostatnie stanowią idealną bazę do rozważań nt. tradycyjnej roli fundacji, ich rozwoju, programów i wiedzy, kto mógł kształtować zmiany społeczne.

²⁴ R.K. Caputo, *Welfare and Freedom American Style. The Role of Federal Government 1900–1940*, Lanham MD 1991.

²⁵ E. Amenta, *Bold Relief. Institutional Politics and the Origins of Modern American Social Policy*, Princeton NJ 1998.

porównuje je przy tym do zmian zachodzących w Wielkiej Brytanii i innych krajach europejskich. Przy dokładnym omówieniu pomocy bezpośredniej niesionej przez stronę publiczną pomija on jednak rolę organizacji prywatnych, zdawkowo je wspominając. Natomiast praca zbiorowa pod redakcją Charlesa T. Clotfeltera i Thomasa Ehrlicha traktuje o rozwoju sektora pozarządowego. Nie jest ona jednakże zapisem historycznych wydarzeń, lecz prezentacją społecznej i ekonomicznej roli tegoż sektora. Do stricte porównawczego studium publicznej roli fundacji prywatnych należą prace Mary Colwell, Andrew W. Dobelsteina czy Michaela B. Katza. Monografia ostatniego z wymienionych autorów jest wybitną pracą społeczno-historyczną, gdyż stanowi zarówno bogate źródło informacji w dziedzinie historii filantropii i działalności społecznej, jak i należycie prezentuje „bohaterów” zmian społecznych²⁶.

Niestety, niemożliwe jest wskazanie różnych „szkół” filantropii, a jedynie odmienne spojrzenia. Dla autorów jak Cuninggim czy Andrews istotą ich poszukiwań jest rola fundacji w przemianach społecznych, natomiast dla Gouldena czy Lindemana – sama idea filantropii wywodzącej się z wielkich fortun, stworzona na ich potrzeby tradycja, a następnie udoskonalanie jej aż do niemalże nowej formy sztuki.

Lektura literatury przedmiotu nasuwa kilka wniosków. Po pierwsze, o niesprawiedliwej ocenie prezydentury Herberta Hoovera, przy jednoczesnym pełnym aprobaty stosunku do Franklina D. Roosevelta. Po drugie, o jednostronnym potraktowaniu bądź to czynnika publicznego, bądź też prywatnego w pomocy bezpośredniej oraz zbyt wąskim zawężeniu zagadnienia pomocy bezpośredniej, sprowadzającym go w swojej szczegółowości do studium już nie stanu czy społeczności, ale wręcz dzielnic i indywidualnych osób. Podkreślić trzeba również zbyt rozległe i ogólnikowe podejście, niewnoszące nic oprócz zaprezentowania zarysu przyczyn czy skutków zmian zachodzących w opiece społecznej. Wreszcie, brak komplementarnego zestawienia mówiącego o czterech podmiotach kryzysu: społecznościach lokalnych i drobnej dobroczynności, wielkich fundacjach i reformatorych społecznych oraz o dwóch prezydentach – Hooverze i Rooseveltcie – z ich programami i poglądami. Te braki skłoniły mnie do podjęcia próby zmierzenia się z tematem określonym w tytule pracy.

Podstawa źródłowa

Podczas kilkuletnich badań nie napotkałam pracy, która poddawałaby syntezie większość dostępnych danych sektora niezależnego, przeciwstawiając je

²⁶ *Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*, red. Ch.T. Clotfelter, Th. Ehrlich, Bloomington 1999; M.A.C. Colwell, *Private Foundations and Public Policy. The Political Role of Philanthropy*, New York 1993; A.W. Dobelstein, *Moral Authority, Ideology and the Future of American Social Welfare*, Boulder, Col. 1999; M.B. Katz, *In the Shadow of the Poorhouse. A Social History of Welfare in America*, New York 1986.

oficjalnym danym sektora publicznego, dokonując porównania ilości i jakości pomocy bezpośredniej. Co więcej, jak już wspomniano, rozważania dotyczące fundacji prywatnych zwykle ujmowane są w sposób fragmentaryczny, gdzieś na marginesie pomocy publicznej, nawet bez podawania rzędu wielkości pomocy czy planów takowej. Większość autorów skupia się na pomocy lokalnych władz, funduszy lokalnych (*community foundations/trusts*) i tradycyjnych charytatywnych organizacji ogólnokrajowych jak Czerwony Krzyż czy Armia Zbawienia²⁷. Zestawienie przeze mnie tych danych powinno wzbogacić pracę.

Materiały wykorzystane w pracy pochodzą przede wszystkim z trzech źródeł. Najistotniejszym i najwartościowszym, z punktu widzenia pracy, ośrodkiem badawczym było Ruth Lilly Special Collection and Archives w Centrum Badań Filantropii (The Center on Philanthropy) na uniwersytecie Indiana University – Purdue University Indianapolis (IUPUI)²⁸. Jest to kluczowy dla podejmowanej tu problematyki ośrodek badawczy w USA, gdzie przechowywane są dane dotyczące historii rozwoju filantropii w Ameryce. Dostęp do raportów z działalności ok. 2 tys. fundacji²⁹, organizacji charytatywnych, funduszy lokalnych, organizacji zbierających fundusze (*fund-raising*)³⁰ i prowadzących kampanie na cele dobroczynne umożliwił zebranie szczegółowych danych zezwalających na reprezentatywne potraktowanie tematu³¹. Z wielu względów, omówionych w dalszej części wstępu, szczególny nacisk położony został na organizacje ze Środkowego Zachodu i Wschodniego Wybrzeża. Warto zwrócić uwagę na fakt, że organizacje dobroczynne i fundacje filantropijne, chociaż publikują coroczne raporty z działalności – dobrowolnie lub zobligowane do

²⁷ Wśród prac godnych uwagi, choć szczątkowo wspominających kilka różnorodnych elementów mających wpływ na przebieg kryzysu, należy wymienić: J. Singleton, *The American Dole. Unemployment Relief and Welfare State in the Great Depression*, Westport, Conn. 2000.

²⁸ Centrum to przyznało mi, jako pierwszej osobie spoza granic Stanów Zjednoczonych, stypendium w ramach Archives Research Fellows Fund na badania archiwalne.

²⁹ Wydruk pełnej listy zajmuje 42 strony, dlatego z przyczyn oczywistych nie umieszczono jej w bibliografii, jest jednak ona dostępna na stronie internetowej Centrum: www.lib.iupui.edu/special/artlist.html, pod tytułem: Foundation Center Annual Report Listing; w bibliografii wymienione są jedynie raporty tych fundacji, które zostały poddane szczegółowej analizie dla potrzeb niniejszej pracy.

³⁰ Szczegółowej analizie poddano dokumentację czterech największych firm fund-raisingowych działających na Środkowym Zachodzie i na Wschodnim Wybrzeżu: American City Bureau, Inc., American Association of Fund-Raising Counsel, Inc., Ward, Dreshman and Reinhardt, Inc. oraz Marts and Lundy, Inc. Materiały w postaci mikrofilmów, pudeł z dokumentami i publikowanymi raportami, newsletterami oraz dopuszczoną do powszechnego wglądu korespondencją z wybranymi klientami stanowią uzupełnienie drugiej strony procesu zbierania funduszy.

³¹ Dokładne metody wyboru fundacji omówione są w dalszej części, ale konieczne jest podkreślenie, iż spośród tych kilku tysięcy wyselekcjonowanych zostało ok. 120, z czego w przypadku aż 45 badania wykonane zostały ze szczególną starannością, przy dogłębnej analizie raportów rocznych z okresu kryzysu, jak i z lat go poprzedzających. W efekcie z ponad 110 tomów zrobiono ponad 1800 stron notatek i kopii, a dane te posłużyły do określenia wielkości pomocy prywatnej w stosunku do publicznej.

tego od 1969 r. przez nową ustawę podatkową³² – nie udostępniają zbyt chętnie swojej wewnętrznej dokumentacji. Niezmiernie trudno jest dotrzeć do aplikacji czy opinii wystawionych przez pracowników fundacji, do wewnętrznej korespondencji obejmującej dyskusje nad podejmowanymi nowymi wyzwaniem, kierunkami rozwoju, w szczególności, jakie kryły się za tym przesłanki. Dla epoki Wielkiego Kryzysu okres „karencji” jeszcze nie minął. Z reguły wynosi on 50 lat, ale w niektórych przypadkach 70 bądź dane te są całkowicie zastrzeżone³³. Dochodzi tu jeszcze element dobrej woli czy polityki organizacji i to, czy ma ona zamiar przekazać swoją dokumentację do archiwum, gdzie proces ponownego opracowywania trwa dość długo, czy pragnie pozostawić ją wyłącznie do własnego wglądu.

Przy okazji pracy w Ruth Lilly Special Collection and Archives mogłam swobodnie korzystać z bogatych zasobów Biblioteki Głównej IUPUI, która jest jedną z najlepszych w kraju, biorąc pod uwagę podejmowaną w pracy tematykę³⁴. Znany historyk i badacz filantropii Robert L. Payton³⁵ założył tu także własną bibliotekę, Joseph and Matthew Payton Philanthropic Studies Library, której wyjątkowa kolekcja materiałów źródłowych, monografii i innych publikacji z dziedziny dobroczynności i wolontariatu ma służyć pomocą studentom, pracownikom sektora niezależnego, ale i przybywającym tam badaczom. Szereg dokumentów, które stanowić będą niezbędne uzupełnienie raportów, pochodzi właśnie z obu wymienionych księgozbiorów³⁶.

