



KRZYSZTOF CHACZKO\*

## CO ZMIENIŁA REFORMA ADMINISTRACYJNA Z 1999 R.? O PERIODYZACJI ROZWOJU POMOCY SPOŁECZNEJ W LATACH 1990–2020

### ABSTRAKT

Celem artykułu jest przedstawienie propozycji periodyzacji polskiej pomocy społecznej w okresie posttransformacyjnym. Skupiając się na strukturze organizacyjno-zadaniowej tego obszaru polityki społecznej, opisano rozwój pomocy społecznej w ostatnich trzydziestu latach ze szczególnym uwzględnieniem zmian wywołanych reformą administracyjną z 1999 r. Następnie na tej podstawie zaproponowano dwa etapy rozwoju pomocy społecznej, w postaci etapu I, przypadającego na lata 1990–1999 i cechującego się organizacją pomocy społecznej w formie nierozbudowanego układu o charakterze wertykalnym; oraz etapu II, przypadającego na lata 1999–2020 i cechującego się organizacją pomocy społecznej w formie rozbudowanego układu o charakterze horyzontalnym.

SŁOWA KLUCZOWE: pomoc społeczna, reforma administracyjna, periodyzacja

### WSTĘP

Wyróżnianie poszczególnych etapów w procesie rozwoju zjawisk polityczno-społecznych, określane mianem periodyzacji, polega na tym, że badacz wytycza zdarzenia, które uznaje za przełomowe w dynamice zmiany przedmiotu badań. W przypadku polskiej pomocy społecznej w literaturze tematu pojawiły się jak do tej pory dwie propozycje porządkujące temporalny rozwój instytucji pomocy społecznej po 1989 r. – obie skupiające się zresztą na innego rodzaju zdarzeniach.

---

\* Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Instytut Spraw Społecznych; ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1506-1394>

Pierwszą propozycję sformułowała Józefina Hryniewicz (2004). Koncepcja ta powstała tuż przed przyjęciem nowej ustawy o pomocy społecznej w 2004 r., i została uzupełniana o kolejne zdarzenia w tym obszarze, których dokonał z kolei Mirosław Grewiński (Grewiński, Zasada-Chorab, 2012; Grewiński, 2017). Połączona, współautorska (Hryniewicz i Grewińskiego) propozycja periodyzacji rozwoju pomocy społecznej w III Rzeczpospolitej zawiera aż pięć etapów rozwoju pomocy społecznej. Etap pierwszy (1989–1990) przypada na czas, kiedy trwały prace nad ustawą o pomocy społecznej oraz zostały rozpoczęte przygotowania organizacyjne i kadrowe do podjęcia nowych wyzwań ustawowych. Po przyjęciu ustawy o pomocy społecznej nastąpił etap drugi (1991–1998), podczas którego realizowano ustawowe ramy organizacyjne, instytucjonalne oraz kadrowe pomocy społecznej. Okres ten charakteryzował się m.in. wdrażaniem przepisów nowej ustawy, powołaniem nowej struktury organizacyjnej oraz przekazaniu gminom kompetencji oraz środków na realizację zadań pomocy społecznej. Etap trzeci (1999–2003) przypadł na lata reformy administracyjnej, która ponownie zmieniła strukturę organizacyjną pomocy społecznej. Pojawiły się nowe szczeble administracji samorządowej – powiaty oraz województwa, a wraz z nimi nowe instytucje pomocy społecznej. Etap czwarty (2004–2015) obejmuje przyjęcie kolejnej ustawy o pomocy społecznej oraz przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. W tym czasie nastąpiło przeorientowanie pomocy społecznej z polityki pasywnej na politykę aktywizacji i integracji społecznej. Etap piąty (2016–2018) wyznaczyło wprowadzenie świadczenia wychowawczego potocznie zwanego programem „Rodzina 500 plus”, co zredukowało poziom ubóstwa wśród rodzin, szczególnie wielodzietnych. Wprowadzenie tego programu do polityki społecznej państwa zapoczątkowało także etap w pomocy społecznej, którego istotą jest przesunięcie akcentów z polityki aktywizacji na politykę na rzecz rodziny. Świadczy o tym także np. zmiana nazwy resortu pracy na Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej czy tworzenie nowych programów na rzecz rodziny: „Maluch plus” czy „Mieszkanie plus”.

