



# „Przeszłość niedokończona” O imitacji i zaniechaniach w reformowaniu systemu pomocy społecznej

“Past Unfinished”  
Of the imitation and non-action in reforming  
the social welfare system

Krzysztof Chaczko\*

## Abstrakt

Po rozpoczęciu transformacji systemowej, zmiany w pomocy (opiece) społecznej nastąpiły bardzo szybko, gdyż już w 1990 roku uchwalono ustawę o pomocy społecznej. W wyniku tych zmian pomoc społeczna przyjęła rolę instytucji łagodzącej społeczne skutki transformacji. Niestety, od tamtego momentu minęły niemal trzy dekady, a pomoc społeczna wciąż tkwi w realiach przemian społeczno-ekonomicznych lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Faktu tego nie zmieniła kolejna ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku. Zaniechania w reformowaniu pomocy społecznej są nad wyraz widoczne, dlatego niezbędna jest gruntowna reforma tego obszaru polityki społecznej, a szczególnie reorientacja celów, zadań

## Abstract

After the transformation of the political system began, changes in social welfare system were introduced very quickly, as already in 1990 the Act on Social Welfare was passed. As a result of these changes, social welfare system played a role in mitigating the social consequences of transformation. Nearly thirty years have passed and social welfare system still functions in the realities of socio-economic changes. This situation was not changed by another Act on Social Welfare (2004). A fundamental reform of social welfare system is necessary, in particular a reorientation of objectives, tasks and instruments to free this institution from a disastrous past.

---

\* Instytut Pracy Socjalnej, Wydział Pedagogiczny, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie (krzysztof.chaczko@up.krakow.pl).

i instrumentów, by odmienić praktykę pomocy społecznej, a wskutek tego uwolnić tę instytucję od zgubnej przeszłości.

**Słowa kluczowe:** polityka społeczna, system pomocy społecznej, transformacja systemowa

**Key words:** social policy, social welfare system, transformation of the political system

Jeśli istnieje jakakolwiek wartość w zwrocie o grzechu zaniechania, to instytucja pomocy społecznej z pewnością temu podlega. Mimo że po rozpoczęciu transformacji systemowej zmiany w pomocy społecznej znacznie wyprzedziły reformy pozostałych elementów systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce, bo nastąpiły już w 1990 roku, to miały one — co zupełnie naturalne — charakter dostosowawczy do warunków przemian społecznych. Tyle że minęły już niemal trzy dekady od ewolucji systemowej, a pomoc społeczna — przecież niezwykle istotna część polityk publicznych — wciąż tkwi w realiach transformacji ustrojowej.

## Pierwszy etap reformy — pomoc społeczna jako osłona socjalna przed skutkami transformacji systemowej

Zmiany w systemie opieki społecznej rozważano jeszcze w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W 1986 roku Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej opracowało „Założenia ustawy o pomocy społecznej”, które rok później zostały przesłane do Marszałka Sejmu jako „zamiar inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów”<sup>1</sup>. Projekt ten rzecz jasna nie został zrealizowany, a kolejne ustalenia w tym obszarze polityki społecznej zapadły w przeddzień transformacji systemowej, tj. w czasie obrad okrągłego stołu. Podejmując decyzję o gruntownej zmianie systemu gospodarczego z mechanizmu centralnie planowanego na wolnorynkowy, należało spodziewać się społecznych kosztów tej reformy. Dlatego też, w warunkach tak znaczących zmian, pomoc społeczna z konieczności musiała przejąć wiele zadań, które w ustabilizowanych *welfare state* stanowią przedmiot działania innych instytucji polityki społecznej<sup>2</sup>. „Stało

<sup>1</sup> H. SZURGACZ: *Wstęp do prawa pomocy społecznej*. Wrocław 1992, s. 56. Uwagi na temat tego projektu ustawy przedstawiał A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Pomoc społeczna*. „Polityka Społeczna” 1987, nr 10, s. 5—8.

<sup>2</sup> J. HRYNKIEWICZ: *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej*. W: *Reformy społeczne. Bilans dekady*. Red. M. RYMSZA. Warszawa 2004, s. 83.

się zatem oczywiste, że pomoc społeczna wymaga gruntownej reformy, aby mogła sprostać zadaniom, które przypadły jej w związku z transformacją ustroju społeczno-politycznego oraz gospodarczego”<sup>3</sup>.

W marcu 1989 roku Podzespół ds. zdrowia porozumień okrągłego stołu ustalił ogólne kierunki reformy pomocy społecznej, które miały polegać między innymi na opracowaniu nowych form i typów świadczeń; połączeniu funkcji diagnostycznych, planistycznych oraz realizacyjnych tak, by jasna była kwestia odpowiedzialności za stopień zaspokojenia potrzeb osób objętych działaniami pomocy społecznej; uproszczeniu struktury organizacyjnej pomocy społecznej; nadaniu odpowiednich uprawnień pracownikowi socjalnemu, które pozwolą mu być rzecznikiem podopiecznego wobec różnego typu instytucji<sup>4</sup>. W opracowanym przy okrągłym stole harmonogramie przygotowania i wprowadzania w życie reformy przewidywano powołanie Podzespołu ds. reformy pomocy społecznej (w ramach Zespołu ds. reformy opieki zdrowotnej i społecznej), który miał opracować szczegółowy projekt zmian.

Zgodnie z zaleceniami, w październiku 1989 roku, wspomniany Podzespół ds. reformy pomocy społecznej przedstawił projekt założeń reformy pomocy społecznej. Ten 30-stronicowy dokument stanowiący „mapę drogową” rekonstrukcji systemu pomocy społecznej, zawierał założenia, iż do końca 1990 roku przeprowadzona zostanie reforma struktur pomocy społecznej oraz przyjęta zostanie nowa ustawa w tej materii. W myśl wspomnianego projektu nowa pomoc społeczna miała niwelować przewidywane negatywne skutki transformacji — pauperyzację szerokich warstw społecznych, bezrobocie oraz rozszerzanie się zjawisk tzw. patologii społecznej<sup>5</sup>. W projekcie reform zakładano między innymi:

- a) zmianę struktur organizacyjnych pomocy społecznej, tj. powołanie miejskich, miejsko-gminnych i gminnych ośrodków pomocy społecznej, na szczeblu wojewódzkim zaś — wojewódzkich zespołów pomocy społecznej;
- b) zastosowanie nowych sposobów finansowania w postaci środków budżetowych i pozabudżetowych, z nastawieniem na środki budżetowe jako główne źródło finansowania;
- c) rozwój kadr pomocy społecznej przez stworzenie następujących stanowisk pracy socjalnej: pracownik socjalny (dyplom pracownika socjalnego); starszy pracownik socjalny (dyplom pracownika socjalnego oraz co najmniej pięcioletni staż na stanowisku pracownika socjalnego); specjalista pracy socjalnej

<sup>3</sup> A. WIŚNIEWSKA: *Pomoc społeczna państwa. W: Polityka społeczna w latach 1994—1996*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1996, s. 285.