³² Reforma podatkowa z 1969 r. szczegółowo określała sposób, w jaki wszystkie organizacje dobroczynne korzystające ze zwolnień podatkowych na podstawie punktu 501(c)(3) ustawy mają prezentować zeznania na formularzu 990. (nie dotyczy organizacji religijnych), które po opracowaniu podawane są do publicznej wiadomości i są do wglądu na stronach internetowych Urzędu Skarbowego. Por. *United States Code – Congressional and Administrative News*, 91st Congress – First Session 1969, St. Paul's, Minn. 1969, t. 1: *Laws Legislative History. House Report of the Committee on Ways and Means* (2 VIII 1969), s. 1645–2025, t. 2: *Senate Report of the Finance Committee* (21 XI 1969), s. 2027–2391.

³³ D.C. Hammack, *Private Organizations, Public Purposes: Nonprofits and Their Archives*, „The Journal of American History” 76, 1989, nr 1, s. 181–191. Z pewnością można byłoby składać podania do poszczególnych organizacji z prośbą o udostępnienie odpowiednich materiałów, ale ze względu na czas trwania i znaczne koszty tego procesu efekty byłyby z całą pewnością niewspółmierne do wkładu pracy.

³⁴ Indiana University – Purdue University Indianapolis (IUPUI) jako jeden z pierwszych w latach 80. XX w. wprowadził do programu studiów kierunki z zakresu badań nad filantropią (ideą, tradycją, historią) oraz zarządzania organizacjami dobroczynnymi i fundacjami.

³⁵ To właśnie R.L. Payton serią wykładów, publikacji itp. zasugerował potrzebę stworzenia w szkolnictwie wyższym nowego działu nauczania zajmującego się „trzecim sektorem”. W niniejszej pracy kilkakrotnie odwołuję się do jego poglądów, szczególnie na rolę filantropii we współczesnym świecie, wartości nią rządzących i trendów rozwoju.

³⁶ Główne kolekcje źródeł to m.in.: *Recent Social Trends in the United States. Report of the President's Research Committee on Social Trends*, t. 1–2, New York 1933 – raport ten, mimo że opracowany na zlecenie prezydenta Hoovera, prezentuje obiektywną analizę zmian zachodzących w społeczeństwie amerykańskim w pierwszych dekadach XX w., wraz z zobrazowaniem procesu przekształcania się form prywatnej pomocy bezpośredniej, „obiektywizm” opierał się na pracy

Drugim co do ważności ośrodkiem było centrum badawcze i biblioteka Roosevelt Study Center (RSC) w Middelburgu w Holandii. Istotnym etapem prowadzonych tam badań było zebranie materiałów dotyczących roli państwa, polityki społecznej i ekonomicznych propozycji rozwiązania kryzysu. RSC było wręcz idealnym miejscem prowadzenia badań. Materiały tam zebrane, podczas miesięcznego stypendium, miały na celu porównanie opinii dwóch prezydentów, ich przeszłości związanej z dobroczynnością oraz wizji roli państwa w łagodzeniu skutków bezrobocia. Należy zwrócić uwagę na bogactwo materiałów dotyczących administracji Franklina D. Roosevelta³⁷, ale i Herberta Hoovera³⁸, Kongresów od 71 do 74, z lat 1929–1938³⁹, wspomnień doradców, członków gabinetu⁴⁰ itp.

Trzecim miejscem prowadzenia badań była J.F. Kennedy Library w North-American Studies Institute, Freie Universität w Berlinie. Miesięczny pobyt oraz kilkunastokrotne krótsze wyjazdy pozwoliły na zebranie literatury dotyczącej ogólnej wiedzy na temat filantropii, historii działalności dobroczynnej w Stanach Zjednoczonych oraz poza ich granicami od okresu kolonialnego aż po dzień dzisiejszy. Dopełnienie stanowiły czasopisma⁴¹ omawiające problematykę

niezależnych autorów, profesorów, działaczy społecznych; United States Department of Labor and Children's Bureau, *Trends in Different Types of Public and Private Relief in Urban Areas, 1929–1935*, wyd. E.A. Winslow, Washington 1937; trzecim jest raport, który zapoczątkował coroczne spisy Foundation Directory: *American Foundations and Their Fields*, Twentieth Century Fund, Inc., t. 1: 1931, Boston Mass. 1931; t. 2: 1932, Boston Mass. 1932; t. 3: 1934, Boston Mass. 1935; t. 4: 1937, New York 1939. Materiałem uzupełniającym dot. strony publicznej było oprac.: Works Progress Administration and Division of Social Research, *Trends in Relief Expenditures 1910–1935*, wyd. A.E. Geddes, Washington 1937. Nieocenionym źródłem wiedzy na temat rozwoju opieki socjalnej i przekształceń w pomocy bezpośredniej oraz oceny programów federalnych obu prezydentów okazała się kolekcja periodyków z okresu kryzysu: „The Survey Midmonthly” i „The Survey Graphic”.

³⁷ *The Public Papers and Addresses of Franklin Delano Roosevelt*, t. 1: *The Genesis of the New Deal 1928–1932*, t. 2: *The Year of Crisis 1933*, t. 3: *The Advance of Recovery and Reform, 1934*, New York 1938; Roosevelt Study Center, Middelburg, Holandia (RSC), President Franklin D. Roosevelt Office Files 1933–1945, wyd. W.E. Leuchtenburg, University Publications of America 1994, kol. mkf, cz. 4: Subject Files.

³⁸ *The State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover*, t. 1–2, wyd. W.S. Myers, Garden City–New York 1934.

³⁹ RSC, Congressional Record. Proceedings and Debates of the United States Congress: 71–74, 1&2 sessions, t. 72–79, Washington 1929–1936, kol. mkf.

⁴⁰ Spośród zbiorów Columbia University Oral History Collection on Microfiche, The Oral History Research Office, Columbia University, dostępnych właśnie w kol. mkf w RSC, wybrałam kilka kolekcji wspomnień m.in.: cz. 1: *The Reminiscences of Rexford G. Tugwell* (1972), cz. 2: *The Reminiscences of Adolf A. Berle Jr.* (1974), cz. 3: *The Reminiscences of Frances Perkins* (1976), cz. 5: *The Reminiscences of Bernice Lotwin Bernstein* (1984). Do pozostałych zbiorów źródeł z RSC należą: *Fiorella La Guardia Papers 1917–1945*, kol. mkf; *Personal Papers of Harry L. Hopkins 1930–1946*. The National Archives of the United States, 1934, kol. mkf.

⁴¹ Szeroki wybór artykułów opublikowanych w okresie 1920–1937 pochodzi z następujących czasopism: „The Century Monthly”, „The Atlantic Monthly”, „Harper's Weekly”, „The American Mercury”, „World's Work”, „Scribner's Magazine”. Ponadto wśród współczesnych periodyków

filantropii i Wielkiego Kryzysu, pochodzące z pierwszych 40 lat XX w., jak również współczesne. Ponadto biografie, autobiografie czołowych filantropów i reformatorów społecznych. Kluczowym dla tej pracy był jednak zbiór źródłowy (kolekcja mikrofilmów) z dorocznej konferencji na temat dobroczynności⁴²: *Proceedings of the Conference on Charities and Correction* (badania objęły lata 1893–1937). Źródłem uzupełniającym dane statystyczne z tego okresu było również: *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970*⁴³.

Definicje i terminologia

Dla zrozumienia pewnych procesów, które miały miejsce w świecie dobroczynności oraz na granicy państwa a tegoż świata (który dopiero w latach 80. XX w. otrzymał odpowiednie zaszeregowanie jako trzeci sektor) niezbędne jest zaprezentowanie kilku definicji. Określać one będą odmienności między nazewnictwem współczesnym a pochodzącym z pierwszych dekad XX w., jak również między polskim a amerykańskim rozumieniem zagadnienia dobroczynności, filantropii; tego, co należy do prywatnego, a co do publicznego sektora, czym jest fundacja lokalna (*community fund/trust*), a czym lokalny fundusz zapomogowy (*community chest*) i gdzie powinny być one umiejscowione, w pierwszym czy trzecim sektorze. Różnice te są istotne, wynikają z kulturowych i historycznych uwarunkowań, mających bezpośredni wpływ na rozwój dobroczynności i państwa opiekuńczego. Analiza ta powinna się przyczynić do stworzenia pewnych podwalin pod dysputę nad rolą tychże elementów w zwalczaniu skutków kryzysu gospodarczego. Na wstępie pragnę wyjaśnić, że aby zachować spójność i jednorodność tej analizy, przychyłam się do znaczenia tej terminologii w Stanach Zjednoczonych, a nie we współczesnej Polsce, choć przyznaję, że częstokroć znalezienie odpowiedniego nazewnictwa i tłumaczenie jak najwierniej oddające wydźwięk oryginalnych materiałów nastręczały pewne trudności. Okazało się to tym trudniejsze, że w języku polskim nie ma jak dotąd publikacji na temat realiów filantropii amerykańskiej, a polska semantyka nie zawsze współgra z prawnymi obostrzeniami i zależnościami występującymi w Stanach Zjednoczonych. Kilukrotnie odwołuję się do

można wymienić kilka ważniejszych: „The Journal of American History”, „Daedalus”, „The American Heritage”, „The Journal of Economic History”, „Political Science Quarterly”, „Business History Review”, „The Historian”, „The Mississippi Valley Historical Review”, „Quarterly Journal of Economics” czy wreszcie „The Annals of the American Academy of Political and Social Science”.

⁴² Konferencje te zaczęto organizować w latach 80. XIX w. jeszcze pod nazwą The Welfare Forum, a na początku XX w. przemianowano na The Conference of Charities and Correction. Tradycja corocznych spotkań działaczy społecznych, pracowników socjalnych prywatnych i publicznych organizacji kultywowana jest do dziś, chociaż nie jest ona jedyną tego typu. Sektor pozarządowej dobroczynności od lat 80. XX w. ma swoją Independent Sektor lub The American Way.

⁴³ *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970*, cz. 1–2, Washington DC 1975.

rodzimy monografii na temat dobroczynności w Polsce jako do materiału porównawczego. Wśród wielu definicji wybranych tylko kilka, które mogą przedstawić spojrzenie z różnych stron.

