

**Małgorzata Bozacka\***

## **TRANSFORMACJA SYSTEMU POMOCY SPOŁECZNEJ W POLSCE PO 1989 ROKU – WYBRANE ZAGADNIENIA**

### Streszczenie

W historii pomocy społecznej w Polsce można wyróżnić trzy okresy. Pierwszy z nich obejmuje tak zwaną dobroczynność publiczną, realizowaną głównie przez Kościół katolicki już od czasów średniowiecza. Drugi okres ukształtowany został przez ustawę o opiece społecznej z 1923 roku i stanowił podstawę prawną ówczesnego systemu opieki społecznej, zaś trzeci okres przypadął na czas organizowania systemu pomocy społecznej na mocy ustawy o pomocy społecznej z 1990 roku. Ten rozwój pomocy społecznej w Polsce po 1989 roku dokonał się w dwóch wymiarach: wertykalnym – tworząc od 1990 r. nierozbudowaną strukturę organizacyjną, złożoną jedynie z ośrodków pomocy społecznej i wojewódzkich zespołów pomocy społecznej, zaś od 1999 r. wprowadzono zmiany o charakterze horyzontalnym, czego efektem było powstanie złożonej sieci instytucji pomocy społecznej, funkcjonujących na wielu szczeblach organizacyjnych administracji państwowej i samorządu terytorialnego. Wśród wskazywanych w tym artykule przemian systemu pomocy społecznej po 1989 r. na uwagę zasługują kwestie dotyczące zmian ustawy o pomocy społecznej (z 1990 czy z 2004 r.), a także przedstawienie nowych zadań i grup zawodowych (asystentów rodziny i koordynatorów pieczy zastępczej) włączonych do systemu pomocy społecznej – po wprowadzeniu w 2011 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Dodatkowo ważnym zagadnieniem w tym artykule są także współczesne kierunki rozwoju pomocy społecznej w Polsce oraz ukazanie perspektywy nowych wyzwań bądź możliwych zmian w ramach systemu pomocy społecznej.

**Słowa kluczowe:** opieka społeczna, pomoc społeczna, profesjonalizacja kadr pomocy społecznej, standardy usług pomocy i integracji społecznej, usługi społeczne w pomocy społecznej, deinstytucjonalizacja

### Wstęp

Pomoc społeczna stanowi najstarszy dział zabezpieczenia społecznego i tak jak w innych krajach, tak też i w Polsce jej rozwój podlegał przeobrażeniom – od dobrowolnej filantropijnej działalności osób pry-

---

\* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: mbozacka@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-1691-7449.

watnych, kościołów czy organizacji społecznych do obowiązkowej i uregulowanej pod względem prawnym działalności realizowanej przez państwo oraz samorządy terytorialne, a także z wykorzystaniem potencjału tkwiącego w organizacjach pozarządowych. Podjęta w niniejszym artykule problematyka transformacji systemu pomocy społecznej w Polsce po 1989 r. została ukazana z uwzględnieniem kontekstu historyczno-prawnego, jako swoistego tła dla przeobrażeń zapoczątkowanych w obszarze opieki społecznej, a następnie kontynuowanych w sferze pomocy społecznej. Dodatkowo przybliżono w tym artykule wybrane aspekty terminologiczne dotyczące „opieki społecznej” i „pomocy społecznej”, a także wskazano na zmiany kierunków rozwoju pomocy społecznej.

Należy podkreślić też, że od początku lat 90. XX w. pomoc społeczna w Polsce stanowi szczególnie ważny element polityki społecznej państwa. Istota podejmowanych w jej obrębie działań sprowadza się do wspierania osób i rodzin w zakresie zaspokajania niezbędnych potrzeb oraz przewycięzania trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonywać samodzielnie. Obejmuje także system działań aktywizujących i reintegracyjnych, zmierzających do ich usamodzielnienia oraz integracji ze środowiskiem, co przyczynia się do odzyskania lub wzmocnienia przez takie osoby zdolności do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym.

Można zauważyć, że organizacja systemu pomocy społecznej w Polsce po 1989 r. stale podlega różnorodnym przeobrażeniom. Zmieniają się bowiem uwarunkowania społeczne i gospodarcze, które wyznaczają obszar zadań dla funkcjonujących w jego obrębie instytucji. Zmiany te mają na celu rozszerzenie zakresu możliwości rozstrzygnięcia kwestii społecznych, stwarzają szansę do tworzenia lokalnych programów rozwiązywania problemów społecznych opartych na aktywności mieszkańców i zdiagnozowaniu przez pracowników socjalnych ich istotnych problemów. Odnoszą się także do pomocy udzielanej w obszarze opiekuńczo-wychowawczym przez asystentów rodziny czy koordynatorów pieczy zastępczej. Na całokształt zakresu oddziaływań poszczególnych podmiotów organizujących pomoc społeczną w Polsce po transformacji ustrojowej składają się działania instytucji administracji państwowej, samorządowej oraz organizacji pozarządowych, kościołów i związków wyznaniowych, a także osób prywatnych. Istotną kwestią jest podejmowanie przez te podmioty efektywnej współpracy międzyinstytucjonalnej tak w obszarze pomocy i integracji społecznej w celu przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, jak też wypracowanie skutecznych sposobów rozwiązywania innych, ważnych problemów społecznych.

## „Opieka społeczna” i „pomoc społeczna” – zarys ujęć terminologicznych

Ustalenie zakresu pojęcia „pomoc społeczna” można poprzedzić rozważaniami dotyczącymi terminu „opieka społeczna”, które funkcjonowało w polskim systemie prawnym z okresu międzywojennego i nadal pozostaje w świadomości społecznej wielu Polaków.

Biorąc pod uwagę kategorie: „opieka społeczna” i „pomoc społeczna”, przede wszystkim należy uwzględnić dwa podejścia. Jedno z nich to podejście prawnicze, odnoszące się do historycznego kontekstu funkcjonowania danej instytucji – opieki bądź pomocy społecznej – na mocy przyjętych w państwie uregulowań ustawowych<sup>1</sup>. W takim ujęciu „opieka społeczna” – zgodnie z art. 1 ustawy z 16 sierpnia 1923 r. – definiowana była jako „zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu, powyżej określonego”<sup>2</sup>. Można dodać też, że w zakres tak rozumianej opieki społecznej włączono: opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, głównie nad sierotami, półsierotami, dziećmi zaniedbanymi, zagrożonymi negatywnymi wpływami otoczenia; potrzebę ochrony macierzyństwa; opiekę nad starcami, inwalidami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo; opiekę nad bezdomnymi ofiarami wojny; więźniami po odbyciu kary; a także ukiepunkowano się na walkę z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem czy nierządem<sup>3</sup>.