<sup>4</sup> *Porozumienia Okrągłego Stołu*. Oprac. W. SALMONOWICZ. Olsztyn 1989, s. 223—224.

<sup>5</sup> *Założenia reformy pomocy społecznej. Projekt z października 1989 roku*. Oprac. MINISTERSTWO ZDROWIA I OPIEKI SPOŁECZNEJ. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2016, nr 35(4), s. 175.

(wyższe wykształcenie, uprawnienia starszego pracownika socjalnego oraz przygotowanie do pełnienia funkcji kierowniczych);  
d) opracowanie i przyjęcie nowej regulacji ustawowej<sup>6</sup>.

Kolejnym krokiem w reformowaniu pomocy społecznej było przeniesienie tego obszaru działalności państwa z Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej — do którego pomoc społeczna trafiła w 1960 roku — do resortu pracy. Nastąpiło to już 6 kwietnia 1990 roku mocą Ustawy o przekazaniu Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej działań z zakresu pomocy społecznej<sup>7</sup>. Wiosną 1990 roku miejskie i gminne rady narodowe zaczęły powoływać zupełnie nowe instytucje — gminne (miejskie) jednostki organizacyjne w postaci ośrodków pomocy społecznej, które przejmowały wszystkie zadania z zakresu pomocy społecznej<sup>8</sup>. W styczniu 1990 roku powstał projekt ustawy o pomocy społecznej, który — po krytycznym przyjęciu — został, w kwietniu 1990 roku, zastąpiony kolejną wersją projektu ustawy o pomocy społecznej (autorstwa Herberta Szurgacza). Projekt ten, choć w toku dalszej legislacji uległ wielu zmianom, stał się dokumentem, na którym oparta została nowa ustawa o pomocy społecznej<sup>9</sup>.

Pierwszą od czasów Drugiej Rzeczypospolitej ustawę z obszaru pomocy społecznej przyjęto 29 listopada 1990 roku. Stanisław Nitecki twierdzi, iż jej wejście w życie (16 stycznia 1991 r.) spowodowało „zamknięcie w polskim prawodawstwie dotyczącym pomocy społecznej okresu, w którym — pomimo formalnego obowiązywania ustawy o opiece społecznej — stosowane były akty o niższym charakterze prawnym”<sup>10</sup>. Joanna Staręga-Piasek, Stanisława Golinowska oraz Zofia Morecka wskazują, iż koncepcja pomocy społecznej przyjęta wraz z ustawą z 1990 roku, oparta była na następujących filarach czy metazasadach: konstytucyjnym prawie do pomocy społecznej, rozwoju profesjonalnych służb socjalnych, zdecentralizowanych działaniach, pracy socjalnej, współdziałaniu organizacji pozarządowych w realizacji zadań oraz skupieniu na rodzinie jako adresacie działań pomocowych<sup>11</sup>.

Wraz z nową ustawą o pomocy społecznej, do polskiego ustawodawstwa wprowadzono termin „pomoc społeczna” (zamiast terminu „opieka społeczna”).

<sup>6</sup> Ibidem, s. 179—189.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o przekazaniu Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej z zakresu działania Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zadań dotyczących pomocy społecznej (Dz.U. 1990, nr 29, poz. 172).

<sup>8</sup> S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa 2008, s. 23.

<sup>9</sup> M. BRENK, K. CHACZKO, R. PŁASEK: *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918—2018. Podręcznik akademicki*. Warszawa [w druku].

<sup>10</sup> Ibidem, s. 23—24.

<sup>11</sup> J. STARĘGA-PIASEK, S. GOLINOWSKA, Z. MORECKA: *Pomoc społeczna. Ocena działania instytucji*. W: *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*. Red. B. BALCERZAK-PARADOWSKA, S. GOLINOWSKA. Warszawa 2009, s. 202.

Termin ten, w myśl wspomnianego przepisu prawnego, oznacza instytucję polityki społecznej państwa umożliwiającą obywatelom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie mogą pokonać z użyciem własnych zasobów i możliwości. W literaturze przedmiotu odnaleźć możemy sugestię, iż sformułowana w ustawie definicja zawiera w obie następujące elementy pomocy społecznej:

- pomoc społeczna jest zadaniem organów administracji publicznej;
- adresatem tych zadań są osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, uniemożliwiającej im samodzielne jej przezwyciężenie;
- przyznawane świadczenia w ramach zadań pomocy społecznej wspomnianym osobom i rodzinom nie mają charakteru ekwiwalentnego<sup>12</sup>.

Oprócz faktu, iż ustawa o pomocy społecznej usankcjonowała zmiany organizacyjne, które następowały już od kilku miesięcy — tj. istnienie wojewódzkich zespołów pomocy społecznej oraz ośrodków pomocy społecznej, należy stwierdzić, iż symptomatyczną cechą tego przepisu było dążenie do wzmocnienia pozycji świadczeniobiorcy między innymi przez przyznanie prawa do współdecydowania o formach udzielanej pomocy<sup>13</sup>. To po pierwsze. Po drugie, zgodnie z wskazanymi cechami definicyjnymi w ustawie sprecyzowano uprawnienia do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej, określając dwa kryteria: braku lub niewystarczającego dochodu i wystąpienia określonej trudności życiowej (np. ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, długotrwałej choroby czy bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego). I po trzecie, przepisem tym wprowadzono wachlarz świadczeń na wypadek wystąpienia wspomnianych trudności życiowych: pieniężne zasiłki stałe, okresowe i celowe; usługi opiekuńcze; pobyt w domu pomocy społecznej i ośrodkach opiekuńczych; udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania; pokrywanie wydatków na świadczenia lecznicze na zasadach przewidzianych dla emerytów i rencistów; pomoc rzeczową; pracę socjalną; pomoc w naturze na ekonomiczne usamodzielnienie<sup>14</sup>.

