

*Tomasz Kaźmierczak*¹

O mechanizmach trwałości instytucji opieki/pomocy społecznej

Abstrakt

Instytucja opieki/pomocy społecznej funkcjonuje w Polsce już od ponad 100 lat w zasadniczo niezmienionym, instytucjonalnym kształcie. W opracowaniu podjęta została próba identyfikacji mechanizmów jej trwałości. Prowadzone w nim analizy i rozważania oparte są na koncepcji „zależności od szlaku” zaproponowanej przez Jamesa Mahoneya (2000). Pokazane jest, jak i za pośrednictwem jakich mechanizmów instytucja ta była odtwarzana po każdym z najważniejszych wydarzeń historycznych. Opracowanie kończą refleksje dotyczące kierunków jej transformacji, w szczególności potencjalnej roli, jaką w tym procesie mogą odegrać centra usług społecznych.

Słowa kluczowe: centrum usług społecznych, opieka społeczna, pomoc społeczna, służby społeczne, usługi społeczne, zależność od szlaku

Kody klasyfikacji JEL: H75, H55, I30

¹ Uniwersytet Warszawski, e-mail: kazmierczak@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-0392-1492>

On the Mechanisms of the Persistence of Social Assistance/Social Welfare Institution

Abstract

The institution of social assistance/social welfare has been operating in Poland for over 100 years in a fundamentally unchanged, institutional form. This study attempts to identify the mechanisms behind its persistence. The analyses and considerations presented are based on the concept of “path dependence,” proposed by James Mahoney (2000). It demonstrates how and through which mechanisms this institution was reproduced after each of the most significant historical events. The study concludes with reflections on the directions of its transformation, particularly the potential role that Social Service Centres may play in this process.

Keywords: path dependence, social assistance, social welfare, social services, Social Service Centre

JEL Classification Codes: H75, H55, I30

Wprowadzenie

Na początku refleksja osobista: pomoc społeczną obserwuję od ponad czterech dekad, uczestnicząc w jej życiu w różnych rolach i z różną intensywnością. Przez mniej więcej połowę tego czasu z ufnością czekałem na jej modernizacyjną transformację, ale ona – choć wydawało się, że tak stać się musi – nie następowała. Pojawiło się zatem pytanie: dlaczego? Skąd się bierze ta charakteryzująca pomoc społeczną oporność/odporność na zmianę? Otóż, jeśli odrzuci się nazbyt sympletyczne wyjaśnienie obwiniające polityków i decydentów o – mówiąc najogólniej – brak lub niedostatek dobrej woli, pozostaje poszukiwanie niewidocznych, nieoczywistych, „ukrytych”, „głębokich” przyczyn istniejącego stanu rzeczy. Taki wgląd daje historycznie zorientowana socjologia, w szczególności typ analiz zwany zależnością od szlaku (*path dependance*) (Mahoney, 2000; Pierson, 2000; Pierson, 2004). Podejście to – zasadniczo aplikowane do zjawisk i procesów przebiegających w skali makro i angażujących aktorów instytucjonalnych – zakłada, że stan obecny jakiegoś społecznego fenomenu jest następstwem jego stanów poprzednich, a zarazem warunkuje stan tego fenomenu w nadchodzącej przyszłości. Tym niemniej w pewnych okolicznościach zmiana, tj. uniezależnienie się od szlaku, jest możliwa i się zdarza.

W niniejszym opracowaniu, po pierwsze, będę się starał pokazać, jak to się stało, że współczesna instytucjonalna formuła pomocy społecznej stanowi w istocie kon-

tynuację opieki społecznej ukształtowanej na początku II RP. Polska opieka/pomoc społeczna liczy już zatem ponad 100 lat. Oczywiście różnic pomiędzy opieką społeczną lat 20 i 30. XX w. a pomocą społeczną lat 20. XXI w. jest co niemiara, tyle że mają one charakter zmiennych w czasie adaptacji do pojawiających się nowych warunków kulturowych, społecznych, ekonomicznych itp., rzecz jednak w tym, że instytucjonalny wzór opieki/pomocy społecznej w zasadzie pozostaje niezmieniony. W świetle koncepcji zależności od szlaku odpowiedź na pytanie, dlaczego tak się dzieje, jest następująca: opieka/pomoc społeczna swą trwałość zawdzięcza narastającym z upływem czasu wewnętrznym mechanizmom sprzężeń zwrotnych, inercji i samowzmocnień. Rozwinięcie i uzasadnienie tej tezy stanowi zatem drugi cel niniejszego opracowania. Podstawą prowadzonych w nim rozważań jest analiza literatury przedmiotu, ale sięgam także po wiedzę, którą dało mi osobiste uczestnictwo i bliska obserwacja funkcjonowania pomocy społecznej od początku lat 80.

Opracowanie kończy refleksja dotycząca szans na zmianę istniejącego stanu rzeczy, w szczególności związana z pojawieniem się centrów usług społecznych.

Koncepcja zależności od szlaku w ujęciu Jamesa Mahoneya

W literaturze z zakresu *path dependence* zdają się przeważać prace z zakresu historycznej ekonomii, co raczej nie dziwi, bo to w jej obszarze ten typ analiz pierwotnie znalazł swe zastosowanie. Na tym tle wyróżnia się propozycja Jamesa Mahoneya (2000, 2001), jest bowiem przede wszystkim adresowana do przedstawicieli nauk społecznych. Jego intencja jest jasna: chodzi mu o to, by w badaniach społecznych koncepcji zależności od szlaku nie sprowadzać jedynie do prostego przesłania, że „historia ma znaczenie”, a prowadzonych w jej ramach badań – do historycznego rekonstruowania przebiegu jakiegoś procesu lub wydarzeń. Potencjał eksplikacyjny zależności od szlaku zasługuje na to, by go koncepcyjnie doprecyzować, co pozwoli historycznie zorientowanym socjologom zachować w prowadzonych badaniach większą dyscyplinę.

Zdaniem Mahoneya pojęcie „zależność od szlaku” odnosi się do sekwencji historycznych, w których zdarzenia przygodne (*contingent events*) uruchamiają wzorce instytucjonalne lub łańcuchy zdarzeń o właściwościach deterministycznych. Posiadają one trzy wspólne cechy. Po pierwsze, dla przebiegu owych sekwencji szczególnie istotne są wczesne ich fazy. Po drugie, dające początek danego szlaku wydarzenia w przeszłości są zdarzeniami losowymi (przygodnymi), tj. nie można ich wyjaśnić wcześniejszymi wydarzeniami ani też istniejącym stanem rzeczy. Po trzecie, sekwencje wydarzeń na szlaku charakteryzują się stosunkowo deterministycznymi wzorcami

przyczynowo-skutkowymi lub swoistą inercją – procesy raz uruchomione i zmierzające do określonego efektu mają tendencję do utrzymywania się w ruchu i stałego zmierzania do tego efektu.

Mahoney wskazuje dwa rodzaje zależnych od szlaku sekwencji historycznych. Pierwszy z nich to **sekwencje samowzmacniające się** (*self-reinforcing sequences*), które charakteryzuje tworzenie i długotrwale odtwarzanie danego wzorca instytucjonalnego. Właściwością sekwencji samowzmacniających się jest to, co ekonomiści nazywają *increasing returns*: przyjęty i stosowany wzór instytucjonalny zapewnia coraz większe korzyści i – z biegiem czasu – coraz trudniej go zmienić lub zastosować wcześniej dostępne opcje, nawet jeśli byłyby one bardziej efektywne. Drugi rodzaj sekwencji to **sekwencje reaktywne** (*reactive sequences*). W tym przypadku chodzi o łańcuchy zdarzeń uporządkowanych czasowo i powiązanych przyczynowo w tym sensie, że każde następne wydarzenie jest reakcją na poprzednie, innymi słowy, każdy etap łańcucha jest „zależny” od poprzedniego. Ponieważ kwestia trwałości instytucjonalnej polskiej opieki/pomocy społecznej wpisuje się w ramy analizy **sekwencji samowzmacniających się**, **sekwencje reaktywne** zaś ze swej istoty odnoszą się do zupełnie innej klasy zjawisk społecznych, poniżej przedstawiona będzie bliższa charakterystyka tylko tych pierwszych.

Mahoney podkreśla, że w analizie zależności od szlaku prowadzonej w przypadku sekwencji samowzmacniających się dwie kwestie mają kluczowe znaczenie. Pierwsza to początek szlaku. Następuje on w tzw. *critical junctures* – momentach krytycznych. Chodzi tu w szczególności o moment decyzji o implementacji pewnej opcji wybranej spośród innych, dostępnych w danej chwili opcji alternatywnych. Jest on losowy (przygodny) w tym sensie, że z góry nie był zdeterminowany i jest on krytyczny, ponieważ determinuje dalszy przebieg wydarzeń – definiuje szlak, po którym toczyć się będą przyszłe wydarzenia, co oznacza także, że powrót do punktu wyjścia, w którym dostępne były inne alternatywy, będzie coraz trudniejszy, o ile w ogóle możliwy.

Druga kwestia odnosi się do mechanizmów trwałości przyjętego wzoru instytucjonalnego. Tym razem chodzi o mechanizmy jego reprodukcji. Istotne jest to, że są one odmienne od czynników i procesów, które doprowadziły do jego wyłonienia się i ukształtowania. Dzięki temu instytucje zależne od szlaku istnieją i działają nawet w warunkach zaniku przesłanek, które uzasadniały ich powstanie i do niego doprowadziły. Szczególnym produktem mechanizmów reprodukcji jest efekt „zamknięcia” (*lock-in*) danego wzoru instytucjonalnego – stan, w którym jego zniesienie lub zasadnicza zmiana stają się czymś wyjątkowo trudnym.