Mając na uwadze analizowane dotychczas kwestie terminologiczne – dotyczące rozróżnienia pojęć: „opieka społeczna” i „pomoc społeczna” – można także przywołać definicję K. Krzeczковского, który twierdził, że opiekę społeczną wyróżnia potrzeba pomocy, obowiązkowość i pomoc w granicach konieczności. Warto odnieść się też do koncepcji H. Radlińskiej, która rozgraniczyła od siebie terminy: opieka, pomoc i ratownictwo oraz akcentowała występujące pomiędzy nimi zależności, przypisując opiece zdolność do usamodzielnienia klienta, jednak bez troski o jego zindywidualizowane potrzeby<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> K. Chaczko, M. Klimek, E. Zdebska, *Wprowadzenie do zarządzania w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Kraków 2020, s. 7.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, art. 1 (Dz.U. 1923, nr 92, poz. 726 ze zm.).

<sup>3</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>4</sup> Podają za: T. Zbyrad, *Instytucje opieki totalnej jako forma zniewolenia i kontroli nad człowiekiem potrzebującym pomocy – na przykładzie domów pomocy społecznej*, „Roczniki Nauk Społecznych”, 2012, nr 2, s. 55–56.

Natomiast termin „pomoc społeczna” został formalnie wprowadzony do polskiego ustawodawstwa dopiero z dniem 29 listopada 1990 r. na mocy ustawy o pomocy społecznej<sup>5</sup>. Zdaniem S. Niteckiego kluczowe elementy definicji pomocy społecznej, które są zawarte w art. 1, ust. 1, 2 i 3 tejże ustawy, precyzują, iż pomoc społeczna to zadanie organów administracji publicznej, realizowane we współpracy z innymi podmiotami, zaś adresatem tych pomocowych działań są osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, której nie mogą samodzielnie pokonać, wykorzystując w tym zakresie własne środki i uprawnienia. Wskazano także, że osoby wymagające takiego wsparcia mają obowiązek współpracować w celu zmiany swojej niekorzystnej sytuacji życiowej<sup>6</sup>. Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. definiuje „pomoc społeczną” jako „instytucję polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Jej organizatorem nadal są podmioty publiczne, realizujące te zadania we współpracy z organizacjami społecznymi, pozarządowymi, kościołami, związkami wyznaniowymi czy osobami fizycznymi lub prawnymi<sup>7</sup>.

Warto podkreślić, że na potrzeby tego artykułu przyjęto zaprezentowaną powyżej definicję prawną „pomocy społecznej” zawartą w ustawie o pomocy społecznej z 2004 r. Tak rozumiana pomoc społeczna, co ważne, „wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”, zaś zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie trudnym sytuacjom „przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem”<sup>8</sup>. Zdaniem S. Niteckiego pomoc społeczna jest tą instytucją, która zastąpiła opiekę społeczną, a dodatkowo ma ona jeszcze szerszy charakter i zakres: „Każda opieka społeczna będzie pomocą społeczną, natomiast nie każda pomoc społeczna będzie opieką społeczną”<sup>9</sup>.

Warto też w kwestii podjętych rozważań terminologicznych dotyczących „opieki społecznej” i „pomocy społecznej” przybliżyć drugie

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990, nr 87, poz. 506).

<sup>6</sup> S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 32.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 2, ust. 1 i 2 (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593).

<sup>8</sup> *Ibidem*, art. 3, ust. 1 i 2.

<sup>9</sup> S. Nitecki, *op. cit.*, s. 29–30.

z podejść w tym zakresie – określane jako socjologiczne. Przyjmuje się w nim, że te pojęcia nie mogą oznaczać tego samego działania, ponieważ w sensie organizacyjnym nie występują dwie odmienne struktury opieki społecznej i pomocy. Funkcjonują zaś jednak odmienne formy aktywności opieki czy pomocy społecznej, działające na podstawie różnych reguł, ze względu na ich zróżnicowane cele czy przyjęte metody, co nie daje możliwości uznania tych pojęć za tożsame<sup>10</sup>. Zdaniem D. Zalewskiego, „obie formy działalności (tzn. opieki i pomocy społecznej) występują obok siebie” i są one trudne do wyodrębnienia, dlatego też „z tego powodu stosuje się zbiorczą nazwę «opieki i pomocy społecznej»”, co nie przesądza o tym, „czy w większym stopniu mamy do czynienia z opieką czy pomocą społeczną – jak sugeruje ujednoliconą terminologia – możemy wskazać na zachodzące w czasie zmiany, jak również podobieństwa w instytucjach opieki i pomocy społecznej”<sup>11</sup>. Dla takiego „modelu opieki i pomocy społecznej” należy przyjąć takie cechy, jak: zindywidualizowany charakter kryteriów przyznawanych świadczeń, przyznawanie tych świadczeń na poziomie minimum egzystencji, finansowanie świadczeń z budżetów publicznych i ich subsydiarny charakter<sup>12</sup>.

T. Kaźmierczak opracował też różne definicje „pomocy społecznej”. Jego zdaniem wąskie ujęcie tego terminu „odnosi się do katalogu dóbr (zasiłki, pomoc w naturze, usługi) świadczonych przez właściwe organizacje, przede wszystkim publiczne, osobom, które znajdują się w trudnej sytuacji życiowej i w związku z tym potrzebują pomocy”<sup>13</sup>. Zaproponował także szerokie ujęcie pomocy społecznej, zgodnie z którym: „Pomoc społeczna jest jedną z podstawowych instytucji społecznych, pełni istotne i właściwe sobie funkcje w celu utrzymania ładu i integracji systemu społecznego”<sup>14</sup>. Poszukując zaś koncepcji stanowiącej syntezę różnych ujęć pomocy społecznej, warto przedstawić też definicję sformułowaną przez K. Chaczko: „Pomoc społeczna to działalność instytucji publicznych i niepublicznych polegająca na udzielaniu świadczeń osobom jej potrzebującym w celu zachowania bezpieczeństwa i ładu społecznego”<sup>15</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania odnoszące się do pojęć „opieka społeczna” i „pomoc społeczna”, można stwierdzić, każdy ze sposo-

<sup>10</sup> K. Chaczko, M. Klimek, E. Zdebska, *op. cit.*, s. 8; także: D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna: dynamika instytucji*, Warszawa 2005, s. 32.