W opinii Jerzego Krzyszkowskiego okres rozwoju pomocy społecznej w latach 1990—1999, tj. po wprowadzeniu pierwszej reformy administracyjnej, nazwać należy „niedokończoną decentralizację pomocy społecznej”<sup>15</sup>. Prowadzone przez samorządy ośrodki pomocy społecznej stały się lokalnym partnerem

<sup>12</sup> S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 32.

<sup>13</sup> P. BŁĘDOWSKI: *Rola administracji publicznej w funkcjonowaniu pomocy społecznej*. W: *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1997, s. 348.

<sup>14</sup> Art. 10—11 Ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990, Nr 87, poz. 506).

<sup>15</sup> J. KRZYSZKOWSKI: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Łódź 2010, s. 146.

instytucji rządowych w tym obszarze (wojewódzkie zespoły pomocy społecznej oraz ministerstwo ds. zabezpieczenia społecznego). Główny problem w funkcjonowaniu takiego systemu sprowadzał się do dualizmu celów stawianych pomocy społecznej — z jednej strony, samorządowa pomoc społeczna była instrumentem wsparcia socjalnego dla ofiar transformacji systemowej, a z drugiej strony — miała prowadzić do aktywizacji klientów. Ostatecznie, rola pomocy społecznej sprowadziła się do dystrybucji środków finansowych i administracyjnej kontroli zasadności ich przyznawania, co odbyło się kosztem pracy socjalnej czy usług niematerialnych<sup>16</sup>.

Nadzieję na istotne zmiany w pomocy społecznej nadeszły wraz z reformami rządu Jerzego Buzka. Realizowana przez gabinet rządowy Akcji Wyborczej Solidarność oraz Unii Wolności pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku koncepcja „czterech reform” (systemu edukacji, administracji publicznej, ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych) dotyczyła także pomocy społecznej, gdyż bezpośrednim efektem reformy administracji publicznej były zmiany instytucjonalne w tym obszarze działalności państwa<sup>17</sup>. Powstały nowe instytucje — w powiatach centra pomocy rodzinie, na szczeblu wojewódzkim zaś — regionalne ośrodki polityki społecznej (przy zarządach województw) oraz wydziały spraw społecznych (przy urzędach wojewódzkich). Jednak mimo faktu, że ustawa o pomocy społecznej z 1990 roku była — jak zauważa Nitecki — jednym z częściej nowelizowanych aktów prawnych w polskim prawodawstwie<sup>18</sup>, to zmiany, które wprowadzały wspomniane nowelizacje — w tym i sygnalizowana zmiana po reformie samorządowej — nie zrewolucjonizowały systemu pomocy społecznej. Potwierdza to tabela 1, zawierająca ważniejsze nowelizacje ustawy z 1990 roku, które, choć w wymiarze ilościowym robią „wrażenie”, to pod względem jakościowym stanowiły faktycznie jedynie korektę systemu.

Wyszczególnionym w tabeli zmianom instytucjonalnym towarzyszyła ewolucja struktury klienteli pomocy społecznej. Do końca lat osiemdziesiątych XX wieku klientami opieki społecznej byli przede wszystkim ludzie starzy, osoby niepełnosprawne, rodziny wielodzietne, rodziny alkoholików czy sieroty z domów małego dziecka. Po przemianach społecznych wśród beneficjentów pomocy społecznej zaczęły przeważać osoby w wieku produkcyjnym, z reguły cieszące się dobrym zdrowiem, lecz — głównie z powodu bezrobocia — niedysponujące

<sup>16</sup> Ibidem, s. 146—147.

<sup>17</sup> B. SZATUR-JAWORSKA: *Pomoc społeczna w nowym układzie administracyjnym*. W: *Regionalne aspekty reform społecznych*. Red. G. FIRLIT-FESNAK. Warszawa 2001, s. 104.

<sup>18</sup> S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 24. Karolina Stopka twierdzi, iż okresie 13-letniego funkcjonowania ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., przepis ten nowelizowany był aż 28 razy. K. STOPKA: *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*. Warszawa 2009, s. 99.

Tabela 1

Ważniejsze nowelizacje ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. dokonywane w latach 1992—2003

Rok	Podstawa prawna	Zakres zmian
1	2	3
1992	Ustawa z 1 sierpnia 1992 r. w sprawie zmiany ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 3210)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— rozszerzenie zakresu zadań własnych gminy (pomoc przeznaczona na ekonomiczne usamodzielnienie się; usługi opiekuńcze świadczone osobom w rodzinie; przyznawanie zasiłków celowych z tytułu zdarzenia losowego);</li> <li>— zmiana zasad przyznawania i wysokości zasiłku stałego i okresowego (wysokość miała być ustalona w relacji nie do minimalnej emerytury, lecz do przeciętnej płacy z kwartału ostatniej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych — 28% płacy);</li> <li>— podniesienie progu dochodowego z 90% minimalnej emerytury do 100%;</li> </ul>
1996	Ustawa z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 100, poz. 459) oraz ustawa z 6 grudnia 1996 r. w sprawie zmiany ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 147, poz. 687)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— zmiana zasad ustalania kryterium dochodowego (wprowadzenie kwotowego progu dochodowego, mającego podlegać waloryzacji w zależności od tempa wzrosty cen);</li> <li>— wprowadzenie nowych świadczeń (renta socjalna, zasiłek okresowy gwarantowany, specjalny zasiłek okresowy, specjalny zasiłek celowy);</li> <li>— zmiana zasad ustalania odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej;</li> <li>— doprecyzowanie obowiązków ciężących na pracownikach socjalnych;</li> </ul>
1998	Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578) oraz ustawa z 5 czerwca o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— wprowadzenie nowych struktur organizacyjnych pomocy społecznej na poziomie powiatowym (powiatowe centra pomocy rodzinie);</li> <li>— wprowadzenie nowych struktur organizacyjnych pomocy społecznej na poziomie samorządu wojewódzkiego (regionalne ośrodki polityki społecznej);</li> <li>— przeniesienie z resortu oświaty zadań dotyczących pomocy rodzinie (rodziny zastępcze, pomoc w usamodzielnieniu osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze, instytucjonalna pomoc rodzinie);</li> <li>— włączenie do systemu pomocy społecznej placówek opiekuńczo-wychowawczych;</li> </ul>