Mahoney zauważa, że w badaniach nad sekwencjami samowzmacniającymi się zidentyfikowano cztery rodzaje mechanizmów instytucjonalnej reprodukcji: utylitarne, funkcjonalne, odwołujący się do stosunków władzy i legitymizacyjny.

„Utylitarna” reprodukcja instytucji ma miejsce wtedy, gdy jej funkcjonariusze („aktorzy”) wybierają w drodze racjonalnej kalkulacji jej dalsze trwanie, bowiem koszty możliwej transformacji przewyższają wszelkie potencjalne korzyści, które może ona przynieść. Zmiana pojawić się może dopiero wówczas, gdy trwanie instytucji w jej obecnym kształcie przestanie leżeć w interesie własnym aktorów. Może to nastąpić – zauważa Mahoney – na skutek zewnętrznej presji lub jako efekt uczenia się racjonalnych aktorów – dojścia do wniosku, że utrzymywanie *status quo* przyniesie negatywne konsekwencje w przyszłości, zatem – by do tego nie dopuścić – lepiej pewne koszty ponieść teraz. W tym drugim przykładzie istotna może być rola tzw. instytucjonalnych przedsiębiorców, tj. aktorów posiadających wizję instytucjonalnej zmiany, zasoby (w tym osobiste) i determinację, by ją przeprowadzić. Mahoney podkreśla jednak, że w przypadku instytucji publicznych utylitarne mechanizmy wyłamania się ze szlaku nie zdarzają się często, choćby dlatego, że w świecie społecznym trudno jest oceniać i kalkulować koszty i korzyści zastosowania alternatywnych wzorów instytucjonalnych.

Z reprodukcją „funkcjonalną” mamy do czynienia wówczas, gdy zasadność trwania instytucji jest uzasadniana i wyjaśniana jej funkcjonalnością dla szerszego systemu, w którym jest ona osadzona; innymi słowy, instytucja jest reprodukowana, bowiem wypełnia swoje funkcje. Przy czym istotne jest to, że funkcje tłumaczące reprodukcję instytucji nie muszą się pokrywać z zakładanymi efektami stanowiącymi teleologiczne wyjaśnienie jej genezy. Nadto, wypełnianie funkcji nie jest tożsame z efektywnością. Instytucje zależne od szlaku mogą wykazywać swą funkcjonalność i – dzięki temu – trwać i się rozwijać, chociaż w dłuższej perspektywie ich funkcjonalność może się okazać niższa niż funkcjonalność alternatywnych rozwiązań, które mogłyby być zastosowane, ale nie zostały, bo nie mieściły się w logice szlaku.

„Funkcjonalna” reprodukcja nawiązuje do paradygmatu systemowego, który zakłada istnienie mechanizmów samoregulacji, a zmiany instytucjonalne tłumaczy zmianą systemową. W tej perspektywie zatem zmianę reprodukowanego wzoru instytucjonalnego wymusza dopiero zewnętrzna presja, którą wywołuje wstrząs i transformacja szerszego systemu.

Mechanizmy reprodukcji mogą też wynikać z występujących w instytucji relacji władzy. Mówiąc najkrócej, instytucja, gdy powstanie, generuje pewną dynamikę stosunków władzy – wyłania się grupa, której siła i znaczenie rośnie kosztem innych. W tym układzie reprodukcja następuje, bo chce tego grupa trzymająca władzę, dążąc do podtrzymania lub wzmocnienia swoich przywilejów. Jeśli elity są dostatecznie silne, instytucja może trwać, nawet mimo tego, iż większość domaga się zmiany. Reprodukacja oparta na stosunkach władzy rodzi zatem konflikt pomiędzy uprzywilejowanymi i pokrzywdzonymi. Jest on jednocześnie zarodkiem przyszłej zmiany,

która następuje, gdy – po osiągnięciu pewnego punktu krytycznego – dynamika konfliktu gwałtownie wzrośnie.

W końcu czwarty, legitymizacyjny mechanizm reprodukcji ma swoje źródło w przekonaniach aktorów, co jest właściwe lub moralnie słuszne. Otóż instytucja trwa i się rozwija, jeśli taką legitymizację posiada, przy czym skala jej ekspresji może być różna i wahać się od aktywnej aprobaty moralnej po bierną akceptację. Innymi słowy, samo przekonanie, że reprodukowanie instytucji jest tym, co należy czynić, może w pełni wystarczać, by tak rzeczywiście się działo. Mahoney podkreśla, że „procesy wzrostu legitymizacji mają charakter dodatniego sprzężenia zwrotnego, w którym początkowy precedens dotyczący tego, co jest właściwe, staje się podstawą przyszych decyzji o tym, co jest właściwe. W rezultacie pojawia się znany cykl samowzmacniania: początkowo instytucja ustanawia pewien zalegitymizowany standard [tj. standard tego, co należy czynić – przyp. TK]; [potem] jest ona reprodukowana, ponieważ postrzega się ją jako legitymizowaną; a sama reprodukcja instytucji dodatkowo wzmacnia jej legitymizację” (Mahoney, 2000: 524).

Jeśli legitymizacja jest warunkiem *sine qua non* trwałości jakiegoś wzoru instytucjonalnego, to utrata tej legitymizacji – tj. zanik lub bardzo znaczące osłabienie przekonania, że instytucja działa, jak należy, i czyni, co powinna, spowodowane np. przemianą dominujących postaw społecznych, orientacji moralnych czy ideologicznych – będzie skutkować jego zmianą.

*

Odrębne scharakteryzowanie powyższych mechanizmów służy przede wszystkim uporządkowaniu i klaryfikacji koncepcji zależności od szlaku. Wydaje się pewne, że w praktyce społecznej, w „życiu” przywiązanych do szlaku instytucji mechanizmy te współwystępują i przeplatają się, to zaś, które w danym momencie historycznym biorą górę, zależy od różnorodnych uwarunkowań wewnątrzinstytucjonalnych oraz występujących w szerszym systemie.

Instytucja opieki/pomocy społecznej – perspektywa zależności od szlaku

Historia opieki/pomocy społecznej w ostatnich latach stała się przedmiotem wielu prac (m.in. Zalewski, 2005; Brenk, Chaczko i Pląsek, 2018; Pląsek, 2022; Chaczko, 2023; Grata, 2013, 2023; Zbyrad, 2023a, 2023b); przedstawiono w nich szerszy i węższy kontekst jej powstania, fazy rozwojowe, ich charakterystykę oraz uwarunkowania i przemiany struktur organizacyjnych. Nie wydaje się zatem zasadne, by zawartą

w nich faktografię ponownie przytaczać. Przyjęcie przedstawionych wcześniej ram teoretycznych, co oczywiste, jednak zobowiązuje; mając je zatem na uwadze, historię tę chciałbym opatrzyć komentarzem, który uwzględni przynajmniej niektóre kluczowe dla tych ram kwestie – na więcej ograniczona wielkość niniejszego opracowania nie pozwala.

Początek szlaku

Co do tej kwestii nie ma wątpliwości: opieka/pomoc społeczna wyłoniła się i ukształtowała w okresie bardzo szczególnym – w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Proces ten zwieńczyło – w sposób symboliczny, ale i dosłowny, jako zakończenie procedury legislacyjnej – uchwalenie w 1923 r. ustawy o opiece społecznej. Zauważmy wszakże, że przyjęcie ustawy w takim, a nie innym kształcie było jedną z kilku możliwych wówczas opcji polityki publicznej zorientowanej na zaradzanie ubóstwu. Z jednej strony można było nie angażować w to państwa i pozostawić kwestię dobroczynności publicznej tak, jak to było wcześniej, z drugiej – zobowiązując państwo do działania, oprzeć się na wzorach obowiązujących w którymś z państw zaborczych. Jak wiadomo, wybrana została druga opcja, zaś zawarte w ustawie zapisy oparte zostały na rozwiązaniach niemieckich, które uznano za najnowocześniejsze. Dziś już nie sposób nawet spekulować, czy inny wybór mógłby okazać się bardziej korzystny. Warto jednak za Gratą przypomnieć, że w intencjach swoich twórców ustawa miała mieć charakter tymczasowy, bo – jak zakładano – poszczególne jej działy z czasem zostaną zastąpione ubezpieczeniami społecznymi (Grata, 2023: 45). Takie przekonanie nie było efemerydą – wyrażali je także badacze i eksperci opieki społecznej w latach 30. (Krzeczkowski, 2019; Zawadzki, 1935).

Wzór instytucjonalny

Jak już powiedziano, ukształtowany w latach 20. XX wieku instytucjonalny wzór opieki/pomocy społecznej nadal funkcjonuje. Jakie są zatem jego podstawowe cechy? Zasadne wydaje się, by jego rekonstrukcję oprzeć na pięciu, powstałych w różnym czasie, pracach: *Zasadach opieki społecznej* Józefa Zawadzkiego z 1935 r. (Zawadzki, 1935), *Wstępie do prawa pomocy społecznej* Herberta Szurgacza z 1993 r. (Szurgacz, 1993), *Prawie do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym* Stanisława Niteckiego z 2008 r. (Nitecki, 2008) oraz dwóch – relatywnie najnowszych i wzajemnie się uzupełniających – opracowaniach z 2022 r.: Karoliny Stopki *Instytucje, cele i zasady pomocy społecznej* (Stopka, 2022) oraz Iwony Sierpowskiej *Świadczenia w pomocy społecznej* (Sierpowska, 2022).