<sup>11</sup> D. Zalewski, *op. cit.*, s. 46.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 50.

<sup>13</sup> T. Kaźmierczak, *Pomoc społeczna* [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 3, red. Z. Bokszański, Warszawa 2000, s. 144.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> K. Chaczko, M. Klimek, E. Zdebska, *op. cit.*, s. 10.

bów ich definiowania akcentował inne cechy i stąd ta różnorodność terminologiczna. Należy jednocześnie podkreślić, że pojęć tych nie można uznać za tożsame, a zatem nie można stosować ich zamiennie.

## Główne fazy rozwoju opieki i pomocy społecznej w Polsce

Problematyka rozwoju polskiej opieki społecznej i kreowania systemu pomocy społecznej jest bardzo złożonym zagadnieniem, mającym między innymi silne uwarunkowania historyczne związane z funkcjonowaniem i przeobrażeniami ustrojowymi państwa polskiego. D. Zalewski w książce pt. *Opieka i pomoc społeczna* podjął wyzwanie nakreślenia dynamiki zmian instytucji opieki i pomocy społecznej, które zostały ujęte z jego perspektywy jako socjologa, ale też z uwzględnieniem kontekstu historycznego przeobrażeń. Bardzo wnikliwie przeanalizował m.in.: działalność socjalną na terenach zaborów (tuż przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości), w czasie II Rzeczypospolitej, w okresie PRL oraz po zmianach wynikających z transformacji ustrojowej w 1989 r., wprowadzonej w 1990 r. ustawy o pomocy społecznej i decentralizacji funkcji społecznych państwa<sup>16</sup>.

Natomiast w publikacji P. Graty pt. *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej* można znaleźć bardzo szczegółową analizę przedwojennej opieki społecznej, z wyszczególnieniem czterech etapów jej rozwoju: pierwszy (w latach 1918–1924), kiedy wprowadzano ustawę o opiece społecznej w 1923 r.; drugi, przypadający na czas stabilizacji i rozwoju systemu opieki społecznej (czyli lata 1924–1929); trzeci, związany z okresem kryzysu gospodarczego i stagnacji opieki społecznej; i czwarty, związany z racjonalizowaniem działań opiekuńczych – w drugiej połowie lat 30. XX w.<sup>17</sup> Natomiast w innej książce tego autora, zatytułowanej *Czas przełomu: polska polityka społeczna w latach 1944–1950*, omówiony został całokształt działań opieki społecznej w tym okresie, a dodatkowo wskazano na priorytetowe znaczenie działalności opiekuńczej i ratowniczej prowadzonej w powojennych latach<sup>18</sup>. Również T. Zbyrad w książce pt. *Od instytucji totalnej ku demokratycznej? Domy pomocy społecznej*, analizując funkcjonowanie DPS, ukazała kontekst historycznych przeobrażeń od „opieki” do „pomocy społecznej”. Wyszczególniła w tym zakresie 4 etapy: pierwszy z nich obejmował czasy

<sup>16</sup> D. Zalewski, *op. cit.*, s. 51, 60, 104, 138.

<sup>17</sup> P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej: uwarunkowania, instytucje, działania*, Rzeszów 2013, s. 227.

<sup>18</sup> *Idem*, *Czas przełomu: polska polityka społeczna w latach 1944–1950*, Rzeszów 2018, s. 385, 398.

działalności filantropijnej, okres zaborów do 1918 r., kiedy Polska odzyskała niepodległość; drugi etap rozpoczynała ustawa z 1923 r. o opiece społecznej, etap trzeci przypadła na czasy PRL, zaś czwarty zainicjowała ustawa z 1990 r.<sup>19</sup> Kwestia ewolucji polskiej opieki i pomocy społecznej została scharakteryzowana w pogłębiony sposób w publikacji pt. *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018* autorstwa M. Brenka, K. Chaczki i R. Płaska. Wyróżnili oni 3 okresy: okres „Konstrukcji” – obejmujący opiekę społeczną w latach 1918–1939; okres „Dekonstrukcji” – odnoszący się do opieki społecznej w latach 1944–1989, oraz okres „Rekonstrukcji” – to czas pomocy społecznej w latach 1990–2018<sup>20</sup>.

Warto wspomnieć, że M. Brenk, analizując okres rozwoju PRL przypadający na lata 1944–1989, zaproponował podzielenie tego okresu dodatkowo na 3 etapy:

- I. 1944–1948 – wówczas prowadzone były działania ratownicze i odradzanie się współpracy sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi;
- II. 1949–1955 – kiedy władze socjalistyczne próbowały maksymalnie ograniczać istniejący system opieki społecznej, działalność organizacji dobroczynnych i charytatywnych, jak też świadczenia socjalne; trafiały one jedynie do niepełnosprawnych czy starszych;
- III. 1956–1989 – to czas mało skutecznych prób reformowania systemu opieki społecznej, przywrócono wtedy na nowo działania opiekuna społecznego, później zaś powołano pracowników socjalnych i próbowano integrować system opieki zdrowotnej z opieką społeczną<sup>21</sup>.

K. Chaczko<sup>22</sup> w swojej autorskiej koncepcji zaproponował, aby dodatkowo wyróżnić jeszcze dwa etapy rozwoju współczesnej pomocy społecznej w ramach wyszczególnionego powyżej okresu „Rekonstrukcji”. Przypadają one na lata:

- I. 1990–1999 – „cechował się organizacją pomocy społecznej w formie nierozbudowanego układu o charakterze wertykalnym”, jego strukturę organizacyjną tworzyły jedynie 2 podmioty: ośrodki pomocy społecznej i wojewódzkie zespoły pomocy społecznej, cechą charakterystyczną tego etapu było „podporządkowanie zadaniowo-

---

<sup>19</sup> T. Zbyrad, *Od instytucji totalnej ku demokratycznej? Domy pomocy społecznej w Polsce*, Kraków 2014, s. 25–26.

<sup>20</sup> M. Brenk, K. Chaczko, R. Płasek, *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2018, s. 17, 63, 111.

<sup>21</sup> K. Chaczko, M. Klimek, E. Zdebska, *op. cit.*, s. 11–12. Por. M. Brenk, K. Chaczko, R. Płasek, *op. cit.*, s. 63–100.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 111–164.

organizacyjne systemu samorządowego poziomowi rządowemu oraz dominacja zadań zleconych na poziomie gminnym”<sup>23</sup>;

- II. 1999–2018 – „cechował się organizacją pomocy społecznej w formie rozbudowanego układu o charakterze horyzontalnym”, co jest efektem istnienia wielu instytucji pomocy społecznej na różnych szczeblach organizacji państwowej, przede wszystkim na poziomie samorządu terytorialnego (gmina, powiat i województwo), również na tym etapie „istnieje wyraźna autonomia poszczególnych form organizacyjnych pomocy społecznej oraz dominacji zadań własnych na poziomie administracji samorządowej”<sup>24</sup>.