Druga propozycja periodyzacji tego obszaru polityki społecznej jest dziełem Marioli Raclaw (2012). Autorka zastosowała kryterium różnicowania kolejnych etapów rozwoju pomocy społecznej (szczególnie w perspektywie pieczy zastępczej i wsparcia rodziny) w postaci funkcjonowania w tym obszarze określonych idei (Raclaw, 2012, s. 147). Idąc tym tropem, Raclaw wyróżniła cztery etapy rozwoju przedmiotu badań. Etap idei osłony, czyli

ochrony rodzin poszkodowanych na skutek transformacji ustrojowej i kompensacji ich dolegliwych warunków życia – dominujący w latach 90. XX w. Etap idei „normalizacyjnej” opieki (z podziałem na dwie fazy), czyli zapewnienia „znormalizowanych” warunków życia dzieci (w warunkach zbliżonych do życia ich rówieśników w stabilnym w środowisku rodzinnym) – pierwsza faza tej idei rozpoczęła się w 2000 r., a kolejna dekadę później. Etap idei interwencji, czyli ochrony członków rodzin przed krzywdzeniem – został wprowadzony w połowie pierwszej dekady XXI w. i „wyostrzony” w 2010 r. Ostatni z opisywanych etapów rozwoju należy zaś do idei aktywizacji, czyli mobilizowania członków rodzin do samodzielności (tamże, s. 146–147).

Mając na oku powyższe ustalenia, celem prezentowanego artykułu jest przedstawienie autorskiej propozycji periodyzacji polskiej pomocy społecznej w III Rzeczpospolitej. Skupiając się na strukturze organizacyjno-zadaniowej tego obszaru polityki społecznej, gdyż uważam, że w pomocy społecznej w ostatnich trzech dekad trudno odnaleźć inne zdarzenia wyraźnie różnicujące jej rozwój (powrócę do tej kwestii w dalszej części artykułu), proponuję dwie cezury zakresu czasowego: 1990 r. oraz 1999 r. Tym samym twierdzą, że reforma administracyjna z 1999 r. stanowiła najistotniejsze zdarzenie w postransformacyjnej ewolucji polskiej pomocy społecznej.

## ETAP I – ORGANIZACJA POMOCY SPOŁECZNEJ W FORMIE NIEROZBUDOWANEGO UKŁADU O CHARAKTERZE WERTYKALNYM (1990–1999)

Zarys nowej struktury pomocy społecznej pojawił się po raz pierwszy w sensie formalnym (tj. zapisanym w oficjalnym piśmie), w październiku 1989 r. w dokumencie wypracowanym przez Podzespół ds. pomocy społecznej powołany zaraz po obradach Okrągłego Stołu jako element procesu reform transformacyjnych w Polsce. Projekt zmian tego obszaru polityki społecznej pod nazwą „Założenia reformy pomocy społecznej” zakładał powołanie dwóch nowych instytucji pomocy społecznej – wojewódzkich zespołów pomocy społecznej oraz ośrodków pomocy społecznej jako instytucji mających na celu m.in. łagodzenie społecznych skutków transformacji. Tym pierwszym instytucjom przypisano funkcje w postaci analizowania stanu pomocy społecznej oraz potrzeb w tym zakresie; sporządzania planów pomocy społecznej; sprawowania nadzoru nad ośrodkami pomocy

społecznej; organizowania i prowadzenia szkoleń dla kadr pomocy społecznej; organizowania placówek pomocy społecznej o zasięgu ponadlokalnym; kształtowania zasad polityki kadrowej na poziomie województwa oraz rozpatrywania skarg i wniosków w sprawach dotyczących pomocy społecznej jako druga instancja (Założenia reformy pomocy społecznej, 2016, s. 180). W przypadku ośrodków pomocy społecznej projekt przewidywał, że zadania tych instytucji obejmą m.in. diagnostykę jednostkową i środowiskową; bezpośrednie i pośrednie udzielanie świadczeń pomocy społecznej; współpracę z innymi organizacjami z obszaru pomocy społecznej oraz aktywizowanie środowiska lokalnego (tamże).