cd. tab. 1

1	2	3
2001	Ustawa z 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 72, poz. 748) oraz ustawa z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie zabezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 154, poz. 1792)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— wprowadzenie nowych świadczeń (macierzyński zasiłek okresowy oraz macierzyński zasiłek jednorazowy);</li> <li>— zmiany w regulacjach dotyczących rodzin zastępczych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych;</li> <li>— zmiany w regulacjach dotyczących specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego;</li> </ul>
2003	Ustawa z 23 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. Nr 135, poz. 1268)	— przeniesienie świadczenia w postaci renty socjalnej z systemu pomocy społecznej do systemu ubezpieczeń społecznych.

Źródło: Zestawienie własne na podstawie wyróżnionych aktów prawnych oraz S. GOLINOWSKA, I. TOPIŃSKA: *Pomoc społeczna — zmiany i warunki skutecznego działania*. Warszawa 2002, s. 19—23; S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa 2008, s. 25—29; A. WIŚNIEWSKA: *Pomoc społeczna państwa*. W: *Polityka społeczna w latach 1994—1996*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1996 s. 290—301.

wystarczającymi środkami na utrzymanie<sup>19</sup>. O ile w okresie „szoku transformacyjnego” ta cecha pomocy społecznej w postaci osłon socjalnych dla osób pozbawionych pracy nie budziła zastrzeżeń, a wręcz była pożądana, o tyle w kolejnych latach zaczęto coraz częściej stawiać pytania o istotę, cele, a w konsekwencji o dalszy rozwój pomocy społecznej. Józefina Hrynkiewicz twierdziła na przykład, iż pomoc społeczna wpadła w „pułapkę filantropii”, która wynika z faktu zastosowania na szeroką skalę osłon socjalnych, co prowadzi do błyskawicznego wzrostu liczby podopiecznych (uzależnienia ich od osłon socjalnych), a w konsekwencji — do niewydolności systemu<sup>20</sup>. Wspomniane pytania dotyczyły zatem strukturalnych elementów funkcjonowania systemu pomocy społecznej: permanentnej nieefektywności, dominacji zasiłków pieniężnych, braku działań aktywizujących, wieloletniego przywiązania klientów do instytucji pomocowych czy w ogóle niedofinansowania systemu.

<sup>19</sup> *Pomoc społeczna wobec zjawiska bezrobocia. Raport z badań*. Red. M. SZYLKO-SKOCZNY. Warszawa 1993, s. 15.

<sup>20</sup> J. HRYNKIEWICZ: *Koncepcje polityki społecznej w Polsce 1989—1991*. Warszawa 1992, s. 24



W debacie na temat pomocy społecznej, prowadzonej do przyjęcia nowej ustawy w tej materii w 2004 roku, można było wyodrębnić dwie fazy dyskursu<sup>21</sup>:

- pierwsza faza debaty, zamykająca się w latach 1994—1996, zakończona została przyjęciem nowelizacji ustawy o pomocy społecznej z 1996 roku; w jej ramach można było wyróżnić dwa nurty badawcze: pierwszy miał związek z badaniami nad zjawiskiem ubóstwa w Polsce prowadzonymi głównie przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych<sup>22</sup>; wyniki wspomnianych badań stały się podstawą do sformułowania wniosków na temat zmian w systemie pomocy społecznej, między innymi wprowadzenia odmiennych form pomocy dla różnych grup ubogich, instytucjonalnej dywersyfikacji źródeł pomocy czy dofinansowania przedszkoli i szkół w pełnieniu przez te instytucje funkcji wychowawczych i socjalnych; z kolei drugi nurt badawczy związany był z koncepcją minimalnego dochodu gwarantowanego; dążenie do wprowadzenia takiego dochodu podyktowane było nie tylko przesłankami ideologicznymi, ale także próbą likwidacji problemów ekonomicznych pomocy społecznej, głównie niedofinansowania ośrodków pomocy społecznej; debata nad minimalnym dochodem gwarantowanym w pomocy społecznej została rozwiązana w sposób połowiczny — w 1996 roku wprowadzono rentę socjalną, ograniczając jednocześnie wysokość dochodu uprawniającego do korzystania ze świadczeń pieniężnych w pomocy społecznej;
- druga faza debaty, rozpoczęta wspomnianym już dojściem do władzy Akcji Wyborczej Solidarność oraz Unii Wolności, a także koncepcjami reformy przyjętych rozwiązań w pomocy społecznej, między innymi określeniem progów dochodów i wysokości świadczeń pieniężnych w pomocy społecznej oraz (ponownie) kwestią ustalenia minimalnego dochodu gwarantowanego powiązanego z kategorią minimum socjalnego; w trakcie tej fazy dyskusji nad funkcjonowaniem pomocy społecznej ujawniły się także kwestie współpracy instytucji pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi czy kwestia samej idei pomocy społecznej, która w coraz większym stopniu zaczęła wychodzić poza tradycyjne ramy związane z problemem ubóstwa<sup>23</sup>; ta faza także zakończyła się zmianami w omawianym obszarze polityki społecznej w postaci kolejnych nowelizacji ustawy o pomocy społecznej w latach 1999—2001 (por. tab. 1), a ostatecznie przyjęciem zupełnie nowej ustawy o pomocy społecznej w 2004 roku.

---

<sup>21</sup> S. GOLINOWSKA ET AL.: *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*. Warszawa 2000, s. 135—137.

<sup>22</sup> Zob. na ten temat: *Polityka społeczna w latach 1993—1994 na tle przemian okresu transformacji*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1995.