Mając na uwadze jeszcze pełniejsze ukazanie historii rozwoju pomocy społecznej w III RP, warto odnieść się do innych opracowań w tym zakresie, np. autorstwa J. Hrynkiewicz, a także M. Grewińskiego<sup>25</sup>. W tym kontekście można wskazać 5 etapów:

- I. 1989–1990 – były wówczas prowadzone działania zmierzające do legislacji ustawy o pomocy społecznej oraz przygotowywano się w tym zakresie do nowych wyzwań;
- II. 1991–1998 – charakteryzował się wdrażaniem ustawy o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r. pod względem organizacyjnym i kadrowym, w tym dotyczył: utworzenia nowej struktury pomocy społecznej (tzn. ośrodków pomocy społecznej i wojewódzkich zespołów pomocy społecznej) oraz przekazania gminom uprawnień i środków na realizację zadań pomocy społecznej;
- III. 1999–2003 – kiedy na skutek przeprowadzonej reformy administracyjnej stworzono nowe poziomy administracji samorządowej (województwa i powiaty) oraz powiatowe centra pomocy rodzinie jako nowe w strukturze pomocy społecznej instytucje, które powinny zajmować się interwencją kryzysową, pomocą na rzecz osób niepełnosprawnych, uchodźców, a także pieczę zastępczą i specjalistycznymi usługami opiekuńczo-wychowawczymi (przekierowanymi z resortu edukacji do pomocy społecznej);
- IV. 2004–2015 – to czas przyjęcia nowej ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r., a także wstąpienia Polski do UE, kiedy to w sys-

<sup>23</sup> K. Chaczko, M. Klimek, E. Zdebska, *op. cit.*, s. 12.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>25</sup> Por.: M. Grewiński, *Blisko trzy dekady polskiego systemu pomocy społecznej w kontekście realizacji polityki społecznej* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. 5, red. P. Grata, Rzeszów 2017; także: M. Grewiński, A. Zasada-Chorab, *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*, Toruń 2012; J. Hrynkiewicz, *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej* [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymśza, Warszawa 2004.



temie pomocy społecznej zaczęto ukierunkowywać działania na aktywizację i integrację społeczną, wykorzystując w tym zakresie kontrakt socjalny jako narzędzie;

- V. 2016–2018 – kiedy wprowadzenie do systemu polityki społecznej państwa programu świadczenia wychowawczego (tzw. *500 plus*) zapoczątkowało w systemie pomocy społecznej nowy etap, którego cechą jest przede wszystkim zorientowanie na politykę na rzecz rodziny i odejście od dotychczas dominującej idei aktywizacji. Dowodem tej przemiany było utworzenie nowych programów *Maluch plus* czy *Mieszkanie plus*, a także wprowadzenie od października 2020 r. nowej nazwy resortu: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (zamiast poprzedniej nazwy: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej)<sup>26</sup>.

Analizując zagadnienie rozwoju systemu pomocy społecznej w Polsce po 1989 r., można jeszcze przybliżyć koncepcję J. Staręgi-Piasek, która sformułowała w 2005 r. 5 tez odnoszących się do przeobrażeń systemu pomocy społecznej w Polsce oraz jego roli wobec kwestii ubóstwa i wykluczenia społecznego. Zgodnie z tymi założeniami: pomoc społeczna nie zwalcza ubóstwa, a jedynie neutralizuje jego skutki w odniesieniu do wybranych kategorii osób; pomoc społeczna nie przeciwdziała wykluczeniu społecznemu, ale umożliwia egzystencję na niskim poziomie życia osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, których sytuacja nie ulega zmianie z uwagi na dominację świadczeń finansowych i brak działań profilaktycznych; pomoc społeczna jest realizowana w doraźny sposób i powinna być udzielana tylko do czasu uaktywnienia się innych elementów zabezpieczenia społecznego; wsparcie z pomocy społecznej ma być na takim poziomie, by wymagało zaangażowania ze strony beneficjenta; pozostawanie długotrwałym klientem w systemie pomocy społecznej może stać się źródłem patologii tej instytucji<sup>27</sup>.

Na zakończenie powyższych rozważań o przemianach systemu pomocy społecznej w Polsce warto odnieść się też do kwestii pozytywnych i negatywnych aspektów współczesnej pomocy społecznej scharakteryzowanych przez M. Grewińskiego. Autor ten do pozytywnych aspektów w tym obszarze zalicza: ograniczenie skali ubóstwa i wykluczenia społecznego; rozwój podmiotów ekonomii społecznej; rozwój aktywnej integracji i programów aktywności lokalnej; działanie zespołów interdyscy-

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> J. Staręga-Piasek, *Pomoc społeczna. Próba oceny funkcjonowania pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego* [w:] *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki*, red. S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska, Warszawa 2005, s. 317–321.

scyplinarnych w zakresie rozwiązywania problemów, np. przemocy w rodzinie; a także wprowadzenie polityki rodzinnej, senioralnej i na rzecz młodych; reorientację na usługi, aktywizację i innowacje w różnych publicznych podmiotach pomocy społecznej i organizacjach pozarządowych; oraz realizację projektów lokalnych współfinansowanych z EFS. Natomiast jako negatywne aspekty M. Grewiński wskazuje na: deficyt pracy socjalnej i środowiskowej; słabo rozwinięte niektóre usługi szczegółowe, przeznaczone dla beneficjentów o zróżnicowanych potrzebach; brak systemowych rozwiązań dla readaptacji osób opuszczających zakłady karne; brak oddzielenia pracy socjalnej od administracyjnej w większości instytucji pomocy społecznej; również niewykorzystanie produktów projektów systemowych EFS oraz brak wdrożeń standardów i modeli usług; jak też deficyt kadr służb społecznych i niski prestiż „społecznych pomagaczy”<sup>28</sup>.