17 stycznia 1990 r., premier Tadeusz Mazowiecki przesłał do wojewódów oraz prezydentów miast pismo zawierające prośbę i polecenie organizacji nowej struktury pomocy społecznej (wynikającej z przytaczanych wcześniej „Założeń reformy pomocy społecznej”). „W docelowym modelu organizacyjnym służb pomocy społecznej zakłada się utworzenie Wojewódzkich Zespołów Pomocy Społecznej jako jednostek budżetowych łączących dotychczasowe zadania i kompetencje terenowego organu administracji o właściwości szczególnej do spraw opieki społecznej z obecnymi zadaniami Wojewódzkiego Ośrodka Opiekuna Społecznego. Na szczeblu podstawowym dotychczasowe zadania i kompetencje terenowego organu administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw opieki społecznej oraz zadania działu służb społecznych ZOZ przyjąłby Ośrodek Pomocy Społecznej jako jednostka budżetowa”<sup>1)</sup> – pisał premier Mazowiecki. Tym samym, w sposób niestandardowy (tj. bez aktu prawnego wyższego rzędu), zaczęły powstawać już w 1990 r. nowe struktury pomocy społecznej – OPS-y oraz WZPS-y.

Ustawa o pomocy społecznej przyjęta 29 listopada 1990 r. (obowiązująca od 1991 r.), potwierdziła kształt pomocy społecznej w postaci systemu trójelementowego: ośrodków pomocy społecznej, wojewódzkich zespołów pomocy społecznej oraz ministerstwa odpowiedzialnego za zabezpieczenie

---

<sup>1)</sup> Pismo otrzymane dzięki uprzejmości Joanny Staręgi-Piasek – w tamtym czasie podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej (Sygnatura pisma: Ad.P.I. 5-2/90). (Kopia tego pisma została zamieszczona w artykule Marty Kozak, Od opieki do pomocy społecznej – przemiany w podlubelskiej gminie. W trzydziestolecie „Proszę i polecam” premiera Tadeusza Mazowieckiego, *Praca Socjalna*, 2(35) 2020, 189–190 – przypis od Redakcji).

społeczne. W myśl tego przepisu, do zadań własnych gminy (czyli finansowanych ze środków własnych) należały m.in.: przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, prowadzenie domów pomocy społecznej czy wykonywanie pracy społecznej. Z kolei do zadań zleconych gminie (czyli finansowanych z budżetu centralnego państwa) należały m.in.: przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych, stałych oraz zasiłków i pożyczek na ekonomiczne usamodzielnienie, świadczenie usług opiekuńczych, pomoc w naturze na ekonomiczne usamodzielnienie oraz utworzenie i utrzymanie ośrodka pomocy społecznej wraz z zapewnieniem środków na wynagrodzenia pracowników. Tym samym, w obszarze pomocy społecznej gminy uzyskały ograniczoną podmiotowość, lub mówiąc inaczej, niepełny zakres autonomicznego działania określony głównie przez dominację zadań zleconych<sup>2)</sup> (Bojanowska, Krzyszkowski, 2018, s. 325). Nadzór nad wykonywaniem wspomnianych zadań z zakresu pomocy społecznej przez gminy (w postaci ośrodków pomocy społecznej) sprawowali wojewodowie (w postaci wojewódzkich zespołów pomocy społecznej). Temu poziomowi przypisano także sporządzanie bilansu potrzeb i środków w zakresie pomocy społecznej, organizowanie i finansowanie domów pomocy społecznej i ośrodków opiekuńczych o zasięgu ponadlokalnym oraz organizowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej.