<sup>23</sup> S. GOLINOWSKA ET AL.: *Dekada polskiej polityki społecznej...*, s. 137.

## Drugi etap reformy — imitowane zmiany w pomocy społecznej

Drugi etap zmian w pomocy społecznej miał się rozpocząć wraz z reformą samorządową i nową ustawą w tej materii. Przyjęcie ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku było z jednej strony wyrazem działań dostosowawczych polskich unormowań prawnych w tym zakresie do wymagań obowiązujących w Unii Europejskiej, a z drugiej strony stanowiło reakcję na koncepcje zmian, jakie pojawiły się w tym obszarze polityki społecznej około 2002 roku. Uwaga ta dotyczy szczególnie konceptu podsystemu świadczeń rodzinnych, który miał dopełniać system bezpieczeństwa socjalnego państwa oraz zintegrować dotychczasowe, rozproszone działania w tym obszarze<sup>24</sup>. Przyjęcie w 2003 roku ustawy o świadczeniach rodzinnych, a tym samym wydzielenie tych świadczeń z pomocy społecznej, spowodowało korektę systemu. Idąc śladem tych zmian, projektodawca nowego przepisu z obszaru pomocy społecznej zaplanował ukierunkowanie priorytetów pomocy społecznej na wspieranie beneficjentów w przewyżnianiu trudności życiowych: „Zmiany w pomocy społecznej koncentrują się na walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Cele te mają być osiągnięte przez tworzenie warunków materialnego bytu, wspieranie dochodu rodzin ubogich, integrowanie ze środowiskiem osób zagrożonych wykluczeniem”<sup>25</sup>.

Nowa ustawa o pomocy społecznej zawierała między innymi następujące zmiany:

- nowe kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń pieniężnych (niepodlegające waloryzacji);
- uproszczony katalog świadczeń z podziałem na świadczenia pieniężne i niepieniężne (przy zachowaniu obowiązujących wcześniej form pomocy pieniężnej);
- nowe formy pracy z klientem pomocy społecznej, między innymi dzięki wykorzystaniu kontraktu socjalnego;
- nowe zasady odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej (w pierwszej kolejności opłaty ponosił pensjonariusz, następnie jego rodzina, a na końcu gmina);
- nowe formy rodzinnej opieki zastępczej w postaci wielodzietnych rodzin zastępczych i specjalistycznych rodzin zastępczych;
- przepisy w kwestii pomocy uchodźcom;
- nowe zasady uznawania kwalifikacji do wykonywania zawodu pracownika socjalnego w postaci dopuszczania do tego zawodu tylko absolwentów studiów o kierunku „praca socjalna”;

<sup>24</sup> J. HRYNKIEWICZ: *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej...*, s. 105.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 106.

— nowe regulacje w sprawie finansowania świadczeń, między innymi najczęściej udzielane świadczenie pieniężne w pomocy społecznej — zasiłek okresowy stał się zadaniem własnym gminy (w gestii budżetu centralnego pozostały tylko zasiłki stałe, świadczenia dla uchodźców, zasiłki celowe przyznawane w razie klęski żywiołowej, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz środowiskowe domy samopomocy)<sup>26</sup>.

Nowa ustawa potwierdziła także ukształtowany po reformie samorządowej z 1999 roku podział zadań pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego:

- gminy (ośrodki pomocy społecznej) zobowiązane zostały między innymi do przyznawania zasiłków pieniężnych (celowych, okresowych i stałych), organizowania świadczeń opiekuńczych, udzielania schronienia, pracy socjalnej, poradnictwa czy prowadzenia domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym;
- powiatom (powiatowe centra pomocy rodzinie) przypadła rola ponoszenia odpowiedzialności za prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, za pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, za pomoc cudzoziemcom, za prowadzenie domów pomocy społecznej oraz ośrodków wsparcia o zasięgu ponadgminnym, a przede wszystkim rola instytucji pieczy zastępczej;
- województwa (regionalne ośrodki polityki społecznej) zobowiązano do opracowania strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, organizowania kształcenia kadr pomocy społecznej oraz diagnozowania i monitorowania wybranych problemów społecznych w regionie<sup>27</sup>.

Elementy kontroli i koordynacji działań pomocy społecznej pozostały zaś domeną administracji rządowej: wojewodów (wydziałów spraw społecznych) oraz ministra odpowiedzialnego za zabezpieczenie społeczne<sup>28</sup>. Strukturę systemu pomocy społecznej (przedstawioną na schem. 1) można określić jako rozbudowaną o charakterze horyzontalnym, co jednak nie zmieniło faktu niskiej efektywności systemu.

Ponadto, w literaturze przedmiotu spotkać można opinię, iż trudno dostrzec racjonalne powody przyjęcia zupełnie nowej ustawy o pomocy społecznej w 2004 roku, i raczej należałoby mówić o imitacji niż postępie, gdyż „różnice między zapisami »starej« i »nowej« ustawy, to dla funkcjonowania systemu pomocy społecznej [...] nic istotnie nowego. Zakres proponowanych innowacji jest w istocie ograniczony [...]. Za hasłem »nowej ustawy« nie kryje się nic

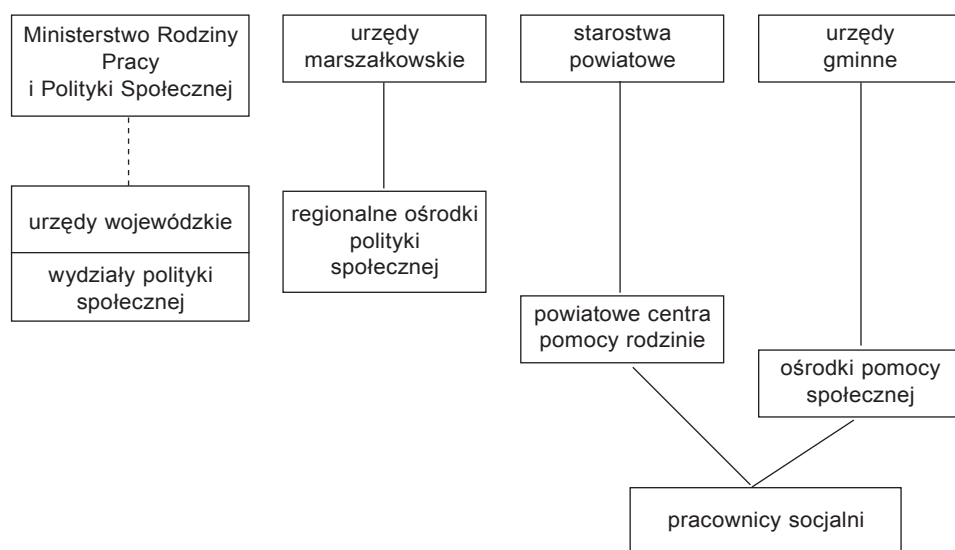
<sup>26</sup> Ibidem, s. 107—109; T. KAŻMIERCZAK: *Ocena rządowego projektu ustawy o pomocy społecznej*. „Analizy i Opinie” 2003, nr 17, s. 4.