Istota i cele opieki/pomocy społecznej

Wszyscy ww. autorzy, definiując istotę i cele opieki/pomocy społecznej, odwołują się do niemal tożsamych zapisów zawartych w kolejnych ustawach z 1923, 1990 i 2004 r. Najogólniej rzecz biorąc, chodzi o pokonywanie (przewycięzanie) biedy/ubóstwa/trudnych sytuacji życiowych, przy czym niezmiennie stany te operacjonalizuje pojęcie „niezbędnych potrzeb życiowych”. Warto jednak pamiętać, że – jak trafnie zauważa Szurgacz – rozumienie **niezbędności** ewoluowało „od minimum biologicznego do zapewnienia potrzebującym bytowania na poziomie zbliżonym do podstawowego, społecznie akceptowanego standardu” (Szurgacz, 1993: 37); Nitecki ów poziom definiuje jako godny (2008: 64). Opieka/pomoc społeczna ma te potrzeby zaspokajać, nie dopuszczać do ich powstawania, a także – jeśli to możliwe – doprowadzić do życiowej samodzielności osób, które takie potrzeby obecnie odczuwają (np. podjęcia pracy przez bezrobotnych).

Sama sytuacja deprivacji „niezbędnych potrzeb” nie wystarcza, by otrzymać wsparcie od opieki/pomocy społecznej. Konieczne jest spełnienie jeszcze jednego warunku: osoba doświadczająca deprivacji nie może być w stanie zaspokoić potrzeb/przewyciężyć trudną sytuację życiową „własnymi środkami materialnymi lub własną pracą” (ustawa z 1923 r.), „wykorzystując własne zasoby, możliwości i uprawnienia” (ustawy z 1990 i 2004 r.), jest zatem – trwale lub czasowo – niezdolna do samodzielnej egzystencji. Polscy prawnicy w pełni trafnie dostrzegają w tym rozwiązaniu zastosowanie klasycznej zasady subsydiarności (Szurgacz, 1993; Nitecki, 2008; Stopka, 2022).

Środki opieki/pomocy społecznej

Zawadzki, omawiając środki, jakimi dysponuje opieka społeczna, przywołuje stosowany już w okresie dobroczynności publicznej podział ich na opiekę zamkniętą (zakładową) i otwartą. Ta pierwsza obejmowała „opiekę wykonywaną nad ubogimi w zakładach odpowiednio urządzonych, dla zapewnienia im niezbędnych środków do życia, gdy chodzi o dzieci i gdy chodzi o dzieci i młodzież – wychowania i wykształcenia, gdy chodzi o dorosłych – zatrudnienia w miarę sił, przeszkolenia w zawodzie” (Zawadzki, 1935: 39). Opieka otwarta z kolei mogła być stosowana „w naturze i gotowiznie, a więc: żywność, mieszkanie, opał i światło, ubranie, lekarstwa i pomoc lekarska, dostarczenie narzędzi pracy, wychowanie dzieci i młodzieży, pogrzeb – jednym słowem wszystkie świadczenia mogą być dostarczane w naturze w postaci gotowej lub w postaci surowców, które sami korzystający przerabiają na potrawy (...), mieszkania mogą być w odpowiednich barakach itp.” (Zawadzki,

1935: 49). Alternatywnie stosowano „system gotówkowy” (tj. zasiłki z przeznaczeniem na powyższe cele): „Mieszkanie, światło i opał wydawane jest zwykle w naturze, pożywienie dla samotnych również w naturze, dla rodzin – w gotówce lub w postaci surowców” (Zawadzki, 1935: 49)². Szurgacz pisze: „Świadczenia pomocy społecznej dzieli się najczęściej na tzw. świadczenia środowiskowe, obejmujące świadczenia pieniężne w postaci zasiłków (stałych, okresowych, celowych), świadczeń w naturze (np. przyznanie miejsca noclegowego, odzieży, pomocy żywnościowej), świadczenia w formie usług (np. w postaci opieki nad chorym w domu, pomocy ludziom starym i niepełnym) oraz tzw. świadczenia zakładowe w postaci umieszczenia w różnych rodzajach domów pomocy społecznej” (Szurgacz, 1993: 34). Podobne ujęcie przyjmuje Nitecki (2008: 189). Sierpowska przytacza zawarty w art. 36 ustawy z 2004 r. podział świadczeń na pieniężne (m.in.: zasiłki stały, okresowy i celowy, zasiłek i pożyczka na gospodarcze usamodzielnienie się) i niepieniężne (m.in.: praca socjalna, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze i specjalistyczne opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz ośrodkach wsparcia, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej).

Niewątpliwie katalog świadczeń opieki/pomocy społecznej z biegiem czasu rozrastał się, świadczenia środowiskowe (opieka otwarta) dość szybko zmajoryzowały opiekę zakładową, jednak jego rdzeń – i sens – ukształtowany w latach 20. przetrwał do dziś. Píše Sierpowska: „Świadczenia [pomocy społecznej] realizują dwa główne cele. Po pierwsze, mają one doprowadzić do życiowej samowystarczalności, a tym samym wyprowadzić ich [tj. beneficjentów – TK] poza system pomocy społecznej. Po drugie, celem świadczeń jest zapewnienie opieki osobom najbardziej potrzebującym, których aktywizacja ze względu na wiek lub stan zdrowia nie jest możliwa” (Sierpowska, 2022: 67). Niemal tak samo konkluduje Szurgacz, przyglądając się formom opieki/pomocy przewidzianym w ustawie z 1923 r., ale widzianym we współczesnym mu kontekście. Zauważa on mianowicie, że – w odniesieniu do adresatów ustawy – miały one na celu bądź zaspokojenie ich podstawowych potrzeb egzystencjalnych bądź służyć im pomocą w życiowym usamodzielnieniu się i odbudowie podstaw samodzielnej egzystencji, a w przypadku dzieci – przygotowanie do samodzielnego życia (Szurgacz, 1993: 35). Aktualności tak skonceptualizowanym świadczeniom opieki społecznej Szurgacz nie odmówił.

² Szersze wyjaśnienie kwestii „pomocy w gotówce” patrz: Chaczko (2016).

Pola działania opieki/pomocy społecznej

Zawadzki wyodrębnia w obszarze działania opieki/pomocy społecznej trzy pola. Pierwsze pole to opieka ustawowa, która obejmuje wszystko to, co wynika z ustawy z 1923 r. i innych ustaw jako obowiązek państwa (w szczególności gminy). Drugie pole to opieka pozaustawowa – tu mieszczą się działania, które nie stanowią obowiązku ustawowego, ale są konieczne i stanowią świadczenie gminy. Ich przykłady: letnie i zimowe kolonie i półkolonie dla dzieci, świetlice, urządzenie gwiazdek, choinek, dożywiania dla dzieci w szkole. „Świadczenia te są cenne – pisze Zawadzki – i z tego względu, że gmina w granicach ustawowych może dać minimum egzystencji, które nie może często wystarczyć do powrotu klienta do normalnych warunków, a to jest zadaniem opieki. Opiece ustawowej mogą tu przyjść z pomocą świadczenia różnych stowarzyszeń” (Zawadzki, 1935: 58). Trzecie pole to działalność na rzecz biednych prowadzona przez organizacje prywatne (przede wszystkim fundacje) i finansowana ze środków prywatnych.

Istnienie owych trzech pól dostrzega też Szurgacz (1993: 49), chociaż zauważa, iż w sensie czysto formalno-prawnym trzecie z nich leży poza pomocą społeczną. Nitecki i Stopka jakby podtrzymują stanowisko Szurgacza, wyróżniając pomoc społeczną *sensu stricto* (instytucja unormowana w ustawie o pomocy społecznej) i *sensu largo* (zespół różnych nieekwiwalentnych form wsparcia, spełnianych przez instytucje publiczne, ze środków publicznych i adresowanych do osób i rodzin w potrzebie) (Nitecki, 2008: 33; Stopka 2022: 43).

Trwałości trójpolewej struktury obszaru opieki/pomocy społecznej, a nawet jego umocnieniu się najlepiej dowodzą obowiązujące, wzajemnie dopełniające się, unormowania zawarte przede wszystkim w dwóch ustawach: o pomocy społecznej i o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. W szczególności chodzi o: 1) przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując z organizacjami pozarządowymi, związkami wyznaniowymi, osobami fizycznymi i prawnymi; 2) rozróżnienie zadań gmin/powiatów na obligatoryjne i fakultatywne; 3) wyodrębnienie i zdefiniowanie kategorii „działań pożytku publicznego” oraz 4) ustalenie form i zasad współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych.

Powyższy zestaw cech opieki/pomocy społecznej należy uzupełnić o jeszcze jedną kwestię – kadry, którą stanowili na początku opiekunowie społeczni, z czasem zastąpieni pracownikami socjalnymi. W innym miejscu – kierując się logiką zależności od szlaku – pokazałem wzór pracy opiekuńczej/socjalnej, który był i nadal jest praktykowany, zmieniając jedynie swoje oblicze (Kaźmierczak, 2012). Prowadzona zgodnie z tym wzorem praca opiekuńcza/socjalna polega zasadniczo na pośredniczeniu

między osobami/rodzinami wymagającymi wsparcia a zasobami opieki/pomocy dostępnymi w każdym z ww. pól. W jej trakcie następuje koncentracja na potrzebach podstawowych – stąd prymat świadczeń materialnych kompensujących niedostatek środków do życia nad formami pomocy, które miałyby na celu wywołanie zmian w odniesieniu do innych kategorii potrzeb. Jej zaś podstawowa funkcja to „obsługa” systemu opieki/pomocy adresowanej do osób/rodzin ubogich/pozostających w trudnej sytuacji życiowej/wykluczonych społecznie.

Historyczne przełomy a opieka/pomoc społeczna

W ciągu ponad stu lat utrzymywania się opisanego wcześniej instytucjonalnego wzoru opieki/pomocy społecznej miały miejsce trzy wydarzenia, które mogłyby, a sądząc po ich charakterze nawet powinny były, spowodować jego transformację. Tymczasem za każdym razem był on odtwarzany.