Początkowo **filantropia** rozumiana była wyłącznie jako „bezosobowa miłość do rodzaju ludzkiego, oparta na idei braterstwa”⁴⁴, następnie „odnosząca się do dobroczynnych prób promowania opieki socjalnej, a szczególnie pomocy niepełnosprawnym, chorym i biednym”⁴⁵. Określenie to, po raz pierwszy użyte w kazaniu przez Jeremy’ego Taylora ok. 1650 r., nie zostało włączone do powszechnego użytku aż do XVIII w. Często było ono również zamiennie używane ze starszym słowem **charytatywny** (*charity*), ale w późniejszym czasie przypisano mu szczególnie związki religijne. Charytatywny (*charitas*) znaczy miłosierny, a miłosierdzie rozumiane jako „nakaz religijny, współczucie (wręcz ‘współcierpienie’) z bliźnimi, postawa społeczna bezinteresownej pomocy potrzebującym – stanowi jeden z filarów etyki wyrosłej z [...] tradycji chrześcijaństwa i innych wyznań współegzystujących w Europie od czasów średniowiecza. Zawiera w sobie na równi pierwiastek emocjonalny, religijny i praktyczny”⁴⁶. „Jest to również kategoria społeczna, miłosierdzie jest bowiem elementem istniejących społecznych struktur i funkcjonowania społeczeństwa”⁴⁷. Związki pomiędzy religijnymi podwalinami dobroczynności a filantropią społeczną są oczywiste⁴⁸, choć obecnie występuje jasny podział na poszczególne kategorie⁴⁹.

Robert Payton zdefiniował filantropię bardziej szczegółowo, jako odnoszącą się do dobrowolnej służby, w dobrowolnych związkach oraz do dobrowolnego dawania na cele publiczne (*voluntary service, voluntary associations, voluntary giving for public purposes*)⁵⁰. Elementy te tworzą tak zwany trzeci sektor, po

⁴⁴ *The Encyclopedia Americana*, t. 21, New York 1947, s. 735. Jeśli nie zaznaczono inaczej, tłumaczenia pochodzą od autorki.

⁴⁵ *Encyclopedia Britannica*, t. 17 (1968), s. 822.

⁴⁶ *Charitas. Miłosierdzie i opieka społeczna w ideologii, normach postępowania i praktyce społeczności wyznaniowych w Rzeczypospolitej XVI–XVIII wieku*, red. U. Augustyniak, A. Karpiński, Warszawa 1999, s. 7.

⁴⁷ A. Wyrobisz, *Misericordia pestis tempore. Postawy i zachowania w czasie zarazy w Polsce nowożytnej (XVI–XVIII w.)*, w: *ibidem*, s. 209.

⁴⁸ Proces przekształcania się filantropii od dobroczynności (*charity*) przez filantropię naukową bądź metodyczną (*scientific philanthropy*) aż do powstania państwa opiekuńczego (*welfare state*) w sposób jasny i zrozumiały prezentuje m.in. R.H. Bremner, *op. cit.*

⁴⁹ Glosarium skrótów i terminów filantropijnych podaje trzy poddefinicje filantropii, które potwierdzają te współzależności: 1. Działalność wolontaryjna dla dobra publicznego; 2. Umiłowanie rodzaju ludzkiego, zwykle wyrażane próbami polepszenia dobra ogólnoludzkiego poprzez osobiste akty życzliwości lub finansowe wsparcie różnych celów; 3. Jakakolwiek próba ulżenia ludzkiemu cierpieniu czy nieszczęściu, ulepszania jakości życia, zachęcania pomocy lub wsparcia, lub też zachowanie wartości (moralnych) przez dary, usługi czy inną działalność dobrowolną, w: *Glossary of Philanthropic Acronyms and Terms*, <http://www.ulib.iupui.edu/special/dict.html>, 19 VIII 1997.

⁵⁰ R.L. Payton, *Philanthropy in Action*, w: *Philanthropy. Four Views*, red. R.L. Payton, New Brunswick 1988, s. 1.

pierwszym – publicznym, drugim – prywatnym; ten jest niezależny, dobrowolny lub pozarządowy. Zakres działalności filantropijnej oscyluje między religią, edukacją, zdrowiem, sztukami pięknymi i opieką społeczną (*social welfare*). Payton stosuje podział na dwie sfery: **akty łaski** mające ulżyć cierpiącym, ogólnie znane jako działalność charytatywna (obejmująca również bezpośrednią pomoc za granicą) oraz **akty społeczności lokalnych** służące polepszeniu jakości życia i zapewnieniu lepszej przyszłości – potocznie zwane filantropią (zajmującą się rozwojem w ramach pomocy zagranicznej)⁵¹.

W innym artykule Payton zwrócił uwagę, że filantropia w podstawowym znaczeniu „okazywania zainteresowania dobrem innych” ma wiele wspólnego z innymi określeniami, takimi jak: miłosierny, charytatywny, życzliwy, hojny (*charitable*); dobroczynny, łaskawy (*benevolent*); humanitarny i altruistyczny. Filantropia to „roztropna siostra charytatywności”⁵², która cechuje się indywidualnym podejściem, współczuciem, a jednym z bardziej charakterystycznych środków jest jałmużna. Aktywność filantropijna obejmuje raczej całą ludzkość niż poszczególne przypadki. Oznacza to dawanie pieniędzy na dużą skalę organizacjom lub instytucjom⁵³, których celem jest postęp w służbie społecznej i działania humanitarne⁵⁴, czyli – jak już niejednokrotnie porównywano do biznesu na małą i dużą skalę – to detal wobec usług hurtowych.

Niezbędne dla późniejszej dyskusji nad zagadnieniem, czy pomoc bezpośrednia powinna być prywatna, czy publiczna, jest zaprezentowanie definicji poszczególnych organizacji dobroczynnych. Może to stanowić pewien problem, gdyż współczesne rozumienie tychże organizacji zostało nieznacznie zmienione lub precyzyjniej zdefiniowane, a stało się tak za sprawą reformy podatkowej przeprowadzonej w 1969 r.⁵⁵ Status organizacji prywatnej bądź publicznej, przypisywany przez IRS (Internal Revenue Service – Służba Skarbowa, odpowiednik polskiego Urzędu Skarbowego), jest nierozzerwalnie związany z odpowiednimi ulgami podatkowymi zarówno dla samej fundacji, jak i dla darczyńców.

⁵¹ *Ibidem*, s. 1.

⁵² *Idem*, *Philanthropy. Voluntary Action for the Public Good*, New York 1988, s. 32.

⁵³ Socjolog Ph. Seleznick, *Leadership in Administration*, w: *ibidem*, s. 82, różnicuje pojęcia organizacji i instytucji. Organizacja to grupa połączona w celu wykonania określonego zadania poprzez wspólny, skoordynowany wysiłek. Członkowie wybierani są na podstawie umiejętności, które mogą wykorzystać w realizacji zadania i w miarę potrzeb grupa ta może być powiększana, a członkowie zmieniani. Instytucja natomiast jest rodzajem „przymierza” przeszłości z przyszłością, współpraca poszczególnych członków nacechowana jest pewnymi wartościami, jak poświęcenie, budowanie bliskich relacji, co niestety uniemożliwia zarówno rozszerzanie tej grupy, jak i ocenę przydatności poszczególnych jej członków, nawet jeśli w znacznym stopniu niweczą oni efekty pracy całej grupy. Z tego też powodu, kiedy myślimy o dobrowolnych, dobroczynnych związkach wolontaryjnych, myślimy o organizacjach posiadających idealną formę zapewniającą efektywność i wysoką jakość.

⁵⁴ R.L. Payton, *Philanthropic Values*, w: *Philanthropic Giving...*, s. 30.

⁵⁵ Zob. pkt 501(c)(3), w: *United States Code – Congressional and Administrative News...*, t. 1 (30 XII).

*Foundation Directory*⁵⁶ prezentuje podział na cztery główne rodzaje fundacji; **niezależne** (*independent foundations*), **sponsorowane przez firmy** (*company-sponsored foundations*), działające bądź **aktywne** (*operating foundations*) i **lokalne** (*community foundations*). **Fundacje niezależne** są organizacjami działającymi na zasadzie przydzielania grantów, a założonymi w celu wspierania społecznych, edukacyjnych, religijnych bądź innych aktywności dobroczynnych. Fundusz zakładowy pochodzi zwykle z pojedynczego źródła, od indywidualnego darczyńcy, rodziny lub grupy związanych ludzi. Fundacje te uznane są za prywatne, czasem określane jako rodzinne, a w zależności od zakresu działania mogą mieć szerokie lub wyspecjalizowane zadania (*general/special purpose*). **Fundacje firmowe** to również organizacje prywatne, niezależne, przyznające granty na cele dobroczynne, ale nierozzerwalnie związane z korporacją przydzielającą fundusze⁵⁷. **Fundacje aktywne** są określane jako prywatne, z różnymi źródłami finansowania, skupiają się jednak na bezpośrednim prowadzeniu badań (we własnych laboratoriach, instytutach itp. raczej niż za pośrednictwem innych organizacji) lub usług, przeznaczając niekiedy niewielkie sumy na granty⁵⁸. Ostatnim rodzajem omawianych tu fundacji prywatnych są **fundacje społeczności lokalnych** (*community foundation/fund lub community trust*), w Polsce czasem określane funduszem lokalnym, choć nie jest to właściwy odpowiednik. Są to organizacje sponsorowane przez wielu indywidualnych darczyńców, przeznaczające te sumy na granty na cele

⁵⁶ *Foundation Directory*, wyd. 1, wyd. A.D. Walton, F.E. Andrews, New York 1960; wyd. 2, wyd. A.D. Walton, M.O. Lewis, New York 1964; wyd. 5 i 7, wyd. M.O. Lewis, New York 1975, 1979; wyd. 12, wyd. M.M. Fleczyko, New York 1996 – jest to współcześnie najbardziej solidnie przygotowane, coroczne opracowanie na temat fundacji prywatnych w Stanach Zjednoczonych.