<sup>27</sup> Zob. art. 17—21 Ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, Nr 64, poz. 593 ze zm.). Por. też: B. KOŁACZKOWSKI, M. RATAJCZAK: *Pomoc społeczna. Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku*. Warszawa 2013, s. 80—115.

<sup>28</sup> Zob. I. SIERPOWSKA: *Zadania, organizacja i kadry pomocy społecznej*. W: *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*. Red. I. SIERPOWSKA. Warszawa 2016, s. 244—285.

poza nowelizacją starej. Co więcej, część wnoszonych zmian stanowi kontynuację wcześniejszych nowelizacji. Dotyczy to w szczególności zmiany być może najbardziej doniosłej — uczynienia z zasiłków okresowych zadania własnego gmin. Przesuwanie zadań z grupy zadań zleconych (tj. finansowanych z budżetu państwa) do grupy zadań własnych samorządów (tj. finansowanych z budżetów gmin lub powiatów) oddaje podstawowy kierunek ewolucji obecnego systemu pomocy społecznej od chwili jego powstania w 1990 roku<sup>29</sup>.

Schemat 1



Źródło: Opracowanie własne

W istocie, wydaje się, iż najistotniejszymi konsekwencjami przyjęcia nowej regulacji w obszarze pomocy społecznej było wzmocnienie pozycji samorządu terytorialnego, szczególnie w zakresie zadań własnych oraz uporządkowanie katalogu świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. Kluczowy problem systemu pomocy społecznej — bardzo niska efektywność powiązana z dominacją zasiłków pieniężnych i marginalizacją działań usamodzielniających — praktycznie w ogóle nie został dotknięty.

Patrząc z tej perspektywy, ustawa z 2004 roku była jedynie atrapą reformy, imitacją zmian. Wyraźnie pokazują to dane Głównego Urzędu Statystycznego. Od wielu lat grupą szczególnie często korzystającą z pomocy społecznej są niepracujące osoby w wieku produkcyjnym. W 2014 roku 45,9% ogółu beneficjentów pomocy społecznej znajdowało się w tak określonym wieku — 24,4% z tej

<sup>29</sup> T. KAŻMIERCZAK: *Ocena rządowego projektu ustawy...*, s. 4.

grupy to były osoby bezrobotne, a 21,5% to osoby bierne zawodowo (z powodu choroby, niepełnosprawności, rozpoczynania bądź kontynuowania nauki czy obowiązków rodzinnych związanych z opieką nad dziećmi)<sup>30</sup>. Wśród zdefiniowanej grupy zaledwie 19,3% osób po raz pierwszy skorzystało ze świadczeń pomocy społecznej. Pozostałe osoby, czyli około 80%, korzystały z pomocy społecznej regularnie od kilku lat<sup>31</sup>. Jeśli chodzi o świadczenia pieniężne, to w omawianym 2014 roku wśród 1146 tys. ogółu gospodarstw korzystających z pomocy społecznej (tj. 8,4% wszystkich gospodarstw jedno- i wieloosobowych w Polsce) z pomocy pieniężnej korzystało aż 92% tych beneficjentów<sup>32</sup>. I to wszystko w warunkach ustawowego zadania pomocy społecznej w postaci podejmowania działań zmierzających do „życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem”<sup>33</sup>.

Podobne ustalenia odnaleźć można także w opracowaniach naukowych. Według obliczeń, w 2010 roku pomoc społeczna udzieliła 15 mln jednostek świadczeń o charakterze opiekuńczym (tj. takich, które nie zakładają usamodzielnienia beneficjenta, np. pobyt w domu pomocy społecznej czy usługi opiekuńcze), przy niecałych 3 mln świadczeń o charakterze działań pomocowych (zakładających cel w postaci usamodzielnienia beneficjenta, np. poradnictwo, praca socjalna czy pomoc przeznaczona na ekonomiczne usamodzielnienie); wartość świadczeń o charakterze opiekuńczym zaś oszacowano na ponad 2 mld zł, przy zaledwie nieco ponad 632 mln zł na działania pomocowe<sup>34</sup>. Mówiąc inaczej — w zasygnalizowanym roku aż o 400% większy był udział pomocy społecznej w realizacji jednostek świadczeń o charakterze opiekuńczym niż pomocowym; z kolei wartość jednostek świadczeń o charakterze opiekuńczym była o ponad 200% wyższa niż wartość świadczeń o charakterze pomocowym<sup>35</sup>.

Już w 2000 roku, czyli dziesięć lat po transformacji systemowej, Tomasz Kaźmierczak sugerował, iż w polskiej pomocy społecznej spotykają się rozwiązania charakterystyczne dla różnych koncepcji organizacji tego obszaru polityki społecznej. Badacz wymienia koncepcje: rezydualną (np. zasiłki pieniężne), instytucjonalną (np. usługi) oraz badania stopy życiowej (właściwą dla techniki opiekuńczej zabezpieczenia społecznego), co oznacza, iż wciąż mamy do czynienia z modelem pomocy społecznej charakterystycznym dla okresu transforma-

---

<sup>30</sup> *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2014 roku*. Oprac. GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY. Kraków 2015, s. 45.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>33</sup> Art. 3.2 Ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, Nr 64, poz. 593 ze zm.).