Pierwsze z tych wydarzeń to zmiany społeczno-polityczne po II wojnie światowej, które zaowocowały powstaniem PRL. Jej ład instytucjonalny zbudowany został na ideologii komunistycznej, można było się zatem spodziewać, że wyrazem nowego porządku będzie także jakaś nowa koncepcja opieki/pomocy społecznej. Tak się nie stało. Początkowo, w tzw. okresie stalinowskim, charakteryzującym się ideologicznym wzmożeniem, potrzeba opieki/pomocy społecznej została zanegowana, jednak po przełomie października 1956 r. stanowisko to uległo zmianie – władze partyjne uznały za zasadne przygotowanie nowej, uwzględniającej ówczesne realia ustawy, która zastąpiłaby ustawę z 1923 r.

Proces reprodukcji opieki/pomocy społecznej, ale bardzo ułomnej, rozpoczął się pod koniec lat 50. Co prawda, ustawa z 1923 r. z punktu widzenia formalno-prawnego nadal obowiązywała, ale praktycznie bez mocy regulacyjnej. Miało to zasadnicze konsekwencje dla rangi prowadzonych działań: unormowania ustawowe zostały zastąpione instrukcjami, tj. przepisami najniższej rangi, osłabła też pozycja obywateli. Ten stan rzeczy bardziej przypominał rodzaj upaństwowionej dobroczynności niż cywilizowaną relację między państwem i obywatelami opartą na wzajemnych prawach i obowiązkach. Nadto opieka/pomoc społeczna utraciła swoją autonomię w wyniku wpisania jej w system ochrony zdrowia. Samo w sobie mogłoby to mieć rzeczywistą wartość³, wydaje się jednak, że przede wszystkim było krokiem niezbędnym dla zalegitymizowania jej istnienia w warunkach realnego socjalizmu. Bez wątpienia zatem

³ Warto np. przypomnieć, iż dało ono podstawę do sformułowania koncepcji podstawowej opieki zdrowotnej jako w istocie zespołu usług medyczno-opiekuńczo-społecznych stanowiących produkt współpracy lekarza rejonowego, pielęgniarki środowiskowej oraz pracownika socjalnego. Pomysł ten zachowuje wartość do dziś.

nastąpił regres. Mimo jednak słabości pozycji opieki/pomocy społecznej w PRL-owskim ładzie administracyjnym i prawno-ustrojowym, instytucjonalny wzór opieki/pomocy społecznej został – na poziomie „wegetatywnym” – odtworzony, katalog świadczeń zaś dostosowano do warunków i poziomu życia ówczesnej Polski.

Warto podkreślić, że – wedle mojej wiedzy – w okresie PRL wzór ten nie był kwestionowany. U podstaw podejmowanych działań służących doskonaleniu praktyki leżało założenie o konieczności wzmocnienia instytucji opieki/pomocy społecznej, co wiązano przede wszystkim z rozwojem zawodowej służby socjalnej (pracownicy socjalni) oraz – docelowo – opracowaniem i uchwaleniem nowej ustawy. W latach 80. prace nad wypracowaniem jej założeń w końcu ruszyły. Punktem odniesienia dla przygotowanych wówczas projektów⁴ była ustawa z 1923 r. Nie chodziło więc o transformację instytucji opieki/pomocy społecznej, ale aktualizację jej wzoru. Do końca istnienia PRL nowa ustawa nie została jednak uchwalona.

Drugie wydarzenie to transformacja ustrojowa z przełomu lat 80. i 90. To, czego w PRL nie udało się przeprowadzić przez 30 lat, w III RP zrobiono w przeciągu kilku miesięcy – w listopadzie 1990 r. Sejm uchwalił nową ustawę o pomocy społecznej. Bez wątpienia na tempo, w jakim przygotowano jej projekt, decydujący wpływ miała wdrażana od początku 1990 r. fundamentalna reforma gospodarcza. Spodziewano się, że jej nieuniknionym kosztem społecznym będzie bezrobocie o trudnej do przewidzenia skali (wszak zabieg przekształcenia gospodarki upaństwowionej i centralnie sterowanej w gospodarkę wolnorynkową był bezprecedensowy), konieczne zatem było jednoczesne stworzenie sieci bezpieczeństwa socjalnego, która byłaby zdolna koszty te zminimalizować. Ta funkcja przypadła nowej opiece/pomocy społecznej, z której – dodajmy – świetnie się wywiązała.

Ustawa z 1990 r. instytucjonalny wzór opieki/pomocy społecznej ponownie reprodukowała, a nawet więcej, przenosiła w nowe czasy wypracowany w okresie PRL model podstawowej struktury organizacyjnej i styl jej działania. Było to w pełni racjonalne zważywszy, że – ze względu na bieżące wyzwania – musiała ona „z marszu” wejść w nowy porządek i nie tylko od razu działać sprawnie, ale także być gotową sprostać nieznanym obciążeniom. Okoliczność ta – na zasadzie sprzężenia zwrotnego – wzmacniała jego (tj. wzoru) legitymizację.

Szereg zawartych w ustawie zapisów dowodzi jednak próby skorygowania tego wzoru. Ich źródłem były założenia reformy pomocy społecznej wypracowane w Podzespole ds. reformy pomocy społecznej działającym w ramach obrad Okrągłego

⁴ Znałem mi są dwa takie projekty, oba przygotowane w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej, jeden powstał w połowie lat 80., drugi pod sam ich koniec.

Stołu. W największym skrócie: w założeniach tych postulowano, by pomoc społeczna reagowała nie tylko na ubóstwo, ale także na cały szereg innych typów trudności życiowych niepolegających na niedostatku środków do życia i że – w związku z tym – powinna dysponować bogatą ofertą świadczeń w postaci zróżnicowanych usług (opiekuńczych, wspierających, korekcyjnych, doradczych i innych). Wyraźne ślady tych propozycji widać w wyjściowym projekcie ustawy, nad którym toczyły się dalsze prace, jak i w jego wersji ostatecznej (a potem w kolejnych nowelizacjach ustawy), jednak zasadniczo oparty był on na rozwiązaniach ustawy z 1923 r. (Szurgacz, 1992: 42). Można zatem powiedzieć, że reformowanie pomocy społecznej postulowane przez Podzespół, choć rozpoczęte ustawą z 1990 r., do dziś nie zostało dokończonych. Na początku lat 90. można jeszcze było mieć nadzieję, że po osiągnięciu przez reformę gospodarczą tzw. masy krytycznej, po pewnym ustabilizowaniu procesów transformacyjnych, nastąpi jej dokończenie, ale okazały się one płonne – „okno zmian” już więcej się nie otworzyło.

Trzecie w końcu wydarzenie, które mogłoby doprowadzić do transformacji opieki/pomocy społecznej, to przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Jeszcze w okresie przedakcesyjnym uchwalona została nowa ustawa o pomocy społecznej (2004). Miała ona przynieść **przebudowę systemu**, ale – jak się okazało – była to raczej pusta deklaracja: w zdecydowanej większości zapisy nowej ustawy stanowiły kopie starych (patrz też: Chaczko, 2018). Rzeczywista próba zreformowania opieki/pomocy społecznej nastąpiła nieco później. Przyświecała jej idea **aktywnej integracji**. Przygotowane zmiany miały dość szeroki zakres; czy ich implementacja oznaczałaby przebudowę samego wzoru instytucjonalnego? Być może, choć trzeba pamiętać, że wcześniejsze próby wprowadzenia do praktyki pewnych kluczowych jej elementów (tzw. kontrakt socjalny) zostały skutecznie zneutralizowane (więcej na ten temat patrz: Kaźmierczak, 2016). Tak czy inaczej, nie ma to już dziś znaczenia, bo inicjatywa upadła – wola polityczna jej przeprowadzenia nie była wystarczająco silna, by pokonać bariery, jakie się pojawiły w toku jej sejmowego procedowania. Kolejnej próby, która byłaby równie daleko zaawansowana, już nie było.

Rzecz jasna, w ciągu minionych ponad 35 lat, które minęły od uchwalenia w 1990 r. ustawy o pomocy społecznej, bardzo wiele w obrębie opieki/pomocy społecznej się działo – liczba różnej skali nowelizacji obowiązujących kolejno ustaw zbliża się zapewne do 200 (więcej o tych zmianach patrz: Kaźmierczak, 2016, 2022). Rzecz w tym, że jej podstawowy wzór instytucjonalny nadal się utrzymuje⁵.

⁵ Świeżych dowodów (bezpośrednich i pośrednich) świadczących o jego żywotności dostarczają wnikliwe badania Mateusza Trochymiaaka (2025).

Opieka/pomoc społeczna a usługi/służby społeczne

Choć napisany w połowie lat 30. esej Konstantego Krzeczковского *Uwagi nad drogami opieki społecznej* (Krzeczkowski, 2019) należy do tekstów kanonicznych w polskiej refleksji nad opieką/pomocą społeczną, zdaje się, że uwadze czytelników na ogół umyka podniesiona w nim kwestia służby społecznej. Może dlatego, że Krzeczkowski odnosi się do tego naówczas nowego pojęcia bardzo krytycznie, z dającą się wyczuć irytacją; uważa je za niejasne, zamazane, zbędne i mało pożyteczne. Służbę społeczną akceptuje jedynie jako określenie nowej grupy zawodowej, w każdym innym znaczeniu/zakresie – jego zdaniem – jest „chimerą nieziszczalną i bezpłodną”. Zdecydowanie oponuje przeciwko łączeniu czy wręcz utożsamianiu jej z opieką społeczną i postuluje porzucenie: „Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że w nowym terminie nie tkwi reforma ideowa starej zrupieciałej opieki społecznej, lecz romantyczne nawracanie do starych, wytartych haseł filantropii” (Krzeczkowski, 2019: 75).