⁵⁷ Nie należy mylnie kojarzyć tych fundacji z takimi jak Carnegie, Rockefeller czy Ford. I chociaż zyski uzyskiwane z działalności wielkiego biznesu były wykorzystywane do zakładania fundacji, była to jednak prywatna, odrębna własność, a nie dochody korporacji. Fundusz zakładowy fundacji firmowych, jak i doroczne kontrybucje, pochodzą z korporacji przynoszącej zyski (*for-profit corporation*). Jest to przykład ścisłej współpracy pomiędzy drugim a trzecim sektorem (prywatnym i niezależnym). Mimo że aż do 1936 r. korporacje nie mogły odliczać od podatku kwot przeznaczonych na cele dobroczynne, to pierwsze tego typu fundacje powstały już w 2. dekadzie XX w. *Foundation Directory*... wśród wczesnych fundacji korporacyjnych wymienia Dayton Corporation, która założyła Dayton Foundation w Minnesocie w 1918 r., w celu „promowania dobra ogólnoludzkiego”. W 1926 r. w Illinois powołana została fundacja Sears Roebuck, w 1928 r. – Belk Foundation w Karolinie Północnej oraz Lincoln National Life Foundation w Indianie. Mimo że jest ich obecnie kilkaset, największy przyrost nastąpił w latach 1950–1969, a w omawianym okresie (1920–1937) powstało zaledwie ok. 15, to jednak nie były one brane pod uwagę w zestawieniach liczbowych ani porównaniu pomocy bezpośredniej.

⁵⁸ Ponieważ dane źródłowe pochodzące sprzed II wojny światowej nie odróżniają tych fundacji od rodzinnych oraz ponieważ Internal Revenue Service (IRS) klasyfikuje je jako prywatne, tym bardziej nie powinno to stanowić przeszkody w umieszczeniu ich w zestawieniach pomocy bezpośredniej jako pomoc prywatna. Ze względu na fakt, że ten rodzaj fundacji pokrywa koszty własnej działalności, reforma podatkowa z 1969 r. zezwoliła na nieograniczone kontrybucje od osób indywidualnych (*public contributions*).

społeczne, edukacyjne, religijne i inne, ale zwykle ograniczone do jednej społeczności lokalnej lub regionu⁵⁹. Jak zostanie to zaprezentowane w dalszej części pracy, wiele z fundacji lokalnych działało na zasadzie zarządzania funduszami przeznaczonymi przez poszczególne fundacje niezależne na cele dobroczynne. Nie opierały się one jednak na zbiórkach drobnych kwot od poszczególnych mieszkańców, choć i taka działalność była i jest podejmowana (nie czynią tego bezpośrednio, ale raczej przez zatrudnione do tych kampanii wyspecjalizowane firmy *fund-raisingowe*, czyli zbierające fundusze). Większe lub mniejsze fundacje niezależne przeznaczały pewne sumy na poprawę życia w danej społeczności lokalnej, w tym na pomoc bezpośrednią. Tylko jako zapowiedź można wymienić tu Laura Spelman Rockefeller Foundation, która corocznie przekazywała sumy na New York Community Trust⁶⁰, wsparcie było zatem prywatne, a nie publiczne.

Pierwszą fundacją lokalną była Cleveland Foundation, założona w 1914 r. przez Fredericka H. Goffa, który był przekonany, że „można by zapewnić lepsze rezultaty i większą efektywność, gdyby zarządzanie i kontrola własności przeznaczonej na cele charytatywne w każdej społeczności lokalnej była zcentralizowana w jednym, co najwyżej kilku ciałach zarządzających”⁶¹. Głównym

⁵⁹ *Foundation Directory* umieściła w swoich zestawieniach lokalne fundacje, gdyż nie różniła się one niczym od innych fundacji prywatnych. IRS podejmuje indywidualną decyzję, czy nowo powstająca fundacja lokalna ma być uznana za prywatną, czy publiczną. Korzystniejsza jest druga opcja, z prostej przyczyny – z powodu podatków: w przypadku darów dla fundacji prywatnych (**nieaktywnych**), można odliczać 30% od dochodu, jeśli jest wpłata w gotówce (przed zmianami podatkowymi w 1985 r. było to tylko 20%) i 20% dla darów w naturze (poziadłości, ziemia i inne dobra); *Foundation Directory...*, wyd. 12, s. vii. Natomiast fundacje prywatne (**aktywne**) zezwalają na odliczenia w wysokości 50% od dochodu brutto, jeśli dar jest w gotówce i 30% na dary w naturze (pod uwagę brana jest zawsze wartość rynkowa); *ibidem*, s. viii. **Publiczne** fundacje nie mają żadnych ograniczeń co do ilości i wielkości kontrybucji, a zezwalają na maksymalne odliczenia od dochodu. Ponadto fundacje zakwalifikowane jako prywatne zobowiązane są przez prawo podatkowe do płacenia 2% podatku od zysków netto od poczynionych inwestycji (w 1969 r. było to 4%). Podlegają także skomplikowanym zasadom i regułom odnoszącym się do administracji, procesu przydzielania grantów (minimum wynosi 5% wartości rynkowej aktywów rocznie); *ibidem*, s. vii. Ma to służyć przede wszystkim jako zabezpieczenie przed ewentualnymi nadużyciami podatkowymi, kiedy fundator przekazywał kwoty, papiery wartościowe, akty własności, odliczając ich wartość od podatku, a jednocześnie fundacja ta nie podejmowała dalszych kroków w celu właściwego wykorzystania ich ku polepszeniu jakości życia innych członków społeczeństwa. Tym samym społeczeństwo było oszukiwane niejako dwukrotnie. A należy pamiętać, że przed i w okresie Wielkiego Kryzysu nie istniały żadne obostrzenia podatkowe ani reguły, dozwolone było odliczanie wszelkich kwot. Pozostałe zasady działalności fundacji prywatnych dotyczą związków pomiędzy nimi a darczyńcami czy osobami zarządzającymi, własności biznesów, pewnych programowych aktywności, kwot przeznaczanych na administrację oraz konieczności przedstawiania dorocznego raportu (formularza 990-PF), który jest podawany do publicznej wiadomości; *ibidem*. Z tychże powodów współczesne fundacje lokalne chętnie korzystają z przywilejów danych organizacjom publicznym.

⁶⁰ IUPUI, New York Community Trust, Raport za lata 1933–1937.

⁶¹ IUPUI, Cleveland Foundation, Raport za 1929 r., s. 23.

więc jej celem było zapewnienie jak najlepszego wykorzystania tych funduszy, bez marnotrawienia czasu, wysiłku i pieniędzy⁶².

Dla pełnego zdefiniowania zagadnień fundacji należy również zaprezentować terminologię stosowaną w latach 20. i 30. XX w. Otóż w publikacji *American Foundations and Their Fields* (poprzednika *Foundation Directory*), wydawanej przez Twentieth Century Fund, Inc., znalazły się fundacje, które odpowiadały trzem warunkom: musiały to być organizacje posiadające własny zarząd, niebędący częścią jakiejś innej instytucji, np. uniwersytetu; musiały być założone nie dla zysku, ale w celu „rozdawania” pieniędzy, a pieniądze te nie miały służyć pokrywaniu kosztów wyłącznie własnej działalności, lecz choć w części musiały być przekazywane w postaci grantów organizacjom zewnętrznym. W ramach tej definicji nie znalazłaby się większość fundacji aktywnych, które współcześnie są uznane za prywatne. W wydaniach sprzed 1930 r. pomijano fundacje ograniczające się do jakiegoś regionu, miasta czy społeczności. W przytaczanym zestawieniu lokalne fundacje zostały już zawarte, pod warunkiem, że podawały do publicznej wiadomości informacje o swojej działalności. Jakikolwiek fundacje lub podobne do nich organizacje, których głównym celem było prowadzenie działalności misyjnej czy asystowanie organizacjom religijnym, nie były prezentowane⁶³. Podsumowując, podział i nazewnictwo stanowią wypadkową definicji współczesnych i zrozumienia problemu w pierwszych dekadach XX w.

Kryteria wyboru

Badania porównawcze pomocy bezpośredniej udzielanej przez fundacje dokonane zostały na reprezentatywnej grupie wybranej na podstawie kilku czynników. Pierwszą zasadą przy wyborze fundacji był rok ich powstania. Początkowo dolną cezurą miał być 1929 r., czyli przed wybuchem kryzysu, ze względu jednakże na fakt, iż kilka znaczących organizacji powstało już w okresie jego trwania, granica ta została przesunięta aż do 1937 r. włącznie. Na tej podstawie wstępnie wybranych zostało 86 z ogólnej liczby 1312 raportów fundacji z całego kraju, dostępnych w Ruth Lilly Special Collection and Archives.

Drugim czynnikiem eliminującym był zakres działalności, czyli dziedziny, w jakich fundacje miały zamiar bądź już się poruszały. Istnieje kilka ogólnych podziałów, w ramach których można wymieniać poddziedziny. *American*

⁶² O takiej aktywności myślał już Humphrey S. Gurteen, założyciel Charity Organization Society, który pragnął ujednoliceń i usprawnienia pracy organizacji dobroczynnych, ale na skalę większą niż lokalna. Zamiast prezentowanego przez niego w *Handbook of Charity Organization* ideału była jedynie masa „niezorganizowanych towarzystw i dobrodusznych indywidualności, każda pracująca niezależnie i tworząca przytłaczający wachlarz nieskoordynowanych związków, domów, szkół, które tylko zachęcały do defraudacji i uzależniania”; *ibidem*, s. 22–23.

⁶³ *American Foundations and Their Fields...*, t. 1, s. 7.