<sup>34</sup> K. CHACZKO: *Ile jest pomocy w pomocy społecznej? Rzecz o marginalizacji działań usamodzielniających*. „Teraźniejszość — Człowiek — Edukacja” 2017, T. 20, nr 1(77), s. 117—118.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 118—119.

cji<sup>36</sup>. Dopiero ponad dekadę później do podobnych wniosków doszło Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, twierdząc, iż dotychczasowy model pomocy społecznej wymaga reform, gdyż „pierwotnie łagodził społeczne koszty reform gospodarczych lat 90-tych, koncentrując się na wspieraniu najuboższych, którzy nie potrafili odnaleźć się w nowej rzeczywistości społecznej”<sup>37</sup>. W związku z tym w 2013 roku strona rządowa zaproponowała zmiany w systemie pomocy społecznej, które miały przyczynić się do tego, że „przyznawane świadczenia, oferowane usługi socjalne, w tym praca socjalna, odpowiadały rzeczywistym potrzebom i możliwościom osób i rodzin, a zastosowane mechanizmy bardziej mobilizująco i aktywizująco wpływały na ich postawy oraz poprawę gotowości aktywnego udziału w życiu publicznym, w tym współdziałania z lokalnym środowiskiem społecznym”<sup>38</sup>.

Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej z 2004 roku — gdyż w tej formie planowano wprowadzić zmiany — zawierała między innymi następujące elementy:

- a) zmianę celów pomocy społecznej (poprzez nakierunkowanie na działania profilaktyczne i aktywizujące) oraz przeformułowanie katalogu świadczeń pieniężnych;
- b) modyfikację struktury organizacyjnej na szczeblu gmin i powiatów oraz wdrożenie do systemu pomocy społecznej podmiotów niepublicznych;
- c) utworzenie nowych specjalności zawodowych pracowników socjalnych oraz wprowadzenie nowych form kontraktu socjalnego;
- d) wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu domów pomocy społecznej<sup>39</sup>.

Co ciekawe, wspomniana planowana nowelizacja paradoksalnie mogła wprowadzić w systemie pomocy społecznej poważniejsze zmiany niż omawiana uprzednio zupełnie nowa ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku. Przeobrażenie wewnętrznej struktury organizacyjnej ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie między innymi w celu oddzielenia pracy socjalnej od działalności administracyjnej związanej z wypłacaniem zasiłków pieniężnych oraz wprowadzenie nowych niepublicznych podmiotów (Agencji Usług Socjalnych), mających wykonywać zadania zlecone (np. usługi) przez gminy — mogły znacznie zmienić funkcjonowanie tego obszaru polityki społecznej<sup>40</sup>. Jednak pomimo przejścia wielu etapów uzgodnień społecznych

<sup>36</sup> T. KAŹMIERCZAK: *Pomoc społeczna*. W: *Encyklopedia socjologii*. T. 3. Red. Z. Bok-szański. Warszawa 2000, s. 149.

<sup>37</sup> *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw. Wariant I*. Oprac. MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ. Warszawa 2014, s. 3.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>39</sup> *Projekt założeń projektu ustawy ...*, s. 5—6.

<sup>40</sup> Sceptycznie na efekty nowelizacji ustawy o pomocy społecznej zapatrywał się z kolei T. Kaźmierczak, twierdząc, iż „coś będzie działać lepiej, coś gorzej, ale transformacja systemu nie nastąpi; pomoc społeczna trochę może zmieni oblicze, ale w istocie pozostanie taką,



i międzyresortowych, w których konsekwencji powstały aż dwie wersje projektu zmiany ustawy o pomocy społecznej, w 2014 roku zaniechano wprowadzania nowelizacji, a projekt zatrzymał się w Komitecie Stałym Rady Ministrów. Nie wydaje się także, by nowo powołane w 2015 roku władze były zainteresowane projektem reformy opracowanym przez poprzedników. Krótko mówiąc, transformacyjna przeszłość pomocy społecznej znów wygrała z przyszłością.

## Podsumowanie

System pomocy społecznej tworzony w okresie transformacji systemowej stanowił faktycznie rekonstrukcję systemu obowiązującego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Rekonstrukcja ta polegała na tym, iż pewne elementy PRL-owskiego systemu opieki społecznej uległy całkowitej zmianie, a niektóre tylko w niewielkim stopniu zostały zmodyfikowane. W stosunku do poprzedniego systemu zmieniono po pierwsze, usytuowanie systemu (przeniesienie z Ministerstwa Zdrowia do Ministerstwa Pracy); po drugie, utworzono gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie; po trzecie, rozdzielono zadania pomocy społecznej na przynależne administracji rządowej i samorządowej. Natomiast — jak zaznacza Piotr Broda-Wysocki — „niewielkim zmianom uległ katalog i formy świadczeń (typy zasiłków i formy pomocy)”<sup>41</sup>. Jest to istotna uwaga, gdyż powtarzając za Herbertem Szurgaczem — to właśnie świadczenia decydują o roli i zadaniach pomocy społecznej<sup>42</sup>.

Nie należy także zapominać, że głównym celem tego systemu było „zapewnienie ochrony socjalnej — minimalizowanie społecznych kosztów transformacji, których rozmiary były wówczas trudne do przewidzenia. Z misji tej pomoc społeczna niewątpliwie się wywiązała. Obecnie wyzwaniem nie jest ochrona najsłabszych, ale stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, tak, by dla najsłabszych znalazło się miejsce w społeczeństwie, a nie na jego margine-

---

jaką znamy. I nie może być inaczej, bowiem zmiany wprowadzane jedynie w trybie nowelizacji już istniejących regulacji prawnych mają z góry określone ramy, co zasadniczo ogranicza charakter i zakres tego, co zmienione być może. Tymczasem w moim przekonaniu [...] skala i rodzaj potrzebnych pomocy społecznej przekształceń wymaga znacznie więcej — transgresyjnej odwagi i determinacji, koncepcyjnej i politycznej, bo bez nich realna przebudowa ważnego przecież obszaru polityki społecznej nie nastąpi”. T. KAŻMIERCZAK: *O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy*. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2014, nr 27(4), s. 105.

<sup>41</sup> P. BRODA-WYSOCKI: *Stare i nowe funkcje pomocy społecznej*. W: *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*. Red. B. BALCERZAK-PARADOWSKA. Warszawa 2003, s. 310.