Bardzo się Krzeczkowski mylił, bo w istocie reforma ideowa „zrupieciałej opieki społecznej” w pojęciu służby społecznej (*social work, service social*)⁶ tkwiła – przyszłość to pokazała i to już dwie-trzy dekady później. Mało wydaje się prawdopodobne, by Krzeczkowski pojęcia „służba społeczna” rzeczywiście nie rozumiał czy nie doceniał⁷, sądzić by raczej trzeba, że za jego irytacją i krytycyzmem kryła się dostrzegana – czy też intuicyjnie wyczuwana – trudność w połączeniu logiki opieki społecznej, rozumianej jako instytucja służąca zmaganiu się z biedą i operująca przede wszystkim środkami pomocy materialnej ewoluującymi w kierunku świadczeń zabezpieczenia społecznego, z natury rzeczy różnorodnym instrumentarium służby społecznej.

W euroamerykańskim środowisku cywilizacyjno-kulturowym docenienie i dowartościowanie służby społecznej, mówiąc precyzyjniej: służb społecznych⁸, nastąpiło wkrótce po zakończeniu II wojnie światowej wraz z rozwojem koncepcji i praktyki *welfare state*; służby/usługi społeczne wpisywały się w potrzeby kapitalizmu ery przemysłowej i potrzeby społeczeństwa przemysłowego. By wzmacniać społeczne podstawy gospodarki i regulować napięcia między pracą a kapitałem, służb/usług społecznych potrzebowało państwo opiekuńcze, potrzebował też ich

⁶ Pisząc o służbie społecznej, Krzeczkowski nawiązuje do Międzynarodowych Konferencji Służby Społecznej organizowanych co cztery lata począwszy od 1928 r.; należy pamiętać, że w latach 20. i 30. termin „służba społeczna” był stosowany jako polski odpowiednik angielskiego *social work* i francuskiego *service social*.

⁷ Krzeczkowski był blisko związany ze środowiskiem Heleny Radlińskiej, w którym służba społeczna była jednym z centralnych pojęć i idei.

⁸ Więcej na temat pojęć: „służba społeczna”, „służby społeczne” patrz: Szatur-Jaworska (2025). Terminy „służby społeczne” i „usługi społeczne” traktuję synonimicznie: oba dotyczą tego samego rodzaju praktyk społecznych: termin pierwszy akcentuje ich aspekt kadrowy, drugi zaczerpnięty jest z języka ekonomii; patrz też: Grewiński (2021).

„świat” po hekatombie wojen światowych i światowych kryzysów gospodarczych w równości i sprawiedliwości społecznej szukający gwarancji powszechnego dobrobytu, pokoju społecznego i międzynarodowego⁹. W gruncie rzeczy to obiektywne procesy doprowadziły do uznania roli służb społecznych i przyznawania im statusu autonomicznego obszaru polityki społecznej. Dzięki temu służby/usługi społeczne – tym razem przeznaczone już nie tylko dla biednych, ale dla każdego obywatela, niezależnie od jego statusu materialnego – mogły być traktowane jak inne dziedziny aktywności państwa kluczowe dla zapewniania powszechnego dobrobytu: opieka medyczna, edukacja, mieszkalnictwo, zatrudnienie i gwarancje dochodu minimalnego. Oznaczało to także wzmocnienie ich podstaw prawnych i ram instytucjonalnych. Symboliczna z tego względu była przeprowadzona w połowie lat 60. w Wielkiej Brytanii reforma polegająca na utworzeniu lokalnych wydziałów służb społecznych (*departaments of social services*), które integrowały zróżnicowane usługi adresowane do osób i rodzin, wcześniej sfragmentaryzowane, rozproszone, marginalizowane. W ten sposób służby/usługi społeczne mogły stać się jednym z tych urzędów publicznych, z których każdy korzysta w miarę potrzeby, tak jak z przychodni lekarskiej, biblioteki czy transportu publicznego. Klasyczne *welfare state* zatem wpisało służby/usługi społeczne w infrastrukturę publiczną i w sensie prawno-instytucjonalnym je w niej zakorzeniło, dając tym samym trwałe podstawy ich obecności i rozwoju w kolejnych dekadach.

Procesy, o których mowa powyżej, nie były – niestety – udziałem Polski. Można by wręcz powiedzieć, że podejmowane w okresie PRL działania szły w przeciwnym kierunku. Z jednej strony instytucja opieki/pomocy społecznej nie przeszła transformacji polegającej na wyodrębnieniu służb/usług społecznych, tylko ją reprodukowano i to w formie regresywnej. Z drugiej – funkcję wspierania osób i rodzin przypisano socjalistycznym zakładom pracy jako ich tzw. funkcję socjalną (więcej na ten temat patrz: Zalewski, 2022). Po pierwsze, oznaczało to wprowadzenie do polityki społecznej zasady komodyfikacji (w silnej wersji wyrażało ją powiedzenie: „kto nie pracuje, ten nie je”), podczas gdy zasadą dystynktywną *welfare state* była dekomodyfikacja (Esping-Andersen, 2010). Po wtóre, było to – w dobie tak charakterystycznego dla *welfare state* intensywnego rozwoju praw społecznych – rozwiązanie także głęboko regresywne, bo silnie paternalistyczne: w istocie przypominało ono czy to swoisty rodzaj opiekuńczego paternalizmu wpisany w relacje pańszczyźniane, czy – później – paternalizm industrialny (Abercrombie i Hill, 1976)¹⁰.

⁹ Syntetyczna charakterystyka paradygmatu służb społecznych wykształconego w okresie klasycznego *welfare state* patrz: Kaźmierczak (2012).

¹⁰ Jednym z polskich przykładów paternalizmu industrialnego jest choćby łódzkie osiedle Księży Młyn wybudowane przez Karola Scheiblera.

Z końcem PRL do historii przeszły socjalistyczne zakłady pracy – uległy anihilacji zarówno jako organizacje gospodarcze, jak i źródło względnie powszechnego wsparcia socjalnego. Nie pozostało po nich także żadne inne prawno-instytucjonalne dziedzictwo służb/usług społecznych, poza zawodowymi pracownikami socjalnymi i systemem ich kształcenia.

Mimo specyfiki obowiązującego w okresie PRL ładu politycznego i gospodarczego, polskie społeczeństwo nabierało cech społeczeństwa przemysłowego, co zaczęło też generować właściwe takiemu społeczeństwu zapotrzebowanie na działające zgodnie z zasadą powszechności służby/usługi społeczne. Rzecz jasna, nie było instytucjonalnych mechanizmów jego ekspresji, ale czasem się udawało, przykład: tworzenie samopomocowych w swej istocie kół rodziców dzieci specjalnej troski (tj. dzieci z niepełnosprawnością/niepełnosprawnościami lub cierpiących na rzadkie, ciężkie, często nieuleczalne choroby) pod ochronnym parasolem Towarzystwa Przyjaciół Dzieci. Dostrzeżenie i zrozumienie racjonalności tych potrzeb legło u podstaw takiej, a nie innej wizji pomocy społecznej, którą wyczytać można z dokumentu końcowego okrągłostołowego Podzespołu ds. jej reformy. Trzeba jednak zaznaczyć, że świadomość, iż takie potrzeby są i należy im zaradzać, już znacznie wcześniej dawała o sobie znać czy to w publikacjach (np. J. Rosnera¹¹), czy w działaniach praktycznych. Mam tu na myśli przede wszystkim restytucję zawodu pracownika socjalnego, który zasadniczo miał zastąpić ochotnicze kadry opiekunów społecznych działające w ramach instytucji opieki/pomocy społecznej. Rzecz w tym, że od pracowników socjalnych oczekiwano także wspierania osób i rodzin w rozwiązywaniu trudności, które wykraczały poza obszar opieki/pomocy (Mikulski i Gulda, 1981). Zapewne dlatego zakładano ich poliwalentność, tj., że będą pomagać w różnego rodzaju trudnościach życiowych i wykorzystywać różne, właściwe pracy socjalnej metody i techniki. Pierwotne połączenie tych dwóch oczekiwań, czy też zestawów zadań/ról zawodowych, dało początek ich trudnej koegzystencji, czego współczesnym wyrazem jest pytanie: pracownik socjalny – urzędnik czy specjalista od pomagania? (Rymsza, 2012). Wracając do PRL, dodajmy, że w ówczesnych realiach praca socjalna – jak zapewne ufano – miałaby spełniać funkcje zróżnicowanych usług społecznych, choć sama w sobie co najwyżej mogła być tylko ich skromnym substytutem.

W III RP wchodziliśmy zatem z багаżem ułamkowo ujawnionego popytu na usługi społeczne i bez mocnych instytucjonalnych ram ich świadczenia. Tymczasem do „starych” dołączały „nowe” społeczne potrzeby, czy to związane z procesami transformacji, czy wynikające z istoty i dynamiki społeczeństwa postindustrialnego, jak np. emancypacja grup mniejszościowych, narastający deficyt opiekuńczy itd. Rodzi-

¹¹ Syntetyczne ich omówienie patrz: Szatur-Jaworska (2025).

ło to oczywiście presję wywieraną na państwo, by „coś z tym zrobić”, przy czym w istniejącym ładzie instytucjonalnym nie mogło być innego jej adresata niż opieka/pomoc społeczna. Wydaje się, że można wskazać dwa mechanizmy obronne, za pomocą których instytucja opieki/pomocy społecznej do dziś radzi sobie z tą presją i to w sposób, który pozwala zachować jej tożsamość.

Pierwszy z nich dostrzegł i opisał Herbert Szurgacz (1993), określając go mianem funkcji pilotażowej (patrz też: Lach, 2021). Zauważył on, że w toku swego funkcjonowania opieka/pomoc społeczna wykazywała swoistą elastyczność polegającą na „pozbywaniu się” niektórych zadań/świadczeń oraz podejmowaniu nowych, którymi też mogła się zajmować czasowo, tj. przekazywać je innym, jeśli ich zakres przekroczy pewne granice. Funkcja pilotażowa pozwalała jej niejako „iść z duchem czasu”, adaptując do zmieniających się okoliczności, warunków i potrzeb. W ciągu minionych trzech dekad mechanizm ten w dużej skali został zastosowany co najmniej dwukrotnie: najpierw wpisano do ustawy zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej oraz pieczy zastępczej i wspierania rodziny, by potem oddać je do odrębnych regulacji.