Foundations and Their Fields wymienia ich aż 26 do 27⁶⁴, podczas gdy klasyczne już opracowanie Eduarda C. Lindemana z 1936 r. podaje ich zaledwie 10⁶⁵. Do najpopularniejszych w obu należały medycyna i zdrowie publiczne, edukacja, opieka socjalna (*social welfare*), nauki społeczne (*social sciences*) oraz administracja. Zasadnicza różnica polegała na bardziej wnikliwym opracowaniu przygotowanym przez Twentieth Century Fund, Inc. Podstawowym warunkiem wyselekcjonowania fundacji musiało być bądź to udzielanie pomocy bezpośredniej, bądź wspieranie jakiejkolwiek organizacji starającej się złagodzić skutki kryzysu, poprawić warunki socjalne, zdrowotne grup najbardziej dotkniętych, jak dzieci, samotne matki, chorzy, ale i bezrobotni mężczyźni wraz z rodzinami. W wyniku tej selekcji wybrałam do szczegółowego omówienia pod względem programów i prowadzonej działalności 46 organizacji i fundacji.

Kolejnym zastosowanym kryterium wyboru była geograficzna lokalizacja fundacji w poszczególnych regionach, stanach, miastach. Kryterium to okazało się jednym z największych determinantów, z dwóch powodów. Po pierwsze, w niektórych stanach czy miastach nie istniały żadne fundacje lub nie mieściły się one w granicach definicji i kategorii podanych powyżej. Po drugie, fundacje te nie udostępniły swoich danych do publicznego wglądu czy nawet analizy historycznej⁶⁶. Ten brak równomiernego podziału geograficznego wymusił poszukiwanie źródeł dodatkowych. Znalazły się wśród nich wspomniane już wcześniej raporty o pomocy bezpośredniej, publikowane przez: agencje rządowe, organizacje społeczne, organizacje niezależne oraz same fundacje. Ich porównywanie pozwoliło na zapewnienie rzetelnej reprezentacji geograficznej omawianych danych, które dotyczą od 122 fundacji w 1930 do 243 w 1937 r.⁶⁷

⁶⁴ *Ibidem*, t. 1 (1931), t. 2 (1932), t. 3 (1934), t. 4 (1937). Wśród kategorii wymieniane są m.in.: medycyna i zdrowie publiczne, opieka społeczna, edukacja, opieka nad dziećmi, estetyka, nauki społeczne, ekonomia, nauki przyrodnicze, rząd i administracja publiczna, religia, związki międzynarodowe, planowanie urbanistyczne, rolnictwo i leśnictwo, relacje rasowe, nauki humanistyczne itp.

⁶⁵ E.C. Lindeman, *op. cit.*, s. 12; do dziesiątki tej należały odpowiednio: edukacja, zdrowie, opieka społeczna, administracja, rekreacja, związki międzynarodowe, religia, prawo i rząd, relacje rasowe oraz inne, niesklasyfikowane.

⁶⁶ Interesującym przykładem może być Indianapolis Community Foundation, jedna ze starszych fundacji lokalnych, która pomimo faktu długoletniego istnienia, w tym samym mieście, czołowego ośrodka badawczego filantropii wraz z archiwum (Ruth Lilly Special Collection and Archives) dopiero w lipcu 2002 r. zdecydowała się na oficjalne przekazanie swoich archiwalnych raportów do biblioteki. Opracowanie zajmie z pewnością kilkanaście miesięcy, zanim stanowiąc one będą mogły cel badań. A nawet po upływie tego czasu będą udostępniane z pewnymi zastrzeżeniami do poszczególnych lat lub dokumentów.

⁶⁷ Liczby te odnoszą się odpowiednio do poszczególnych raportów *American Foundations and Their Fields*, Twentieth Century Fund, Inc., t. 1: 1931, Boston Mass. 1931; t. 2: 1932, Boston Mass. 1932; t. 3: 1934, Boston Mass. 1935; t. 4: 1937, New York 1939. Rozmieszczenie geograficzne tychże fundacji, uzyskane na podstawie wszystkich źródeł wraz z tym otrzymanym przez autorkę, na podstawie 46 szczegółowo analizowanych fundacji, znajduje się w aneksie 1.

Z zestawienia tego wynika m.in., że w wielu regionach Stanów Zjednoczonych po prostu nie było jeszcze aktywnie działających fundacji lub dysponowały one niewielkimi zasobami finansowymi. Natomiast w takich miejscach jak miasto Nowy Jork czy stan Nowy Jork lub też Pensylwania i Massachusetts ich liczba była wręcz imponująca, jak na tak niewielkie terytorium. Patrząc na stany typu Teksas, Maryland, Floryda czy Nebraska, gdzie nie odnotowano żadnych fundacji prywatnych spełniających wymienione powyżej warunki, możemy wnioskować, iż tego typu przykładów było więcej i dlatego też organizacje omawiane w późniejszych rozdziałach skupione są na Środkowym Zachodzie i Wschodnim Wybrzeżu.

Na zakończenie pragnę zwrócić uwagę na fakt, iż badania filantropii i dobroczynności, mimo że zapoczątkowane w odległej przeszłości, należą do stosunkowo młodej dziedziny. W przypadku programów fundacji, nowatorskich rozwiązań socjalnych organizacji charytatywnych, wysiłków reformatorskich itp., pierwsze próby ujęcia przekrojowego zostały podjęte na początku lat 60. ubiegłego wieku, po przebrzmiałym okresie maccartyzmu. Następna dekada zaowocowała serią badań wpływu reformy podatkowej z 1969 r. na działalność filantropijną. W kolejnym dziesięcioleciu, wraz z pierwszymi próbami otwierania osobnych specjalizacji czy nawet kierunków w ramach studiów wyższych, zaczęto interesować się profesjonalną stroną dobroczynności: zarządzaniem, skutecznym marketingiem obu stron (dobroczyńcy i beneficjenta). W ostatnich latach XX w. pojawiła się problematyka wpływu trzeciego sektora na pozostałe, relacji państwo – opieka społeczna, prywatna czy publiczna. Z pozoru oznaczać to mogło powrót do lat 20. Tym razem jednak postawione pytania były odmienne. Nie zastanawiano się, czy i w jakim stopniu lub do kogo należeć powinny poszczególne obowiązki, ale jak określić idealne położenie granicy pomiędzy „surowym” amerykańskim kapitalizmem a socjalizującymi systemami społecznymi niektórych krajów zachodniej Europy.

Natomiast w Polsce dziedzina ta jest zupełnie młoda, pomimo długoletniej tradycji miłosierdzia i dobroczynności, organizacje pozarządowe są dopiero tworzone, nabierają doświadczenia i krzepną w nowym systemie. Ich los przypieczętowują, tak jak miało to miejsce w Stanach Zjednoczonych, wahania ekonomii, bogacenie się lub ubożenie społeczeństwa. Bardzo istotnym czynnikiem w tym procesie tworzenia jest istnienie bądź brak klasy średniej oraz tradycji społeczności lokalnych. Samopomoc i wolontariat nierozzerwalnie związane są z systemem kapitalistycznym, a przeszła epoka nie stymulowała rozwoju tych dwóch wartości lub też kreowała „wymuszony” wzorzec „dobrowolnego” udzielania się dla dobra społeczeństwa. Z tychże powodów tematyka pracy wydała mi się szczególnie frapująca. Praca ta poświęcona jest nie tylko historii filantropii, ale też mobilizacji wszelkich agencji społecznych i dobroczynnych w okresie Wielkiego Kryzysu. Omawia również początki amerykańskiego państwa opiekuńczego, które są tak odmienne od tych w Polsce czy nawet w Europie. Pośrednio tłumaczy te rozbieżności między wzorcami „opieki”

za oceanem i w Europie, stanowiąc pomoc w zrozumieniu zmian zachodzących w Polsce.

* * *

Pragnę wyrazić serdeczne podziękowania wszystkim osobom i instytucjom, dzięki którym przygotowanie niniejszej pracy było możliwe.

Dziękuję John F. Kennedy Institute for the North American Studies w Berlinie oraz Roosevelt Study Center w Middelburgu za przyznanie mi stypendiów, które umożliwiły przeprowadzenie badań naukowych.

Przyznanie Archives Research Fellows Fund przez The Center on Philanthropy, Indiana University – Purdue University Indianapolis na badania w Ruth Lilly Special Collection and Archives okazało się być bezcenne w zbieraniu kluczowych materiałów źródłowych.

Szczególnie gorąco dziękuję Panu Profesorowi Krzysztofowi Michałkowi za to, że zgodził się pokierować moją pracą, co (zważywszy na odległość) wymagało z jego strony ogromnej cierpliwości i wyrozumiałości. Dziękuję przede wszystkim za wszelką okazaną mi pomoc, wnikliwe uwagi i cenne wskazówki.

Na zakończenie pragnę wyrazić wdzięczność moim najbliższym, za niegasnące wsparcie w moich poszukiwaniach, wyjazdach i chwilach zwątpienia.

ROZDZIAŁ 1.

Dysputa przedkryzysowa: dobroczynność niepubliczna czy opieka publiczna?

W okresie niepokoju społecznego, kryzysu gospodarczego w szczególności, istnieje „większa gotowość do współpracy pomiędzy organizacjami nie dla zysku, dla zysku i sektorem publicznym”¹. Jednak początki nie wydają się tak proste jak mogłoby wynikać z tego stwierdzenia.