### **Organizacja i zmiany systemu pomocy społecznej w Polsce po 1989 r. oraz standardy i profesjonalizacja**

Przemiany ustrojowe po 1989 r., zapoczątkowane obradami Okrągłego Stołu, zainicjowały ważne zmiany w dotychczasowej organizacji opieki społecznej, ponieważ podjęto także decyzję o jej reformie. Już w kwietniu 1990 r. na mocy ustawy przekazano Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej zadania z obszaru opieki społecznej, które przeniesione zostały z Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej. Następnie Miejskie i Gminne Rady Narodowe zaczęły powoływać gminne (miejskie) ośrodki pomocy społecznej, które podejmowały zadania z zakresu pomocy społecznej. Kolejną zmianą było przyjęcie 29 listopada 1990 r. ustawy o pomocy społecznej, która stanowiła oficjalną podstawę prawną dla nowo tworzonych struktur pomocy społecznej (zamiast obowiązującej wcześniej od 1923 r. ustawy o opiece społecznej)<sup>29</sup>.

Dodatkowo ustawa z 1990 r. wprowadziła zmianę terminologiczną z „opieki” na „pomoc”, a tym samym pomoc społeczna przekształciła się w instytucję otwartą dla wszystkich poszukujących pomocy, a nie tylko dla wybranych kategorii klientów. Również zmiana ustroju przyczyniła się do ujawnienia dotychczas nierozwiązanych kwestii społecznych, jak np. ubóstwo, alkoholizm, wielodzietność czy bezrobocie. Ta ustawa

<sup>28</sup> M. Grewiński, *Blisko trzy dekady...*, s. 208–209.

<sup>29</sup> K. Chaczko, M. Klimek, E. Zdebska, *op. cit.*, s. 20; także: K. Chaczko, J. Krzyszkowski, *Rozwój instytucji pomocy społecznej po 1989 r.* [w:] *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, red. E. Bojanowska, K. Chaczko, E. Zdebska, Warszawa 2022, s. 145–147.

rozszerzyła krąg potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej, ale także określiła nowe zadania pomocy społecznej<sup>30</sup>.

Zgodnie z art. 2: „Celem pomocy społecznej jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwianie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka. Pomoc społeczna powinna w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem”. Dodatkowo w art. 8 szczegółowo określono zadania pomocy społecznej, w tym wskazano też na potrzebę realizowania pracy socjalnej rozumianej jako „działalność zawodową, skierowaną na pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności funkcjonowania w społeczeństwie oraz na tworzenie warunków sprzyjających temu celowi”, a tym samym praca socjalna stała się podstawowym zadaniem pomocy społecznej<sup>31</sup>.

Należy też wspomnieć, że dotychczasowych opiekunów społecznych zastąpili – na mocy tej ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. – pracownicy socjalni, którzy zostali zobowiązani do aktywizacji osób zgłaszających się o pomoc w celu poprawy własnej sytuacji życiowej oraz do tworzenia warunków umożliwiających pełne włączenie tych osób i ich rodzin w życie społeczne. W tej ustawie o pomocy społecznej cały rozdział jest poświęcony roli pracownika socjalnego. Zgodnie z art. 49a do zadań pracownika socjalnego należy: wspomaganie osób i rodzin wymagających pomocy w osiągnięciu możliwie pełnej aktywności społecznej, współdziałanie z grupami i społecznościami lokalnymi, mające na celu rozwijanie w nich zdolności do samodzielnego rozwiązywania własnych problemów, organizowanie różnorodnych form pomocy, a także udział w tworzeniu infrastruktury odpowiadającej zmieniającym się potrzebom społecznym, jak też zapobieganie procesowi marginalizacji osób i grup, również przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom w środowisku lokalnym. Natomiast w art. 49b sprecyzowane zostały wymogi etyczne stawiane pracownikom socjalnym<sup>32</sup>.

Pomoc społeczna ma dążyć do aktywizacji i usamodzielnienia korzystających z niej beneficjentów, ma polegać na aktywnej postawie w jej udzielaniu oraz na dążeniu do zaspokojenia niezbędnych potrzeb klientów OPS na zasadzie równości i godności, z zachowaniem etycznych zasad wsparcia. W ustawie z 1990 r. dużo uwagi poświęca się właściwemu wypełnianiu roli pracownika socjalnego i etyce jego zawodu. Mówi się też o profesjonalizacji kadr pomocy społecznej, podno-

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. ...

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 2 i art. 8.

<sup>32</sup> *Ibidem*, art. 49a i art. 49b.

szeniu kwalifikacji i uzyskiwaniu specjalizacji przez pracowników socjalnych.

Ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. była wielokrotnie modyfikowana, jednak najważniejsza zmiana wiąże się z rokiem 1999 i przeprowadzoną reformą administracji samorządowej (na mocy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym), kiedy to nową jednostką pomocy społecznej stały się Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, realizujące zadania z zakresu pomocy społecznej na poziomie powiatu, dotyczące: interwencji kryzysowej, pieczy zastępczej oraz działań na rzecz wspierania osób z niepełnosprawnościami, w tym orzekania o (stopniu) niepełnosprawności<sup>33</sup>. Kolejną zmianą było uchwalenie nowej ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., która ustaliła jej wymiar zadaniowy<sup>34</sup>.

Aktualnie struktura pomocy społecznej opiera się na współdziałaniu instytucji należących do administracji rządowej z instytucjami samorządowymi. Tworzą ją organy realizujące różne zadania w obszarze pomocy społecznej, zlokalizowane na różnych poziomach organizacyjnych, w tym reprezentujące:

- 1) administrację rządową: aktualnie jest to Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (wcześniej było to Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), wydziały polityki społecznej (przy urzędach wojewódzkich);
- 2) administrację samorządową: regionalne ośrodki polityki społecznej (przy urzędach marszałkowskich), powiatowe centra pomocy rodzinie (przy starostwach powiatowych), ośrodki pomocy społecznej (przy urzędach gminnych)<sup>35</sup>.

Ponieważ pierwotnie model pomocy społecznej miał za zadanie łagodzenie społecznych kosztów reform gospodarczych lat 90., stąd dominowały głównie działania ratownicze, a nie aktywizujące. Z tego też względu ze strony rządu zaproponowano w 2013 r. pewne nowelizacje elementów ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. w takich zakresach, jak: zmiana celów pomocy społecznej i ich ukierunkowanie na działania profilaktyczne i aktywizujące oraz modyfikacje katalogu świadczeń pieniężnych; zmiana struktury organizacyjnej na szczeblu gmin i powiatów; utworzenie nowych specjalności w zawodzie pracowników socjalnych

---

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578).

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r....