Ale większą rolę odgrywa inny mechanizm. Warto w tym miejscu przypomnieć o trójpółowości obszaru opieki/pomocy społecznej, o czym już w 1935 r. pisał Zawadzki. Otóż niemal cała dynamika rozwojowa służb/usług społecznych, która niewątpliwie nastąpiła w III RP, dotyczyła nie tyle publicznych struktur opieki/pomocy społecznej, ale ich przedpola, na którym organizacje trzeciego sektora – dzięki przede wszystkim środkom publicznym pochodzącym z budżetów samorządowych, ale też rządowych, oraz środkom EFS – mogły dostarczać społecznościom lokalnym różnorodne, często innowacyjne, formy wsparcia, pomocy, opieki, aktywizacji. Rzecz w tym, że działalność ta miała – i ma nadal – charakter działań projektowych, a więc z definicji ograniczonych czasowo, bez gwarancji względnie trwałej kontynuacji nawet w sytuacji, gdy ich społeczna użyteczność jest niewątpliwa.

Ten stan rzeczy ma oczywiście różnorokie konsekwencje. Wskażmy tylko te, które mają kluczowe znaczenie dla prowadzonych tu rozważań: z jednej strony, w sektorze służb/usług społecznych przyniósł on zdecydowany progres, ale jednocześnie w dostępie do niego narosły bardzo wyraźnie nierówności terytorialne i w układzie wieś/miasto. Z drugiej strony, dał asumpt do rozwoju trzeciego sektora, co – poza wszystkim – jest wartością samą w sobie, ale jednocześnie nie wiązał się ze wzmocnieniem/rozszerzeniem powszechnych praw społecznych obywateli, co rodziłoby skutki dla budżetów centralnego i/lub samorządowych po stronie tzw. wydatków sztywnych. Wobec powyższego konkluzja jest następująca: opisany układ silnie podtrzymuje legitymizację opieki/pomocy społecznej w istniejącym kształcie instytucjonalnym, choć nie tyle poprzez jej jawną afirmację, co pośrednio jako rozwiązanie godzące racje ochrony budżetu z potrzebą rozwijania usług społecznych.

*

Przypomnijmy: instytucje, których długie trwanie przebiega zgodnie z logiką **sekwencji samowzmacniających się**, reprodukują cztery rodzaje mechanizmów: utylitarny, funkcjonalny, legitymizacyjny oraz odwołujący się do stosunków władzy. Przeprowadzona powyżej analiza sugeruje, że poza ostatnim z wymienionych mechanizmów, każdy pozostały miał swój udział w odtwarzaniu polskiej opieki/pomocy społecznej. Mając na uwadze przedstawioną wyżej faktografię, spróbujmy hipotetycznie ten ich udział ujawnić.

Najregularniej, jak się wydaje, stosowany był mechanizm legitymizacyjny, przez który rozumiem tu ultymatywne przekonanie, że to, co i jak było robione do tej pory, zasadniczo jest właściwe i dlatego należy robić tak dalej. Źródła tego przekonania zapewne były różne. PRL-owska reprodukcja być może wzięła się stąd, że wówczas, kiedy się ona zaczęła, tj. na przełomie lat 50. i 60., najbardziej naturalne było sięgnięcie po doświadczenia przedwojenne i – na tyle, na ile to było możliwe – zaadaptowanie ich do nowej rzeczywistości, tym bardziej, że pamięć o nich jeszcze pozostawała żywa, a ustawa z 1923 r. nadal obowiązywała. Z przyczyn oczywistych nie wchodziło też w grę czerpanie wzorów z rozwijających się „burżuazyjnych”, zachodnich *welfare states*¹².

Afirmacja instytucjonalnego wzoru opieki/pomocy społecznej utrzymywała się przez cały okres PRL i w okresie ustrojowego przełomu. Rzecz jasna, dyssatisfakcji z jej powodu było sporo, ale przedmiotem krytyki nie były cechy strukturalne opieki/pomocy społecznej, dominowało natomiast przekonanie, że wystarczy ją wzmocnić (prawnie, finansowo, organizacyjnie, kadrowo) i trochę zmodyfikować, by dobrze funkcjonowała i spełniała społeczne oczekiwania. Co też się stało.

Pod koniec lat 90. w środowisku interesariuszy opieki/pomocy społecznej zaczęło jednak pojawiać się poczucie swoistej dezorientacji, która wyrażała się w pytaniu o miejsce opieki/pomocy społecznej w nowych, potransformacyjnych realiach w sytuacji, gdy klarowna jej misja z początku lat 90. (łagodzenie kosztów społecznych transformacji) się wyczerpała, a nowej nie było. Pytania tego w żaden sposób nie podjęła „nowa” ustawa z 2004 r., w zasadzie w pełni potwierdzając dotychczasowy wzór instytucjonalny, ono samo zaś bez odpowiedzi pozostaje po dziś dzień. (Na marginesie warto w tym miejscu odnotować, że dyskurs aktywizacyjny, który narzuciła Strategia Zatrudnienia przyjęta w UE pod koniec lat 90., choć w szeregu krajów członkowskich doprowadził do bardzo głębokich transformacji instytucjonalnych, w Polsce ładu instytucjonalnego polityki społecznej nie naruszył).

¹² Co nie znaczy, że „po cichu” nie czerpano stamtąd inspiracji. Dla przykładu: nowo powołanym pracownikom socjalnym zalecano stosowanie metodyki rozwijanej w Stanach Zjednoczonych.

Mechanizmy utylitarne zaczęły zapewne nabierać na znaczeniu po osiągnięciu przez reformy okresu transformacji tzw. masy krytycznej. Pozostając zasadniczo w zgodzie z Mahoneyem i pamiętając, że opieka/pomoc społeczna należy do sfery finansów publicznych, rozumiem tu przez nie takie uzasadnianie reprodukcji (lub zmiany), które bierze pod uwagę korzyści budżetowe. Zauważmy: cykliczne odtwarzanie danego typu działań finansowanych z budżetu pozwala zachować nad nimi względnie pełną kontrolę w krótszym i dłuższym okresie, wiadomo bowiem, ile co kosztuje, zatem można szacować i planować przyszłe wydatki. Zmiana, zwłaszcza daleko idąca, dla budżetu oznacza destabilizację i ryzyko, które są tym większe, im bardziej nieprzewidywalne są jej skutki (pożądane i niepożądane) oraz ich koszty. Z punktu widzenia budżetu zatem reprodukcja jest zazwyczaj bardziej korzystna niż zmiana, szczególnie wówczas, gdy wyzwaniem jest „spięcie” budżetu, a nie zagospodarowanie nadwyżki (pomijam tu te rodzaje zmian, które od razu redukują wydatki budżetu). Oczywiście zmiana zakładająca wzrost wydatków jest możliwa, ale (być może tylko) wtedy, gdy nabiera statusu politycznego priorytetu – wówczas „koszt” w postaci niezbędnej restrukturyzacji budżetu jest relatywnie mniejszy niż potencjalne społeczne, polityczne, gospodarcze koszty braku zmiany. W przypadku instytucji opieki/pomocy społecznej, pomijając szczególny czas II wojny światowej i okres tuż po wojnie, chyba tylko raz w ciągu stu lat jej istnienia zdarzyło się, że została potraktowana jako wysokiej rangi priorytet – to początek transformacji gospodarki w 1990 r. i konieczność stworzenia, jako jej elementu, tzw. *safety net*. Efektem tego było uchwalenie jesienią 1990 r. ustawy o pomocy społecznej, która w ten sposób stała się pierwszym obszarem polityki społecznej zreformowanym po upadku PRL. Dodajmy, że jest wielce prawdopodobne, iż ograniczenia budżetowe istotnie wpływały też na stan opieki/pomocy społecznej w okresie PRL.

Wspomniany moment początków transformacji to okres, kiedy reprodukcją opieki/pomocy społecznej kierowały także mechanizmy funkcjonalne. Chodzi mi w szczególności o jej skądinąd dobrze znaną i opisywaną funkcję instrumentu kontroli społecznej (Piven i Cloward, 1971). Jej ówczesna jawna misja łagodzenia społecznych kosztów reformy gospodarczej miała, rzecz jasna, także aspekt niejawny, który tak naprawdę być może był najważniejszy: chodziło mianowicie o zapobieżenie niepokojom społecznym w skali, która mogłaby zatrzymać czy nawet cofnąć procesy zmian. Jak wiadomo, to się udało – żadnych masowych protestów nie było, zaś nieuniknione w takich sytuacjach ludzkie emocje: żal, złość, rozgoryczenie itp. rozładowywane były ośrodkach pomocy społecznej, które stały się kontrolowanym miejscem absorpcji społecznego niezadowolenia. Proces transformacji został dokończony bez większych zakłóceń.

Opisane wyżej mechanizmy zamykają (*lock-in*) instytucję od wewnątrz. Ale przecież nie działa ona w próżni społecznej, jest obserwowana przez obywateli, którzy uczą się jej: czym jest, jaka jest, po co jest, w procesie socjalizacji wtórnej, a jeśli instytucja się nie zmienia – tak jak opieka/pomoc społeczna – to i pierwotnej. W konsekwencji ugruntowuje się taki, a nie inny jej społeczny (potoczny) wizerunek, jej społecznie podzielany stereotyp i – już jako ukształtowany – wkracza do społecznego imaginarium, które oddziela to, co jest realnie wyobrażalne, od tego, o czym nawet się nie myśli. Z tej perspektywy instytucja opieki/pomocy społecznej to miejsce/urząd, w którym panie opiekunki służą biednym i rozdają zapomogi. Choć ten stan świadomości społecznej sam w sobie instytucji nie reprodukuje, ale bez wątpienia taką reprodukcję ułatwia, a jej kwestionowanie czyni trudniejszym.