Tak sfunkcjonalizowana struktura pomocy społecznej okresu 1990–1999 opierała się na sieci prawie 2,5 tys. ośrodków pomocy społecznej w gminach<sup>3)</sup>, wspieranych organizacyjnie i finansowo na poziomie województwa przez 49 wojewódzkich zespołów pomocy społecznej<sup>4)</sup>. Na samym szczycie tego systemu znajdował się zaś wspomniany wcześniej, trzeci element struktury w postaci Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej (ryc. 1). Nie był to system rozbudowany, gdyż „ośrodki pomocy społecznej były w zasadzie jedynymi realizatorami pomocy społecznej (poza domami pomocy społecznej), choć dużą część zadań stanowiły zlecone

---

<sup>2)</sup> Zależność tę obrazują wydatki na świadczenia w pomocy społecznej w 1992 r., kiedy to z budżetu centralnego wypłacono niemal cztery razy więcej środków niż na ten cel przeznaczyły gminy (Szyłko-Skoczny red., 1993, s. 14).

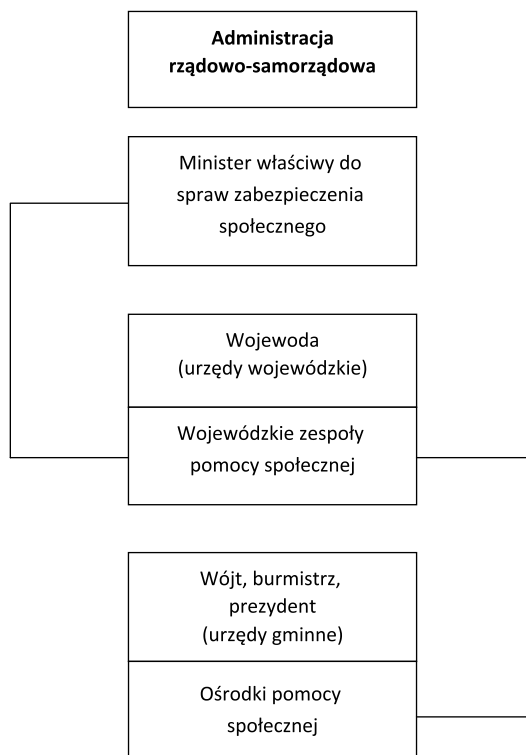
<sup>3)</sup> W 1991 r. ośrodki pomocy społecznej zatrudniały ok. 15 tys. pracowników społecznych (Rosner, 1991, s. 12).

<sup>4)</sup> W 1991 r. wojewódzkie zespoły pomocy społecznej zatrudniały ok. 1200 osób (Rosner, 1991, s. 12).

z zakresu administracji rządowej i ich realizacja była nadzorowana przez wojewodę za pośrednictwem wojewódzkiego zespołu pomocy społecznej” (Kowalczyk, 2012, s. 159–160). Inaczej mówiąc, zespoły te, działając w imieniu wojewody, decydowały o sposobie realizacji zadań zleconych przez ośrodki pomocy społecznej, przyznając środki finansowe na te zadania, sprawując nadzór nad ośrodkami w zakresie wykonywania powierzonych im zadań oraz pełniąc funkcję instancji odwoławczej dla obywateli. Ponadto wojewódzkie zespoły pomocy społecznej pośredniczyły w komunikowaniu się poziomowi centralnego (ministerstwa) z poziomem gminnym (ośrodki pomocy społecznej) (Wiśniewska, 1996, s. 286). Opisana tu struktura zadań jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz zależności pomiędzy tymi instytucjami zostały określone w literaturze tematu mianem relacji opartej na organizacyjnej „zwierzchności i podległości” (Kerlin, 2002/2003, s. 135).