<sup>35</sup> K. Chaczko, „Polska w soczewce”. *Ewolucja oraz modernizacja systemu opieki i pomocy społecznej w perspektywie instytucjonalnej*, „Rocznik Administracji Publicznej”, 2016, nr 2, s. 364–367, DOI 10.4467/24497800RAP.16.001.5094, <http://www.ejournals.eu/RAP>.

oraz nowych form kontraktu socjalnego; czy też propozycja zmian w funkcjonowaniu domów pomocy społecznej. Jednak nie wszystkie z wymienionych powyżej propozycji zostały dotychczas wprowadzone<sup>36</sup>.

Ważnym elementem doskonalenia kadr pomocy społecznej był projekt systemowy pn. *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*, realizowany w ramach Zadania 2 *Działania w zakresie wdrażania standardów pracy socjalnej i funkcjonowania instytucji pomocy i integracji społecznej*, Działania 1.2 *Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej*. W efekcie tego projektu opracowano w 2014 r. różne publikacje, m.in.: K. Kadeli i J. Kowalczyka *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, a także pracę zbiorową *Standardy usług pomocy społecznej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, w której zaprezentowano standard: interwencji kryzysowej; usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania; poradnictwa specjalistycznego, w tym poradnictwa specjalistycznego dla osób niepełnosprawnych, członków rodzin osób niepełnosprawnych oraz osób wspierających osoby niepełnosprawne<sup>37</sup>.

W 2014 r. weszła też w życie zmiana ustawy o pomocy społecznej dająca pracownikom socjalnym prawo do korzystania z poradnictwa prowadzonego przez superwizorów pracy socjalnej. Równoległe do prac nad rozporządzeniem określającym ramy superwizji pracy socjalnej trwały prace nad standaryzacją superwizji pracy socjalnej. Model grupowej superwizji pracy socjalnej został zarekomendowany realizatorom standardu oraz przedstawicielom Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej pracującym nad rozporządzeniem, opublikowano też podręcznik dla superwizorów pracy socjalnej pt. *Superwizja pracy socjalnej dla praktyków*<sup>38</sup>. W efekcie tych działań we wprowadzonym 2 grudnia 2016 r. rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie superwizji pracy socjalnej określono m.in. standard dla superwizji pracy socjalnej i wytyczne w tym zakresie<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 367.

<sup>37</sup> K. Kadela, J. Kowalczyk, *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, Warszawa 2014. Zob. także inne publikacje na stronie internetowej <http://wrzos.org.pl> (31.12.2013), np. A. Kłos [i in.], *Standard pracy socjalnej z osobami pozostającymi bez pracy*; D. Ławniczak [i in.], *Standard pracy socjalnej z rodziną z dziećmi*; K. Balon [i in.], *Standard pracy socjalnej z osobą starszą*; G. Kaczmarek [i in.], *Standard pracy socjalnej z osobą z niepełnosprawnością i jej rodziną z uwzględnieniem osób z zaburzeniami psychicznymi*; J. Grodecka [i in.], *Standard pracy socjalnej z rodziną doświadczającą przemocy w rodzinie*.

<sup>38</sup> P. Domaradzki [i in.], *Superwizja pracy socjalnej dla praktyków*, Łódź 2016.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie superwizji pracy socjalnej (Dz.U. 2016, poz. 2087).

Na szczególną uwagę zasługiwały też projekty dotyczące zmian wewnętrznej struktury organizacyjnej ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie, polegające głównie na rozdzielaniu działań z zakresu pogłębionej pracy socjalnej od działalności administracyjnej<sup>40</sup>. Projekty te były realizowane w ramach osi priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.5 – *Skuteczna pomoc społeczna Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój*, którego celem było oddzielenie pracy socjalnej od pracy administracyjnej oraz usług, projektowane, aby móc zwiększyć efektywność działań w obszarze pomocy społecznej. Jak się finalnie okazało, jednak nie wszystkie jednostki pomocy społecznej zdecydowały się na proponowane zmiany organizacyjne<sup>41</sup>. Również ważnym dla systemu pomocy społecznej aktem prawnym stała się ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wprowadzająca do pomocy społecznej nowe zadania dotyczące wparcia dziecka i rodziny, a także sankcjonująca pod względem prawnym nowe w systemie pomocy społecznej grupy zawodowe, takie jak: asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej<sup>42</sup>. Także bardzo istotnym zadaniem w ramach pomocy społecznej są działania, które reguluje znowelizowana ustawa dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w tym określająca też zakres działań Zespołów Interdyscyplinarnych<sup>43</sup>.

Ważną kwestią jest także – zdaniem E. Kantowicz – zróżnicowany stopień profesjonalizacji zawodów w pomocy społecznej. W tej perspektywie minionych 30 lat rozwoju nowoczesnego systemu pomocy społecznej w Polsce można zauważyć systematyczne umacnianie się statusu zawodu pracownika socjalnego pod względem prawnym, co w odniesieniu do innych grup zawodowych funkcjonujących w obszarze pomocy społecznej wymaga jeszcze dookreślenia (np. w przypadku asystentów rodziny)<sup>44</sup>.

Pomimo dokonania licznych zmian w ustawie o pomocy społecznej ten polski system stworzony po transformacji ustrojowej wzbudza różne

---

<sup>40</sup> K. Chaczko, „Polska w soczewce”..., s. 367. Zob. też: R. Szarfenberg, *Rozdzielenie postępowań administracyjnych od pracy socjalnej – przegląd zagadnień*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl> (28.08.2022).

<sup>41</sup> *Oddzielenie pracy administracyjnej od pracy socjalnej*, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Ilży, <https://mgops.ilza.pl>, 13.11.2019 (28.08.2022).

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, art. 12, 14 i 15 oraz art. 77, 78 i 79 (Dz.U. 2011, nr 149, poz. 887).

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. 2005, nr 180, poz. 1493 ze zm.).

<sup>44</sup> E. Kantowicz, *Profesjonalizacja zawodów w pomocy społecznej [w:] Pomoc społeczna....*

kontrowersje, zaś realizację przyjętych celów często utrudniają zbyt sztywne przepisy prawne, biurokracja, a dodatkowo niepokojący jest fakt, że zawód pracownika socjalnego nie cieszy się aktualnie zbyt wysokim prestiżem zawodowym.

### **Planowane i postulowane zmiany kierunków rozwoju pomocy społecznej w Polsce**

K. Chaczko i K.M. Stanek twierdzą, że istnieją dwie drogi rozwoju pomocy społecznej w Polsce. Pierwsza polega na nowelizacji obowiązującej ustawy o pomocy społecznej, zaś druga „w formie radykalnego przeobrażenia tego obszaru zabezpieczenia społecznego, wiąże się z przyjęciem zupełnie nowej ustawy”. Jest to zatem wybór „pomiędzy stopniową ewolucją a radykalną zmianą”, co dotyczy także obszaru polityki społecznej. Pewne jest to, że „obecna ciągłość pomocy społecznej (polityki społecznej) wymaga kolejnej zmiany”<sup>45</sup>.