<sup>42</sup> H. SZURGACZ: *Wstęp do prawa pomocy...*, s. 34.



sie [...]. Konieczna jest przede wszystkim redefinicja zadań i sięgnięcie po nowe instrumenty<sup>43</sup>. Niestety, komentarz ten pisany w 2003 roku wciąż zachowuje aktualność.

Nieimitacyjne zmiany w pomocy społecznej, polegające choćby na oddzieleniu funkcji opiekuńczych od pomocowych czy odłączeniu świadczeń pieniężnych od usług społecznych<sup>44</sup> muszą bezwzględnie nastąpić. „Przeszłość niedokończona”, która ciąży na pomocy społecznej, musi zostać dokończona w postaci zamknięcia etapu związanego z realizacją funkcji osłonowej podczas transformacji systemowej. Zamknąć ten etap mogą tylko śmiało strukturalne zmiany w pomocy społecznej. Tyle, że tak radykalne reformy — które przecież dotkną sporą część kadr pomocy społecznej — wymagają najwięcej odwagi i determinacji, zarówno politycznej, jak i społecznej.

## Bibliografia

- Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2014 r.* Oprac. GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY. Kraków 2015.
- BLĘDOWSKI P.: *Rola administracji publicznej w funkcjonowaniu pomocy społecznej.* W: *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie.* Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1997.
- BRENN M.: *Ośrodki Pomocy Społecznej w systemie polityki społecznej państwa.* „Praca Socjalna” 2015, nr 5.
- BRENN M., CHACZKO K., PŁASEK R.: *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918—2018. Podręcznik akademicki.* Warszawa 2018 [w druku].
- BRODA-WYSOCKI P.: *Stare i nowe funkcje pomocy społecznej.* W: *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji.* Red. B. BALCERZAK-PARADOWSKA. Warszawa 2003.
- CHACZKO K.: *(R)ewolucja wyobrażona. O propozycji zmian w systemie pomocy społecznej przy wykorzystaniu programu „Rodzina 500 Plus”.* „Praca Socjalna” 2016, nr 3.
- CHACZKO K.: *Ile jest pomocy w pomocy społecznej? Rzecz o marginalizacji działań usamodzielniających.* „Teraźniejszość — Człowiek — Edukacja” 2017, T. 20, nr 1(77).
- GOLINOWSKA S. ET AL.: *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku.* Warszawa 2000.
- GOLINOWSKA S., TOPIŃSKA I.: *Pomoc społeczna — zmiany i warunki skutecznego działania.* Warszawa 2002.

<sup>43</sup> T. KAŹMIERCZAK: *Ocena rządowego projektu ustawy...*, s. 6.

<sup>44</sup> Zob. np. projekt zmian w tej materii: K. CHACZKO: *(R)ewolucja wyobrażona. O propozycji zmian w systemie pomocy społecznej przy wykorzystaniu programu „Rodzina 500 Plus”.* „Praca Socjalna” 2016, nr 3.

- HRYNKIEWICZ J.: *Koncepcje polityki społecznej w Polsce 1989—1991*. Warszawa 1992.
- HRYNKIEWICZ J.: *Zakres i kierunki zmiany w pomocy społecznej*. W: *Reformy społeczne. Bilans dekady*. Red. M. RYMSZA. Warszawa 2004.
- KAŹMIERCZAK T.: *O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy*. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2014, nr 27(4).
- KAŹMIERCZAK T.: *Ocena rządowego projektu ustawy o pomocy społecznej*. „Analizy i Opinie” 2003, nr 17.
- KAŹMIERCZAK T.: *Pomoc społeczna*. W: *Encyklopedia socjologii*. T. 3. Red. Z. BOKSZAŃSKI. Warszawa 2000.
- KOLACZKOWSKI B., RATAJCZAK M.: *Pomoc społeczna. Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku*. Warszawa 2013.
- KRZYSZKOWSKI J.: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Łódź 2010.
- NITECKI S.: *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa 2008.
- Polityka społeczna w latach 1993—1994 na tle przemian okresu transformacji*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1995.
- Pomoc społeczna wobec zjawiska bezrobocia. Raport z badań*. Red. M. SZYLKO-SKOCZNY. Warszawa 1993.
- Porozumienia Okrągłego Stołu*. Oprac. W. SALOMONOWICZ. Olsztyn 1989.
- Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw. Wariant I*. Oprac. MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ. Warszawa 2014.
- SIERPOWSKA I.: *Zadania, organizacja i kadry pomocy społecznej*. W: *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*. Red. I. SIERPOWSKA. Warszawa 2016.
- STARĘGA-PIASEK J., GOLINOWSKA S., MORECKA Z.: *Pomoc społeczna. Ocena działania instytucji*. W: *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*. Red. B. BALCERZAK-PARADOWSKA, S. GOLINOWSKA. Warszawa 2009.
- SZATUR-JAWORSKA B.: *Pomoc społeczna w nowym układzie administracyjnym*. W: *Regionalne aspekty reform społecznych*. Red. G. FIRLIT-FESNAK. Warszawa 2001.
- SZURGAC H.: *Wstęp do prawa pomocy społecznej*. Wrocław 1992.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990, nr 87, poz. 506).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o przekazaniu Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej z zakresu działania Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zadań dotyczących pomocy społecznej (Dz.U. 1990, nr 29, poz. 172).
- WIŚNIEWSKA A.: *Pomoc społeczna państwa*. W: *Polityka społeczna w latach 1994—1996. Procesy regulacyjne i ich potencjalne skutki*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1996.
- ZALEWSKI D.: *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Warszawa 2005.

*Założenia reformy pomocy społecznej. Projekt z października 1989 roku.* Oprac. MINISTERSTWO ZDROWIA I OPIEKI SPOŁECZNEJ. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2016, nr 35(4).

**Krzysztof Chaczko, dr nauk o polityce**, adiunkt oraz zastępca dyrektora Instytutu Pracy Socjalnej Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Zajmuje się ewolucją struktury pomocy społecznej w Polsce oraz funkcjonowaniem państwa bezpieczeństwa socjalnego (*welfare state*) w Izraelu i Polsce.