Refleksja końcowa: czy potrzeba końca pomocy społecznej, jaką znamy?

Dwie funkcje opieki/pomocy społecznej

Współcześnie w instytucjonalne ramy opieki/pomocy społecznej wpisane są dwie funkcje: pierwsza, **kompensacyjno-protekcyjna**, polega na zapewnieniu środków utrzymania niezbędnych dla zaspokojenia podstawowych potrzeb umożliwiających „życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”, druga zaś, **promocyjno-rozwojowa**, realizowana jest poprzez działania służące nabyciu/wzmocnieniu zasobów i kompetencji, dzięki którym jednostki i/lub rodziny mogą poprawiać jakość życia, podnosić swoją pozycję społeczną i pozycję w społeczności (Kaźmierczak, 2016). Natura i logika obu funkcji jest całkowicie odmienna – wskażmy różnice najistotniejsze: o ile ta pierwsza operuje przede wszystkim środkami pomocy materialnej przyznawanymi zgodnie z zasadą selektywności (kryterium dochodowe) w wyniku procedury kwalifikacyjnej, o tyle dla tej drugiej podstawowe znaczenie mają usługi świadczone zgodnie z zasadą powszechności (tj. bez względu na status ekonomiczny usługobiorcy) na podstawie diagnozy potrzeb. Dodajmy, by uczynić to klarownym: **kompensacyjno-protekcyjna** funkcja opieki/pomocy społecznej jest jej funkcją pierwotną, istotową, zaś funkcja **promocyjno-rozwojowa** – wtórną, która wyłaniała się stopniowo. Choć zdawać by się mogło, iż obie funkcje się nie wykluczają, praktyka dowiodła, że w obecnym łańdżu instytucjonalnym – w zgodzie zresztą z jego tożsamością – funkcja **promocyjno-rozwojowa** podlega marginalizacji.

Ten stan rzeczy każe postawić pytanie, czy nadal istnieją – o ile kiedykolwiek realnie istniały – racjonalne, uzasadnione przesłanki, by pozostawiać obie funkcje

w tych samych instytucjonalnych ramach i zakładać, iż ich relacja będzie symbiotyczna lub że wspólna realizacja dawać będzie, choć w niewielkim zakresie, efekt synergii. Odpowiedź wydaje się negatywna, nie tylko dlatego, że obecny stan rzeczy blokuje rozwój służb/usług społecznych jako pełnoprawnej, posiadającej swą odrębność i tożsamość, dziedziny polityki społecznej zasługującej na swoje własne miejsce w ładzie instytucjonalnym, jak to postulowali Kahn i Kamerman (1978; zob. Kaźmierczak, 2017). Choć problematyka funkcji kompensacyjno-protekcijnej leży poza granicami niniejszych rozważań, warto jednak zauważyć, że i ona może nie być jego beneficjentem, prowadzone bowiem w ostatnich latach analizy (np. kolejne raporty EAPN Polska z cyklu „Poverty Watch”) i toczone dyskusje dowodzą kryzysu roli pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa. Wygląda zatem na to, iż żadna z funkcji wpisanych w instytucję opieki/pomocy społecznej nie jest realizowana w sposób satysfakcjonujący, nie ma też podstaw, by sądzić, że zasadnicza poprawa mogłaby nastąpić bez generalnej instytucjonalnej przebudowy całego obszaru przez nią od stu lat zagospodarowywanego. Charakter i kierunek tej przebudowy nasuwają się w sposób dość naturalny: rozłączenie obu funkcji i ich ponowna, odrębna, reinstytucjonalizacja. Oznaczałoby to koniec opieki/pomocy społecznej w formule instytucjonalnej ukształtowanej sto lat temu.

Czy centra usług społecznych są odpowiedzią?

Uchwalenie w 2019 r. **ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych**) to bez wątpienia jedno z najważniejszych – i najbardziej intrygujących – wydarzeń ostatnich lat w obszarze polskiej polityki społecznej. Zauważmy: mimo fakultatywności przyjętych w nowej ustawie rozwiązań, poziom aktywnego zainteresowania nimi samorządów lokalnych – głównych jej adresatów – jest znaczący (Karwacki i Rymsza, 2025), badacze i eksperci publikują na temat wiele opracowań i artykułów, trudno też byłoby wskazać „branżową” konferencję, która by nie dotyczyła tej problematyki. Bez wątpienia idea CUS-ów głośno zarezonowała, zapewne dlatego, że trafiła w utrzymującą się od lat emocję zniechęcenia stanem opieki/pomocy społecznej, a ponadto jej implementacja – w intencjach swoich inicjatorów – stanowić ma początek procesu **kroczącej zmiany systemowej** (zob. np. Rymsza, 2021). W języku koncepcji zależności od szlaku oznaczałoby to przypisanie pojawieniu się CUS-ów roli wydarzenia, które przerwie proces reprodukcji instytucji opieki/pomocy społecznej. Czy może ono taką rolę spełnić?

Sformułowanie odpowiedzi wymaga uprzedniego odnotowania, że – jak dowodzi historyczny instytucjonalizm – instytucjonalna zmiana/transformacja pojawia się bądź w szczególnych momentach historycznych, tzw. *critical junctures* (Capoccia

i Kelemen, 2007), bądź ma charakter zmiany inkrementalnej (Streeck i Thelen, 2005). Dla zjawisk/procesów zależnych od szlaku bardziej charakterystyczny jest ten pierwszy mechanizm; to *critical juncture* tworzy moment, który umożliwia przeprowadzenie (odgórnej) zmiany/transformacji systemowej, inaczej mówiąc – może wywołać zasadniczą zmianę szlaku (Mahoney, 2000).

Mając to na uwadze, zauważmy, że – zgodnie z koncepcją zależności od szlaku – by nastąpiła transformacja instytucji opieki/pomocy społecznej, CUS-y musiałyby, po pierwsze, spowodować/doprowadzić do:

- delegitymizacji obecnie funkcjonującej opieki/pomocy społecznej, tj. zanegowania wartości/trafności/słuszności formuły prowadzonych przez nią działań; i/lub
- ukazania/udowodnienia jej dysfunkcyjności dla szerszego systemu społecznego; i/lub
- udowodnienia, że korzyści, jakie przyniosłyby alternatywne rozwiązania, przewyższą korzyści, jakie daje obecny stan rzeczy; i nadania alternatywnym rozwiązaniom rangi politycznego priorytetu,

oraz, po drugie, przyczynić się do zaistnienia *critical juncture*.

Nie wydaje się, by taką moc sprawczą CUS-y same w sobie miały, przynajmniej dopóty, dopóki działają w skali „wyspowej” (Szarfenberg, 2021). Co prawda, przeprowadzone w ostatnich latach badania dowodzą ich transformacyjnego potencjału (Kwiatkowski, 2023; Rymśa i Karwacki, 2025), ale mając wymiar lokalny, te „punktowe” sukcesy – jak na razie – nie przekładają się automatycznie na sukces w skali makro – nie przekształcają się w wydarzenie o statusie *critical juncture*.

Przypomnijmy: wprowadzająca centra usług społecznych w życie ustawa nie oznaczała reformy opieki/pomocy społecznej, albowiem, po pierwsze, nie naruszała w sposób istotny żadnych kluczowych regulacji prawnych, a po drugie, jej zastosowanie pozostawiono do uznania władz lokalnych. CUS -y zatem same w sobie nie stanowią zmiany systemowej, mają natomiast stanowić pierwszy krok w jej kierunku, inicjować „kroczącą zmianę systemową”. Niezależnie od tego, jak dalej się losy potoczą, z funkcji inicjatora – przynajmniej po części – już się wywiązały, przede wszystkim dlatego, że wprowadziły zagadnienie służb/usług społecznych do dyskursu publicznego i publicznej agendy – do społecznego imaginarium. To bardzo dużo zważywszy, iż pojęcie usług społecznych praktycznie było nieznane¹³.

¹³ W tym kontekście symboliczny jest błąd w tłumaczeniu na język polski treści kluczowego dla omawianej tu problematyki Artykułu 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. W oryginale jego punkt 1 brzmi następująco:

„Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and **NECESSARY SOCIAL SERVICES**, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control”.

Obecnie trwa druga faza kroczącej zmiany – skalowanie innowacji (Rymsza, 2025), której już zrealizowanym elementem jest zsięciowanie istniejących CUS-ów¹⁴. Jednak z punktu widzenia koncepcji zależności od szlaku przejście od fazy pionierskiej do fazy skalowania o tyle nie zmienia sytuacji, że nadal nie zapewnia – ani nie zapowiada – pojawienia się *critical juncture*. Nasuwa się w związku z tym pytanie, jak na razie retoryczne: czy w ogóle doprowadzenie do takiego momentu jest rzeczywiście tylko – lub choćby przede wszystkim – kwestią skali; czy – innymi słowy – w tym przypadku może mieć zastosowanie dialektyczna zasada przemiany ilości w jakość? Czas pokaże, ale wydaje się, że raczej nie, że wywołanie zmiany/transformacji systemowej wymaga/wymagać będzie jakiejś jeszcze innej pracy, dla której doświadczenia CUS-ów stanowią ważne, a może nawet kluczowe oparcie.