Zdaniem M. Grewińskiego reforma systemu pomocy społecznej powinna zmierzać w kierunku zmian instytucjonalnych oraz zorientowania się na rozwój usług społecznych, w tym też usług w pomocy społecznej. Również przedmiotem rozważań powinny być kwestie związane z profesjonalizacją zawodu pracownika socjalnego oraz innych przedstawicieli kadr pomocy społecznej, ograniczeniem biurokratyzacji działań, a także z promowaniem metody środowiskowej w pracy ze społecznością lokalną<sup>46</sup>. Warto jeszcze dodać, że M. Grewiński na podstawie aktualnego ustawodawstwa socjalnego opracował szczegółowy wykaz usług społecznych występujących w systemie pomocy społecznej w Polsce<sup>47</sup>. Analizując tendencje dotyczące usług społecznych w obszarze pomocy społecznej, widoczny jest niedobór usług przeznaczonych dla osób niesamodzielnych, które wymagają wsparcia, oraz usług w formie asysty lub opieki. Natomiast dotychczas nierozwiązanym problemem jest brak zintegrowania i koordynacji działań systemu pomocy społecznej z systemem ochrony zdrowia w kontekście realizowania usług z zakresu opieki długoterminowej i paliatywnej<sup>48</sup>.

Wychodząc naprzeciw potrzebom regulacji kwestii usług społecznych 15 czerwca 2022 r. Rada Ministrów przyjęła dokument *Strategia*

---

<sup>45</sup> K. Chaczko, *Zamiast zakończenia: w którą stronę dalej? Pomoc (polityka) społeczna pomiędzy ciągłością a zmianą* [w:] *Polityka społeczna w zmieniającej się rzeczywistości*, red. K. Chaczko, K.M. Stanek, Katowice 2016, s. 287–288.

<sup>46</sup> M. Grewiński, *Blisko trzy dekady...*, s. 209.

<sup>47</sup> *Idem*, *Usługi społeczne w pomocy społecznej* [w:] *Pomoc społeczna...*, s. 461–464.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 465.

rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.). Zgodnie z przyjętymi założeniami usługi społeczne w przyszłości powinny mieć charakter bardziej zdeinstytucjonalizowany, co oznacza rozwój usług środowiskowych w miejscu zamieszkania<sup>49</sup>. Deinstytucjonalizacja jest procesem zmierzającym do rozwoju w obrębie społeczności lokalnej zindywidualizowanych usług, w tym usług profilaktycznych, które mają ograniczyć konieczność opieki instytucjonalnej, a także jest to proces przeniesienia zasobów ze stacjonarnych zakładów opieki długoterminowej na rzecz nowych usług środowiskowych w społeczności lokalnej, by były one jak najbliższe ludzi i dla ludzi<sup>50</sup>.

Odrębnym zagadnieniem jest natomiast idea powoływania – nowego w sensie organizacyjnym podmiotu – Centrum Usług Społecznych na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych. Ustawa ta reguluje takie kwestie, jak: zasady przyjmowania przez gminę programów usług społecznych; zasady tworzenia, zadania, organizację oraz zasady działania centrum usług społecznych, a także zasady realizowania programów usług społecznych przez takie centrum<sup>51</sup>. W przyszłości okaże się, na ile koncepcja tworzenia CUS stanie się popularna. Warto również zbadać, czy i w jakim stopniu idea CUS mogłaby być uznana „za dobrą praktykę” w zakresie organizowania różnych usług na poziomie społeczności lokalnej, m.in. w obszarze pomocy i integracji społecznej.

## Zakończenie

Zmiany w pomocy społecznej po okresie transformacji ustrojowej oraz w pracy socjalnej są bardzo istotnym faktem, a pomoc społeczna stała się kluczowym elementem systemu wsparcia społecznego. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że nastąpiła ewolucja systemu pomocy społecznej „od układu statycznego, uzależniającego od pomocy państwa, do układu aktywnego, czyli aktywizującego klientów Ośrodków Pomocy Społecznej. Praca socjalna coraz bardziej skupia się na niesieniu pomocy

---

<sup>49</sup> Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), (M.P. 2022, poz. 767 wraz z Załącznikiem do uchwały nr 135.

<sup>50</sup> *Deinstytucjonalizacja – definicja*, DI.Info, <https://www.deinstytucjonalizacja.info> (29.08.2022).

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, art. 1 (Dz.U. 2019, poz. 1818).



we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu posiadanego potencjału jednostek, grup, określonych środowisk<sup>52</sup>.

W opinii H. Kaszyńskiego główne przemiany polskiej pomocy społecznej były związane z organizowaniem systemu wsparcia dla osób wykluczonych społecznie i obejmowały tworzenie instytucji „aktywnej polityki społecznej”, promowanie „nowej umowy społecznej” w formie kontraktu socjalnego, a także budowanie „opiekuńczego społeczeństwa” poprzez wzmacnianie organizacji pozarządowych jako partnera podmiotów publicznych<sup>53</sup>. Administrowanie systemem pomocy społecznej – zorientowane jedynie na przepisy prawa, z pominięciem etyki i metodyki pracy socjalnej, mogłoby doprowadzić do deprofesjonalizacji kadr i przedmiotowego traktowania klientów pomocy społecznej. Chcąc tego uniknąć, należy aktualnie zwrócić uwagę, że ten system ma służyć człowiekowi, a „wartości chroniącego jego dobro i godność muszą być podstawą do kształtowania tożsamości pracowników i wolontariuszy zaangażowanych w działalność pomocową oraz wyboru określonych rozwiązań praktycznych stosowanych w systemie pomocy społecznej”<sup>54</sup>.

M. Łojko stwierdza, że obecny charakter pracy socjalnej i tempo zachodzących zmian wymaga również od pracowników służb społecznych permanentnego kształcenia i doskonalenia przez nich warsztatu pracy, co umożliwi wieloaspektowe działania na rzecz klientów pomocy społecznej, zwiększając tym samym ich szanse na usamodzielnienie zawodowe, ekonomiczne, społeczne. Kluczem do ich efektywności jest lepsza diagnoza środowiska i projektowania działań naprawczych. Wszystko to ma prowadzić do profesjonalizacji zawodów wsparcia społecznego, a z czasem przyczynić się też do wzrostu prestiżu tych zawodów, czego teraz jeszcze nie widać<sup>55</sup>. Zdaniem M. Łojko przyszłością i wyzwaniem dla systemu pomocy jest „wspieranie, edukowanie, włączanie do aktywności zawodowej przy jednoczesnym projektowaniu zmian, programowaniu funkcjonowania zintegrowanych lokalnych systemów wsparcia”<sup>56</sup>.