Kiedy „odkryto” tę drugą połowę społeczeństwa² oraz biedę jako taką, nastąpił trudny moment zaakceptowania faktu, że darwinizm społeczny jest przeżytkiem przeszłości. Z biedy tej wynikały m.in. problemy adaptacyjne imigrantów, w podnoszeniu ogólnego poziomu wykształcenia, poprawie warunków sanitarnych, obniżaniu wysokiego odsetka śmiertelności wśród noworodków; liczby wypadków przemysłowych, rosnącej liczby sierot społecznych i wiele innych. Społeczeństwo drugiej dekady XX w. stanęło przed trudną decyzją wzięcia odpowiedzialności za tych „nieszczęśliwych”, problemem, który powstał i tym, kto powinien się nimi zająć i w jaki stopniu. Czy pozostawić tę kwestię do rozstrzygnięcia prywatnej dobroczynności, czy może zainteresować administrację koniecznością zmian? Robert Kelso, przewodniczący

¹ R.L. Payton, *Philanthropy in Action*, w: *Philanthropy. Four Views*, red. R.L. Payton, New Brunswick 1988, s. 9.

² Określenie pochodzi z książki J.A. Riisa, *How the Other Half Lives. Studies Among the Tenements of New York*, New York 1971 (wyd. 1, 1890). Było to studium warunków panujących w mieszkaniach czynszowych Nowego Jorku w okresie ogromnego napływu tzw. nowej imigracji ze środkowej, wschodniej i południowej Europy, przede wszystkim Rosjan, Żydów, Włochów, Polaków i Irlandczyków. Była to szokująca prezentacja ogromnego zagęszczenia, niebezpieczeństwa w postaci epidemii, pożarów itp. Zatłoczenie, bieda, bezrobocie, desperacja ułatwiały szerzenie się aktywności kryminalnej, degeneracji i moralnej aberracji, a przecież te przytłaczające dane nie brały pod uwagę bezdomnych, porzuconych dzieci, band złodziei i opryszków, prostytutek, gangsterów i żebraków. Riis został uznany za prekursora demaskatorskiego stylu „muckrakerów”, którzy poruszali opinię publiczną dekadę później. Książka, wzbogacona o wykonane przez niego fotografie, szokowała, ale i poruszyła wiele serc, pobudzając do działania społecznego, m.in. najpierw gubernatora, a następnie prezydenta Theodora Roosevelta, zainspirowanego do wprowadzania reform w postaci tzw. minimum socjalnego określającego godne i bezpieczne warunki życia w mieszkaniach czynszowych.

Proceedings of the National Conference of Social Work (NCSW) w 1922 r.³, pytał: „jak to możliwe, że powszechnym jest fakt, iż prywatne towarzystwa i publiczne agencje egzystują obok siebie, zmagając się z tymi samymi problemami? Czy ten wysiłek powinien być prywatny? Czy rząd powinien przyznać, że z jego strony jest to polityczna ingerencja, a więc poddać się? Czy prywatne agencje powinny przekazać wszystkie zadania agencjom publicznym, aby przeprowadzone zostały na koszt podatnika? Czy może jest miejsce dla obu i może powinny one funkcjonować wspólnie?”⁴ Zupełnie odmienną kwestią do rozstrzygnięcia było podzielenie potrzebujących na tych „wartych” i „niewartych” pomocy, na godnych inwestycji i tych nierokujących szans poprawy oraz na rodzaj koniecznego wsparcia.

Wszystkie te wątpliwości stały się udziałem każdego pracownika i działacza socjalnego, pracodawcy i pracownika, przedstawiciela władz lokalnych i stanowych.

Trzy dekady pomiędzy 1890 a 1920 r. to okres progresywnych reform, rozwoju organizacji społecznych oraz głośnego domagania się zmian w warunkach socjalnych. Chciano, by podjęły one nowe wyzwania, rozszerzając dotychczas tradycyjną rolę opieki minimalnej. Presja wywierana na władze również stawała się coraz silniejsza. Działo się to z poparciem rosnących na znaczeniu związków zawodowych, a wiązało się z ogromem frustracji i pytań o właściwą drogę i rozsądną granicę pomiędzy wolnością a porządkiem, wolnością i równością; władzami stanowymi i zbyt silnymi federalnymi, których centralizm umniejszał znaczenie tych pierwszych; o umniejszanie znaczenia władzy rodzicielskiej przez publiczne instytucje wychowawczo-opiekuńcze (czynnik mogący mieć wyjątkowe znaczenie w rodzinach włoskich imigrantów, kultywujących patriarchalny model rodziny); o zwiększoną zależność jednostki wobec pomocy zewnętrznej. Frustracje te jeszcze bardziej nasiliły się w okresie kryzysu gospodarczego.

W takich sytuacjach często stawia się pytanie, czy pomoc państwa jest wystarczająca. Pod wieloma względami powinna ona być adekwatna do istniejących potrzeb, gdyż – z jednej strony – obejmuje szeroki zakres „usług”, z drugiej jednak – opiera się na obciążeniu podatkowym obywateli. Szersze spektrum ochrony to większe podatki, ściągane przez bardziej efektywny system policji podatkowej, przez bardziej restrykcyjne ustawodawstwo podatkowe, tym samym ograniczające swobodę obywateli. Następuje tu klasyczny konflikt między ideą wolności a porządkiem (*freedom vs order*), czy bardziej współczesny konflikt: wolność a równość (*freedom vs equality*). Z drugiej zaś strony,

³ Co roku przewodniczącym Krajowej Konferencji Pracy Społecznej (National Conference of Social Work) zostawał kto inny, były to z reguły osoby o znaczących dokonaniach dla rozwoju pracy socjalnej w USA; tytuł był honorowy, ale stanowił istotne wyróżnienie.

⁴ R. W. Kelso, *Is there a Dividing Line between the Cases which the Public Agency Should Take over and those which Should be Handed by Private Social Agencies?*, w: *The Proceedings of the National Conference of Social Work, Milwaukee, Wisconsin, 22–29 VI 1921*, Chicago 1921, s. 215.

wszelkie decyzje podejmowane w sektorze publicznym z konieczności zachowania zasady demokracji muszą stanowić odzew na potrzeby większościowej grupy wyborczej poprzez proces legislacyjny. Zarówno opodatkowanie społeczeństwa na cele socjalne, jak i szybka odpowiedź na zwiększone potrzeby tegoż społeczeństwa nie leżały w naturze, gestii czy zwyczaju sektora publicznego w okresie poprzedzającym Wielki Kryzys.

Brak swobody działania, a także bezprecedensowa sytuacja nie ułatwiała reformatorom i progresywnie myślącym społecznikom podejmowania prób zmiany położenia, w jakim znajdowała się ta „druga połowa” społeczeństwa, a w dobie kryzysu – przeważająca większość. Jedynym elementem, który mógł cieszyć się tą swobodą, były organizacje dobroczynne. Jak stwierdził John Gardnerem: „chyba najbardziej uderzającą cechą sektora [pozarządowego] jest jego względna swoboda od wszelkich powiązań [zobowiązań] oraz jego pluralizm. W granicach prawa, wszelcy ludzie mogą podążać za jakąkolwiek ideą czy programem jaki sobie zażyczą”⁵.

Natomiast Michael Novak prowadząc debatę na temat współczesnego znaczenia słów *private* i *public*, zwrócił uwagę na negatywne skojarzenia, które są z nimi wiązane. Wśród kilku wymienionych przez niego przedstawmy tylko te najistotniejsze. I tak **publiczny** to: dobro wspólne, społeczność, odpowiedzialność cywilna, współczucie, „rodzina”, hojność w stosunku do potrzebujących, ludzie; **prywatny** zaś to odpowiednio: interes własny, indywidualność, egocentryzm, chciwość, darwinizm, orientacja na potrzeby rynku, zyski⁶. Przedstawiając dane zebrane przez Independent Sector (sektor niezależny), wyciągnął on jednak wniosek, że te ideologiczne uogólnienia upadają w świetle dowodów na siłę amerykańskich stowarzyszeń (*associations*) i tradycji woluntaryzmu. Powołał się na opinię ekonomisty Waltera Williama, który stwierdził, że aż 80% wszystkich prywatnie przekazanych funduszy w historii ludzkości pochodziła od obywateli amerykańskich. Nie ma kraju, w którym „prawa podatkowe, zwyczaje, etos oraz tradycje instytucjonalne prywatnej hojności, byłyby tak przychylne prywatnej dobroczynności”⁷.

Novak całkowicie wsparł dumę, z jaką Amerykanie nazywają się narodem, gdzie sektor prywatny jest zorientowany publicznie (*public-spiritedness of the private sector*)⁸. Dzieje się tak, gdyż obywatele nieustannie myślą i działają, mając na względzie dobro publiczne, będąc jednocześnie głęboko przekonani, iż jedynie sektor prywatny wywiąże się należycie ze swoich zobowiązań, znacznie lepiej niż publiczny. Poniżej zaprezentowano dyskusję, trwającą praktycznie kilka dziesięcioleci, przedstawiającą tę dwoistość rozumienia pracy społecznej, której słuszność pojęto dopiero w okresie Nowego Ładu.

⁵ J.W. Gardner, *Address to Charter Meeting of Independent Sector*, 5 III 1980, za: M. Novak, *The Essay on 'Public' and 'Private'*, w: *Philanthropy. Four Views...*, s. 12.

⁶ M. Novak, *op. cit.*, s. 13.

⁷ *Ibidem*, s. 14.

⁸ *Ibidem*.

Prywatne organizacje dobroczynne w opiece społecznej

Przemiany ideologiczne

Na przełomie XIX i XX w. organizacje społeczne charakteryzowały się dwoma głównymi cechami: dobroczynnością prywatną, rozumianą jako dobrowolna (wolontaryjna) i lokalnością, pod względem obszaru będącego celem zainteresowania tychże organizacji. Praktycznie żadna prywatna organizacja nie działała na skalę regionalną czy krajową⁹, a wręcz przeciwnie, opierały się na „dobrosąsiedzkim” rozpoznawaniu potrzebujących, gdzie ludzie znając się nawzajem, odczuwali coś w rodzaju wzajemnej odpowiedzialności¹⁰. Odchodzono jednak od sentymentalnego podejścia do działalności charytatywnej, częstokroć o podłożu religijnym, gdzie osobiste zaangażowanie, bezpośredni kontakt między darczyńcą czy opiekunem a obdarowanym kształtował pewien szczególny charakter tych związków. Ten sentymentalizm był typowy dla XIX w., ale i w pierwszych dekadach następnego stulecia preferowano taki poziom relacji. Zachęcani przez takich filantropów jak Andrew Carnegie, nalegali na zainteresowanie sposobem wydawania pieniędzy, adresatami i jakością tych „usług”¹¹. Jane Addams i jej pomysł zamieszkania wśród biednych, zdegradowanych członków społeczeństwa, fizycznego wręcz kontaktu z nimi absolwentów college’ów, miał służyć pozytywnym przykładem dla pierwszych, a kształtować charakter tych drugich¹².