W tym kontekście istotna jest jeszcze jedna kwestia. Pozytywne efekty działania CUS-ów mogą lokalnie delegitymizować funkcjonujący wzór opieki/pomocy społecznej i w ten sposób przyczyniać się do jego oddolnej erozji. Zresztą, jak się wydaje, jej procesy – w różnych miejscach i z różnym nasileniem – trwają już od lat. Są one efektem transgresyjnych wysiłków wyjścia poza narzucone ogólnie instytucjonalne ramy opieki/pomocy społecznej podejmowane lokalnie w odpowiedzi na potrzeby społeczne, ale także jako przejaw aspiracji zawodowych jej kadr. Ograniczona skuteczność tych wysiłków, a nierzadko daremność, jest źródłem wspomnianego wcześniej zniechęcenia stanem opieki/pomocy społecznej i oczekiwania na jej transformację.

Skalowanie CUS-ów jest zatem ważne także i z powyższych względów. Istnieje wszakże ryzyko, iż proces ten zmiany systemowej nie tylko nie przybliży, ale paradoksalnie doprowadzi do efektu odwrotnego niż zamierzony. Zauważmy: powstanie CUS powoduje, iż lokalna opieka/pomoc społeczna nabiera struktury palimpsestu; na „stare” wzory działania nałożona jest druga warstwa, która „starych” jednak nie unieważnia, tylko dodaje pewne nowe. Otóż może się zdarzyć, iż to, co dodane, nie transformuje, ale podtrzymuje trwałość „starego” – przy takim obrocie spraw formuła CUS stanowiłaby fasadę ukrywającą reprodukcję opieki/pomocy społecznej, jaką znamy. Co prawda, towarzyszący CUS-om dyskurs akcentujący znaczenie powszechnych służb/usług społecznych dostarcza tu pewnej ochrony, ale może się ona okazać niedostateczna.

Kończąc powyższe uwagi, wypada zastrzec, że do przedstawionych konkluzji – jak zawsze w przypadku analiz takich jak niniejsza – należy podchodzić z pewnym

We wszystkich znanych mi polskich jego wersjach wyróżniona fraza tłumaczona jest jako „niezbędne świadczenia społeczne”, zamiast „niezbędne usługi społeczne”. Trudno przypuszczać, by błąd ten wynikał z niekompetencji tłumaczy, raczej z faktu, iż w polskim dyskursie pojęcie usług społecznych nie występowało.

¹⁴ Krajowe Forum CUS (www.forumcus.pl/).

krytycyzmem. Jak to już było powiedziane, historyczny instytucjonalizm przyjmuje, że instytucjonalna zmiana/transformacja nie musi być efektem zaistnienia *critical juncture*, ale może także się pojawiać w warunkach stabilności; Streeck i Thelen (2005) identyfikują pięć mechanizmów, które mogą do niej doprowadzić: *displacement, layering, conversion, drift* i *exhaustion*. Bez wątpienia warto na CUS-y i ich rozwój spojrzeć także z tej perspektywy – nie jest wykluczone, iż taka analiza doprowadziłaby do mniej lub bardziej odmiennych konkluzji niż te zawarte w niniejszym opracowaniu.

*

W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powołano – jako organ opiniotawczo-doradczy – zespół ds. reformy pomocy społecznej. To dobre posunięcie. Wątpliwość jest innej natury: czy przewidywany zakres prac zespołu nie jest zbyt płytki i wąski, by sprostać wyzwaniom współczesności? Innymi słowy, czy – by lepiej zadbać o dobrostan jednostek rodzin i grup społecznych, które nie radzą sobie z najróżniejszymi problemami i trudnościami życiowymi – wystarczą jedynie zmiany w obszarze, który w obecnym ładzie instytucjonalnym polityki społecznej przypisany jest pomocy społecznej? Przeprowadzone w niniejszym opracowaniu rozważania dowodzą, że skala zmian powinna być szersza i głębsza.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autor poświadcza, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Bibliografia

- Abercrombie, N., Hill, S. (1976). Paternalism and Patronage, *British Journal of Sociology*, 27(4): 413–429.
- Brenk, M., Chaczko, K., Pląsek, R. (2018). *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Capoccia, G., Kelemen, R.D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, *World Politics*, 59: 341–369.
- Chaczko, K. (2016). Czy w systemie opieki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej istniały zasiłki pieniężne?, *Praca Socjalna*, 2: 189–201.
- Chaczko, K. (2018). „Przeszłość niedokończona” O imitacji i zaniechaniach w reformowaniu systemu pomocy społecznej, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 20: 79–96.
- Chaczko, K. (2023). Ustawa o opiece społecznej z 1923 r. W: *Stulecie ustawy o opiece społecznej*, M. Grewiński, J. Lizut (red.). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Esping-Andersen, G. (2010). *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*. Warszawa: Difin.
- Grata, P. (2023). Droga do ustawy o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 roku. W: *Stulecie ustawy o opiece społecznej*, M. Grewiński, J. Lizut (red.). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Grata, P. (2013). *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Grewiński, M. (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kahn, A.J., Kamerman, S.B. (1976). *Social Services in International Perspective: The Emergence of a Sixth System*. Washington, D.C.: U.S. Department of Health, Education, and Welfare.
- Karwacki, A., Rymśa, M. (2025). Social Policy with the Citizen at the Centre. The Social Service Centre as a New Polish Institution and an Example of Service-Based Modernisation of Social Policy, *Problemy Polityki Społecznej*, 68(1): 1–22.
- Kaźmierczak, T. (2012). Czy nowy paradygmat służb społecznych? W: *Nowe priorytety i tendencje w polityce społecznej – wokół integracji i aktywizacji zawodowej*, K. Wódz, K. Faliśzek, A. Karwacki, M. Rymśa (red.). Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne Akapit.
- Kaźmierczak, T. (2014). O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy, *Problemy Polityki Społecznej*, 27(4): 91–106.
- Kaźmierczak, T. (2016). O kontrakcie socjalnym i reformie aktywnej integracji, czyli jak pomoc społeczna (znów) obroniła się przed zmianą. Refleksja rocznicowa, *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 35(4): 75–92.
- Kaźmierczak, T. (2017). O potrzebie uznania służb społecznych, *Praca Socjalna*, 3(32): 5–16.
- Kaźmierczak, T. (2022). O „drugiej” ustawie o pomocy społecznej i (niektórych) jej nowelizacjach. W: *Stulecie ustawy o opiece społecznej*, M. Grewiński, J. Lizut (red.). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Krzczkowski, K. (2019). Uwagi nad drogami opieki społecznej, *Praca Socjalna*, 4(34): 65–88.

- Lach, D. (2021). Funkcja pilotująca pomocy społecznej a typizacja systemów świadczeniowych prawa socjalnego. W: *Prawo pracy i prawo socjalne. Teraźniejszość i przyszłość*, R. Babińska-Górecka, A. Przybyłowicz, K. Stopka, A. Tomanek (red.). Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kwiatkowski, M. (2023). *W działaniu: Wielkopolskie Centra Usług Społecznych*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society*, 29(4): 507–548.
- Mahoney, J. (2001). Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective, *Studies in Comparative International Development*, 36(1): 111–141.
- Miklusi, J., Gulda, C. (1981). *Służby socjalne w Polsce*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych.
- Nitecki, S. (2008). *Prawo do pomocy społecznej w polskim sytemie prawnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Piven, F.F., Cloward, R. (1971). *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Pantheon Books.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, 94(2): 251–267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pląsek, R. (2022). Rozwój instytucji pomocy społecznej w okresie 1919–1939. W: *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski, E. Zdebska (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rymsza, M. (red.) (2012). *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza, M. (2021). Centra usług społecznych: krocząca zmiana systemowa, *Wiadomości Społeczne*, 1(24): 8–10.
- Rymsza, M. (2025). Rozwój centrów usług społecznych w gminach wiejskich, *Wiadomości Społeczne*, 1(28): 42–46.
- Rymsza, M., Karwacki, A. (2025). *Centra Usług Społecznych. Potencjał intencjonalnie wywołanej zmiany w lokalnej polityce społecznej w Polsce*. Warszawa: IPISS.
- Sierpowska, I. (2022). Świadczenia w pomocy społecznej. W: *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski, E. Zdebska (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Stopka, K. (2022). Instytucje, cele i zasady pomocy społecznej. W: *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski, E. Zdebska (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Streeck, W., Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. W: *Beyond Continuity*, W. Streeck, K. Thelen (Eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Szarfenberg, R. (2021). Centra usług społecznych: w kierunku reformy pomocy społecznej, *Wiadomości Społeczne*, 1(24).

- Szatur-Jaworska, B. (2025). *Służby społeczne. Perspektywa polityki społecznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Szurgacz, H. (1993). *Wstęp do prawa pomocy społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Trochymiak, M. (2025). *O moralności transferów socjalnych*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Zalewski, D. (2022). *Bezpieczeństwo socjalne Polaków. Analiza porównawcza*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Zalewski, D. (2005). *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Zawadzki, J. (1935). *Zasady opieki społecznej: wykłady w Szkole Nauk Politycznych w Warszawie w r. 1934/5*. Warszawa: Wydawnictwo „Samorządu Miejskiego”.
- Zbyrad, T. (2023a). U źródeł współczesnej pomocy społecznej: opieka społeczna w II Rzeczypospolitej, *Wiadomości Społeczne*, 1(26): 38–41.
- Zbyrad, T. (2023b). Instytucje pomocy społecznej i ich reformowanie w okresie po transformacji ustrojowej. W: *Stulecie ustawy o opiece społecznej*, M. Grewiński, J. Lizut (red.). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. 1923 nr 92 poz. 726).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1998 nr 64 poz. 414).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centra usług społecznych (Dz.U. 2019 poz. 1818).

Dokumenty

- Założenia reformy pomocy społecznej*, Podzespół ds. reformy pomocy społecznej, Warszawa, październik 1989 [reprint] (2016). *Problemy Polityki Społecznej*, 35(9).