Mając na uwadze powyższe rozważania o uwarunkowaniach zmian w pomocy społecznej oraz to, iż ten system był już wielokrotnie rekon-

---

<sup>52</sup> M. Łojko, *Pomoc społeczna wczoraj i dziś. Nowe wyzwania – stare problemy*, „Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2014, s. 213.

<sup>53</sup> H. Kaszyński, *Ekonomia społeczna i praca socjalna. Razem czy osobno?* [w:] *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*, red. J. Staręga-Piasek, Warszawa 2007, s. 74.

<sup>54</sup> I. Rybka, *Wstęp* [w:] *Etyka pracy socjalnej w filozofii spotkania i dialogu*, red. M. Duda, I. Rybka, H. Kaszyński, Kraków 2017, s. 6.

<sup>55</sup> M. Łojko, *op. cit.*, s. 211–213.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 213.

struowany w minionych trzydziestu latach, nasuwa się myśl, że gruntowna reforma polskiej pomocy społecznej może okazać się konieczna. Dodatkowo istotną kwestią w przyszłości będzie monitorowanie kształtowania usług społecznych w Polsce i określenia kierunku ewentualnych zmian.

## Bibliografia

- Brenk M., Chaczko K., Płasek R., *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2018.
- Chaczko K., „Polska w soczewce”. *Ewolucja oraz modernizacja systemu opieki i pomocy społecznej w perspektywie instytucjonalnej*, „Rocznik Administracji Publicznej”, 2016, nr 2, s. 364–367, DOI 10.4467/24497800RAP.16.001.5094, <http://www.ejournals.eu/RAP>.
- Chaczko K., *Zamiast zakończenia: w którą stronę dalej? Pomoc (polityka) społeczna pomiędzy ciągłością a zmianą* [w:] *Polityka społeczna w zmieniającej się rzeczywistości*, red. K. Chaczko, K.M. Stanek, Katowice 2016.
- Chaczko K., Klimek M., Zdebska E., *Wprowadzenie do zarządzania w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Kraków 2020.
- Chaczko K., Krzyszowski J., *Rozwój instytucji pomocy społecznej po 1989 r.* [w:] *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, red. E. Bojanowska, K. Chaczko, E. Zdebska, Warszawa 2022.
- Domaradzki P. [i in.], *Superwizja pracy socjalnej dla praktyków*, Łódź 2016.
- Grata P., *Czas przełomu: polska polityka społeczna w latach 1944–1950*, Rzeszów 2018.
- Grata P., *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej: uwarunkowania, instytucje, działania*, Rzeszów 2013.
- Grewiński M., *Blisko trzy dekady polskiego systemu pomocy społecznej w kontekście realizacji polityki społecznej* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. 5, red. P. Grata, Rzeszów 2017.
- Grewiński M., *Usługi społeczne w pomocy społecznej* [w:] *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, red. E. Bojanowska, K. Chaczko, E. Zdebska, Warszawa 2022.
- Grewiński M., Zasada-Chorab A., *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*, Toruń 2012.
- Hryniewicz J., *Zakres i kierunki zmiany w pomocy społecznej* [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymśza, Warszawa 2004.
- Kadela K., Kowalczyk J., *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, Warszawa 2014.
- Kantowicz E., *Profesjonalizacja zawodów w pomocy społecznej* [w:] *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, red. E. Bojanowska, K. Chaczko, E. Zdebska, Warszawa 2022.
- Kaszyński H., *Ekonomia społeczna i praca socjalna. Razem czy osobno?* [w:] *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*, red. J. Staręga-Piasek, Warszawa 2007.
- Każmierczak T., *Pomoc społeczna* [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 3, red. Z. Bokszański, Warszawa 2000.
- Łojko M., *Pomoc społeczna wczoraj i dziś. Nowe wyzwania – stare problemy*, „Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2014.

- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie superwizji pracy socjalnej (Dz.U. 2016, poz. 2087).
- Standardy usług pomocy społecznej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, Warszawa 2014.
- Staręga-Piasek J., *Pomoc społeczna. Próba oceny funkcjonowania pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego* [w:] *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki*, red. S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska, Warszawa 2005.
- Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.) (M.P. 2022 r., poz. 767).
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. 1923, nr 92, poz. 726 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990, nr 87, poz. 506).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2011, nr 149, poz. 887).
- Zalewski D., *Opieka i pomoc społeczna: dynamika instytucji*, Warszawa 2005.
- Zbyrad T., *Instytucje opieki totalnej jako forma zniewolenia i kontroli nad człowiekiem potrzebującym pomocy – na przykładzie domów pomocy społecznej*, „Roczniki Nauk Społecznych”, 2012, nr 2.
- Zbyrad T., *Od instytucji totalnej ku demokratycznej? Domy pomocy społecznej w Polsce*, Kraków 2014.

## **Transformation of the social welfare system in Poland after 1989**

### **- Selected Issues**

#### **Abstract**

Three periods can be distinguished in the history of social assistance in Poland. The first of them includes the so-called public charity, carried out mainly by the Catholic Church since the Middle Ages. The second period was shaped by the Act on Social Welfare of 1923 and constituted the legal basis of the social welfare system at that time, while the third period was related to the organization of the social welfare system under the Act on Social Welfare of 1990. This development of social assistance in Poland after 1989 took place in two dimensions: vertical – creating an undeveloped organizational structure from 1990, consisting only of social assistance centers and voivodeship social assistance teams, and from 1999 – horizontal changes were introduced, which resulted in the creation of a complex network of social welfare institutions operating at many organizational levels of state administration and local government. Among the changes in the social welfare system after 1989 indicated in this article, the issues related to the amendments to the Act on Social Assistance (1990 or 2004) are noteworthy, as well as the presentation of new tasks and professional groups (such as family assistants and foster

care coordinators) included in the social welfare system – after the introduction in 2011 of the Act on supporting the family and the foster care system – Additionally, important issues stated in this article are contemporary trends in the development of social welfare in Poland and indication of the perspective of new challenges or possible changes within the social welfare system.

**Keywords:** social care; social welfare; social assistance; professionalization of social assistance staff; standards of social assistance and integration services; social services in social assistance; deinstitutionalization