Wzrastająca skala problemów życia codziennego tworzyła pole do powoływania organizacji takich jak COS (Charity Organization Society – Towarzystwa Organizacji Dobroczynnych) czy Osiedla Społeczne (Social Settlements). Ich zadaniem było badanie pojedynczych spraw, przypadków (*cases*), ich obiektywna ocena oraz szukanie najwłaściwszych rozwiązań, centralizowanie i koordynacja działań mniejszych jednostek, nieustannie kierując się jedną zasadą, wyznawaną przez założyciela Settlement House w Londynie – Toynbee Hall (1884) – pastora Samuela Barnetta, który wierzył, iż reforma społeczna powinna zawsze być rozpoczynana od jednostki, ale który był również zdania,

⁹ Amerykański Czerwony Krzyż nie może tu być podany jako przykład prywatnej organizacji, gdyż częstokroć dystrybuował fundusze federalne w akcjach pomocy np. ofiarom powodzi, suszy, lub pochodzące ze zbiorów publicznych.

¹⁰ W ten właśnie sposób działały m.in. YMCA, YWCA (Young Women’s Christian Association), Armia Zbawienia, choć posiadały swoje placówki w całym kraju, nie prowadziły kampanii tak szeroko zakrojonych.

¹¹ A. Carnegie, *The Best Fields for Philanthropy*, „North American Review” 149, 1889 (XII); *idem*, *The Gospel of Wealth and Other Timely Essays*, New York 1900.

¹² J. Addams, *Twenty Years at the Hull House*, New York 1910; *The Social Thought of Jane Addams*, red. Ch. Lasch, New York 1965; *Jane Addams. A Centennial Reader*, red. E.C. Johnson, New York 1960.

że „to siła okoliczności, a nie charakter”¹³ miały wpływ na konieczność szukania pomocy.

Działacze organizacji dobroczynnych oskarżani byli częstokroć, że skupiając się na indywidualnych przypadkach, ponosili całkowitą porażkę w dziedzinie zmiany losu mas, a koncentrując się na „badaniu, pozwalają rodzinie cierpieć”¹⁴, na co ci odpowiadali, że rozpatrywanie poszczególnych przypadków jest metodą powolną, ale i najskuteczniejszą, gdyż pomagając niewielkiej liczbie ludzi nie pogarsza się losu pozostałych. Za tym dążeniem do polepszania położenia mas stało przekonanie, że „człowiek z natury jest dobry [...] pod warunkiem, że nie dostanie się w [szpony] opresyjnego systemu”¹⁵. I w przeciwieństwie do darwinizmu społecznego, głoszącego wyższość jednostek najlepiej społecznie przystosowanych, ten pogląd został określony mianem „uniwersalizmu społecznego”. Według tezy stawianej przez uniwersalistów, człowiek pozostawał bezrobotny tylko wówczas, gdy był tej pracy pozbawiony, a o swoich prawdziwych potrzebach mógł mówić otwarcie jedynie, gdy nie był zmuszany (przez ten system) do oszustwa¹⁶.

W procesie wyłaniania osób najbardziej potrzebujących dość powszechne było, niestety, podejmowanie decyzji, kto jest wart wsparcia, a kto na nie nie zasługuje. Była to postawa szczególnie charakterystyczna dla pracowników socjalnych, którzy dzielili ludzi na grupy, doszukując się w przyczynach biedy indywidualnych ułomności, grzechów, braku zaradności czy słabości charakteru. Rząd nie był w stanie zwalczać grzechu i występków słabego człowieka, nie mógł kierować rozwojem indywidualnym dążącym do zbawienia duszy, nawrócenie i rehabilitację mogły zapewnić jedynie prywatne (idealne byłoby religijne) organizacje¹⁷. Owa „odnowa charakteru i zmiana wewnętrzna człowieka” według pracownika społecznego Richarda Holza była jedynie możliwym rozwiązaniem, zgodnym z filarami wiary chrześcijańskiej (modlitwa, post, jałmużna), stanowiącym o konieczności spełniania czynów miłosiernych¹⁸.

Natomiast pracownicy osiedli społecznych źródeł „upadku” upatrywali w warunkach społecznych i ekonomicznych. Istotne były dla nich właśnie przyczyny, a nie wyłącznie skutki. Do najczęstszych przyczyn należały niesaa-

¹³ A.T. Davis, *Spearheads for Reform. The Social Settlements and the Progressive Movement, 1890–1914*, New York 1967, s. 3–25.

¹⁴ Ch.L. Brown, *Co-ordinating the Work of Public and Private Agencies in Probation Service*, w: *The Proceedings of the National Conference of Social Work, New Orleans, Louisiana, 14–21 IV 1920*, New Orleans 1920, s. 20.

¹⁵ M. Olasky, *The Tragedy of American Compassion*, Washington DC 1992, s. 120.

¹⁶ Ta nowa idea zgromadziła sporą liczbę „wyznawców”, szczególnie wśród elit intelektualnych, pisarzy, ale i w kręgach kościelnych (szczególnie Kościoła protestanckiego); por. A. Mann, *Yankee Reformers in the Urban Age*, Cambridge 1954, s. 81–91.

¹⁷ P.T. Ringenbach, *Tramps and Reform, 1873–1916. The Discovery of Unemployment in New York*, Westport, Conn. 1973, s. 91.

¹⁸ A.I. Abell, *The Urban Impact on American Protestantism, 1865–1900*, Cambridge 1943, s. 126.

nitarne warunki mieszkaniowe¹⁹, będące podatnym gruntem dla zaniedbań²⁰, przestępstw, nadużyć, wykorzystywania, aż na całkowitej moralnej degradacji kończąc²¹. Dlatego w centrum ich uwagi była edukacja społeczna, badania socjalne oraz rewitalizacja stosunków dobrosąsiedzkich w mieście²².

Kiedy doktryny protestanckiej predestynacji ustępowały miejsca nowemu, społecznemu zrozumieniu świata, negującemu przekonanie o grzesznej naturze człowieka, którego słabości prowadzą do upadku, łatwiej było działaczom społecznym przekonywać, że upadek ten wynikał ze zła społecznego²³, zatem celem samym w sobie powinno być dostarczanie odpowiedniej do potrzeb pomocy, a nie próby zmieniania czy nawracania indywidualnego człowieka.

COS i pracownicy socjalni za cel stawiali sobie pomoc biedakom, żebrakom i bezrobotnym, a obowiązkiem ich utrzymania chcieli obciążyć klasy wyższe. Natomiast pracownicy osiedli społecznych chcieli również wspierać zubożałą klasę robotniczą, będącą ledwie tuż nad „przepaścią” biedy, wierząc jednocześnie we współdziałanie poszczególnych klas dla dobra kraju²⁴. Podsumowując, filozofia ruchu COS prowadziła do prywatnej filantropii, a ruch osiedli społecznych do reform społecznych²⁵. Oba jednakże domagały się fundamentalnych zmian. Jak określiła to Mary Richmond z oddziału COS w Baltimore, dostrzegając znaczne różnice pomiędzy podejściem jednych i drugich, istniał wspólny mianownik dla pracy obu grup, to znaczy, że „niemożliwe jest dla świata, aby staął dopóki wszystko nie zacznie się od nowa i zacznie właściwie”²⁶. Czynnikiem mającym odwrócić bieg świata miała być zapewne rewolucja lub kryzys światowy. W pierwszych dekadach XX w. charakterystyczne było ogólne dobre samopoczucie, przepełnione wizjami wspaniałej przyszłości, którą miał przynieść nowy wiek. Zatem ostrzeżenia działaczy społecznych, że konieczne jest większe zaangażowanie rządu w reformy społeczne, były po prostu ignorowane.

Wolontariusz czy pracownik społeczny

Wolontariusze stanowili większość wśród osób zaangażowanych w pracę społeczną, indywidualne pobudki, dla których to robili, były różnorakie, ale

¹⁹ J.A. Riis, *op. cit.*

²⁰ Głównie chodzi o zaniedbania rodziców wobec dzieci, osoby starsze, niedołążne, kalekie.

²¹ C.A. Chambers, *Seedtime of Reform. American Social Service and Social Action, 1918–1933*, Minneapolis 1963, s. 122. Proces degradacji zaczynał się od drobnych kradzieży, przez gwałty, prostytucję aż po morderstwa.

²² A.T. Davis, *op. cit.*, s. 11–12; zob. też J. Addams, *op. cit.*

²³ *The Encyclopedia of Social Reform*, red. W.D.P. Bliss, New York 1897, s. 270.

²⁴ A.T. Davis, *op. cit.*, s. 18–19.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Z korespondencji Mary Richmond, 3 VI 1899, w: *The Heritage of American Social Work. Reading in its Philosophical and Institutional Development*, red. R. Pumphrey, M.W. Pumphrey, New York 1961, s. 266.

nie umniejszało to ich skuteczności. Niestety, w całym względnie sprawnym systemie zaczęły następować zmiany, z jednego punktu widzenia na lepsze, gdyż zapewniały większą efektywność, z drugiego na gorsze, gdyż prowadziły ponownie do bezosobowych relacji. Ku zmartwieniu m.in. Mary Richmond, „profesjoniści byli wywyższani kosztem wolontariuszy”. Dość ostro krytykowała ona też powszechne mniemanie wśród świeżo wyszkolonych grup pracowników socjalnych²⁷, którzy sądzili, iż „rolą profesjonalnych pracowników było używać swych talentów, a wolontariuszy nie robić nic poza wręczaniem [kwitów] nowo przyjętym [podopiecznym], z ustami otwartymi z admiracji dla poczynąń tych pierwszych”²⁸. Zmiany te były szczególnie niemiłe dla doświadczonych pracowników socjalnych, jak Frederic Almy z oddziału COS w Buffalo, który cierpko oceniał zasadność tychże szkoleń, mówiąc, że niedługo „pracownicy socjalni podobnie jak lekarze będą musieli zdawać egzamin zanim pozwoli im się praktykować na żywych [organizmach] biednych”²⁹.

Byli też i tacy, którzy nie różnicowali pracowników socjalnych na prywatnych i publicznych. Dla nich pracownikiem mógł być każdy, kto związany był z działalnością społeczną, czy to jako pracownik środowiskowy odwiedzający rodziny, czy agent zajmujący się dziećmi, pracownik osiedla społecznego, naukowiec, lekarz, psycholog, sędzia czy opiekun prawny osób przebywających na zwolnieniu warunkowym³⁰. Pracownik społeczny był niemalże „solą ziemi”, „czułym centrum systemu nerwowego społeczeństwa [...], znającym jego bolączki, [zachodzące w nim] procesy, możliwości, [a wszystko] przez bezpośredni kontakt, wiedzę z pierwszej ręki, którą dzielił z pozostałą częścią społeczności”³¹. Zarzucano im jednak „pazerność” w ubieganiu się o zwiększenie nakładów finansowych. Ich praca przypomina zmagania Syzyfa toczącego kamień pod górę, napotykającego mur niezrozumienia ze strony cerberów strzegących kasy publicznej. „Kiedy starania te stają się całkowicie niemożliwymi do realizacji? Kiedy praca społeczna przestaje promować postęp społeczny” – pyta Burns?³²

Obywatele patrzą częstokroć z pogardą na swój rząd, a dzieje się tak ze względu na stosunek, jaki mają do pracownika administracji publicznej, w tym pracownika socjalnego, który nie jest niczym innym jak „gościem z dużą wła-

²⁷ Pierwsza próba profesjonalizacji podjęta została podczas sześciotygodniowego kursu w ramach Letniej Szkoły Filantropii (*Summer School of Philanthropy*), zorganizowanego przez New York Charity Organization Society w 1898 r. Program ten został wkrótce przekształcony w akademicki program Graduate School of Social Work na Uniwersytecie Columbia.

²⁸ R. Lubove, *The Progressives and the Slums. Tenement House Reform in New York, 1890–1917*, Pittsburgh, Pa. 1962, s. 199–200.

²⁹ *Ibidem*, s. 41.

³⁰ Ch.L. Brown, *op. cit.*, s. 19.

³¹ A.T. Burns, *Does Social Work Promote Social Progress? Presidential Address*, w: *The Proceedings of the National Conference of Social Work, Milwaukee, Wisconsin, 22–29 VI 1921*, Chicago 1921, s. 4.

³² *Ibidem*, s. 5, 6.

dzą”. Dla pracownika agencji prywatnej ten administrator jest natomiast „głupkiem o tak koślawych poglądach jak grubas w monoklu”. Działacz prywatny, z drugiej strony, to „dynamiczny człowiek, tak wiele wiedzący o dobru społeczności, a przy tym tak pewny, co dokładnie należy zrobić, że zawsze stoi na granicy stania się zagrożeniem publicznym”³³. Przy tak radykalnych poglądach z obu stron trudno było o zgodną współpracę, a co za tym idzie, o publiczną akceptację.

A nowo powstała grupa społecznych reformatorów, która edukację i doświadczenie zdobywała w Europie (szczególnie w Anglii), gdzie obserwowała znaczącą rolę rządu w opiece nad indywidualnymi obywatelami, idąc za tamtymi przykładami, miała nadzieję na większy społeczny poklask dla ich działań, ale i liczyła na większe zaangażowanie władz lokalnych i stanowych w nowe programy³⁴.

Sami także stawiali przed sobą coraz to bardziej odważne zadania, nie mieli już tylko wskazywać potrzeby społecznych reform, ale przyjmowali na siebie odpowiedzialność za stanowienie właściwych praw, ich wprowadzanie, respektowanie i egzekwowanie. Na początku pracownik społeczny musiał zająć się tworzeniem norm legislacyjnych tam, gdzie ich brakowało, następnie upewnić się, iż zostaną one w rzeczywistości wdrożone, a odpowiednie procedury administracyjne zapewnią zainteresowanie personelu nimi się zajmującego. Ogólnie rzecz biorąc, działania miały być podejmowane kompleksowo, czyli prawa niekorzystne miały zostać zmienione, nowe, postępowe wcielone w ich miejsce, a te szkodliwe – definitywnie zlikwidowane³⁵.

Publiczne organizacje w opiece społecznej

Założenia

Momentem przełomowym w zaangażowaniu agencji publicznych, ujednolicenia opieki w poszczególnych stanach oraz scentralizowania pewnych projektów był pomysł stworzenia Children’s Bureau (Biura ds. Dzieci). Stało się

³³ R.W. Kelso, *op. cit.*, s. 215.

³⁴ Do tej grupy młodych reformatorów należało następne pokolenie po Jane Addams, Mary Richmond, Dorothei Dix itp. Byli to założyciele takich organizacji jak Amerykańskie Towarzystwo Ekonomiczne (American Economic Association, 1885), Amerykańskie Towarzystwo Nauk Politycznych (American Political Science Association, 1903), Amerykańskie Towarzystwo Socjologiczne (American Sociological Association, 1905). Stanowili oni trzon ekspertów i doradców w agencjach rządowych ery progresywnej. O rozwoju nauk społecznych w USA zob. M.O. Furner, *Advocacy and Objectivity. A Crisis In the Professionalization of American Social Science, 1865–1905*, Lexington 1975.

³⁵ F.J. Bruno, *The Co-operation of Social Workers with Public Officials in the Enforcement of Law. From the Point of View of Social Workers with Private Agencies*, w: *The Proceedings of the National Conference of Social Work, Toronto, Ontario, 25 VI–2 VII 1924*, Chicago 1924, s. 327–333.

to dzięki staraniom Florence Kelly (przewodniczącej National Consumers' League – Krajowej Ligi Konsumenckiej), Lillian Wald (z Henry Street Settlement – osiedle społeczne o tej nazwie) oraz Edwarda T. Devine'a (z New York Charity Organization Society). Przygotowali oni projekt powstania federalnego biura mającego zajmować się zbieraniem i rozpowszechnianiem materiałów i danych dotyczących opieki nad dziećmi. Zdołali zainteresować nim prezydenta Theodora Roosevelta. Propozycja legislacyjna nie zdołała przebrnąć przez komisję kongresową, zaowocowała jednak zorganizowaniem konferencji – White House Conference w 1909 r.³⁶ Na zaproszenie prezydenta do Białego Domu przybyli czołowi działacze socjalni, proponując programy opieki nad dwiema najbardziej wymagającymi i jednocześnie bezradnymi grupami – ubogimi dziećmi i wdowami³⁷. Reforma społeczna została ukierunkowana właśnie na tę grupę z jeszcze jednego powodu: zdawała się być politycznie bezpieczna, nie poruszała swoją radykalnością, nie wymagała poważnych przystosowań systemu, a w zamian zapewnić mogła szerokie poparcie polityczne praktycznie każdej grupy społecznej ze względu na ogólne dobro (w przypadku reformy opieki zdrowotnej dla matek i dzieci), a już wkrótce również głosy silnej grupy wyborczej, jaką stały się kobiety.

Lata 20. XX w. to już okres rozkwitu instytucji publicznych, czerpiących najlepsze wzorce z doświadczeń odpowiedników prywatnych. Zmiany wówczas zachodzące były zarówno fundamentalne, jak i nagłe, choć nie zawsze skuteczne i idące we właściwym kierunku reform socjalnych. „Departamenty opieki publicznej są miejscem wstrząsów sejsmicznych. Praktycznie nie ma żadnego wydziału [władz] stanowych, gdzie takie ruchy nie byłyby odczuwane. Rozdawanie [jałmużny] dla bezrobotnych, zastąpione zostało konferencjami [...] na temat adekwatnej pomocy. Do współpracy wzywane są agencje prywatne [...]. Powszednie są prośby na dodatkowe badania [...], gubernatorzy [...] osobiście interesują się służbą [społeczną], mając rodzinę za naczelną cel”. A dobrze wykształcony pracownik społeczny, z sercem i wyobraźnią, zajął miejsce starego „dystrybutora jałmużny”, który odchodzi w przeszłość, a na jego miejsce „przybywa wizjoner, który dostrzega pierwsze wiosenne kwiaty w śniegu”³⁸.

Tak optymistycznie miała wyglądać praktyczna realizacja idei reformatorskich, chociaż okazała się ona bardzo trudną sztuką ze względu na fundamentalne różnice programów prywatnego i publicznego.

³⁶ Była to pierwsza z trzech konferencji w Białym Domu zajmujących się wyłącznie problematyką dzieci i ich ochrony. Następną zorganizował prezydent Woodrow Wilson w 1919 r., a trzecią Herbert Hoover w 1929 r.

³⁷ W.I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State. A History of Social Welfare in America*, New York 1974, s. 203–207.

³⁸ R.W. Kelso, *Changing Fundamentals of Social Work. Presidential Address*, w: *The Proceedings of the 49th National Conference Of Social Work*, Providence, R.I., 23–29 VI 1922, Chicago 1922, s. 9.