Jerzy Krzyszkowski (2010, s. 146) twierdzi, że okres rozwoju pomocy społecznej w latach 1990–1999, tj. po wprowadzeniu pierwszej reformy administracyjnej, należy nazwać „niedokończoną decentralizacją pomocy społecznej”. Choć prowadzone przez samorzady ośrodki pomocy społecznej ściśle współdziałały z instytucjami rządowymi w tym obszarze, to problem w funkcjonowaniu systemu sprowadzał się do dualizmu celów stawianych pomocy społecznej – z jednej strony, samorządowa pomoc społeczna była instrumentem wsparcia socjalnego dla ofiar transformacji systemowej, a z drugiej – miała prowadzić do aktywizacji klientów. Ostatecznie rola pomocy społecznej sprowadziła się do dystrybucji środków finansowych i administracyjnej kontroli zasadności ich przyznawania, co odbyło się kosztem pracy socjalnej czy usług niematerialnych (tamże, s. 146–147).

W latach 1990–1999 r. w pomocy społecznej następowały systematyczne zmiany (nowelizacje ustawy z 1990 r.) – ale nie miały one charakteru rewolucyjnego i stanowiły raczej korekty systemu. W 1992 r. niewielkiemu rozszerzeniu uległ zakres zadań własnych gminy (do tego obszaru dodano usługi opiekuńcze oraz pomoc w ekonomicznym usamodzielnieniu się) oraz zmieniono zasady przyznawania i wysokości zasiłków stałych i okresowych. Cztery lata później wprowadzono nowe świadczenia (m.in. rentę socjalną), skorygowano zasady ustalania kryterium dochodowego czy odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej (Brenk, Chaczko, Płasek, 2018, s. 128). Inaczej mówiąc, do momentu reformy administracyjnej z 1999 r. struktura i organizacja pomocy społecznej pozostała w zasadzie bez zmian (ryc. 1).



**RYC. 1.** Schemat struktury pomocy społecznej zorganizowanej w formie nierozbudowanego układu o charakterze wertykalnym (1990–1999)

Źródło: opracowanie własne.

## ETAP II – ORGANIZACJA POMOCY SPOŁECZNEJ W FORMIE ROZBUDOWANEGO UKŁADU O CHARAKTERZE HORYZONTALNYM (1999–2020)

Uważa się, że realizowana pod koniec lat 90. XX w. koncepcja czterech reform (edukacji, administracji publicznej, ochrony zdrowia oraz ubezpieczeń społecznych), zawierała jeszcze jeden element, który można nazwać mianem „piątej reformy społecznej” (Szatur-Jaworska, 2001, s. 104). Wynika to z faktu, że bezpośrednim efektem reformy administracji publicznej były strukturalne zmiany w obszarze pomocy społecznej. Tym niemniej prze-

sadna wydaje się opinia Marka Rymczy (2002, s. 99), że pomoc społeczną w Polsce zbudowano „przy okazji” tworzenia struktur samorządowych.

Reforma administracyjna z 1999 r. zakładała zmianę w ustroju terytorialnym państwa poprzez wprowadzenie trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego, tj. dodanie do poziomu gminnego dotychczas niefunkcjonującego samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa. Z kolei założenie decentralizacji i dekoncentracji zadań administracji publicznej wprowadzono m.in. poprzez rozdział kompetencji pomiędzy administrację rządową a samorządową oraz zmianę systemu finansów publicznych, polegającą na zwiększeniu udziału samorządu terytorialnego w wydatkach publicznych. Tak określone założenia reformy administracji publicznej sprowadzające się, mówiąc najprościej, do głębokiej decentralizacji zadań publicznych wymagały uzupełnienie segmentu lokalnego władzy publicznej o struktury powiatowe, mające zapewniać mieszkańcom powszechne usługi publiczne o charakterze ponadgminnym oraz stworzenie segmentu regionalnego władzy, którego podstawowym zadaniem będzie praca na rzecz rozwoju własnego regionu (Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, 2000). W literaturze tematu spotkamy opinie, że omawiana reforma stanowiła także niezbędny warunek przygotowania instytucji państwowych do realizacji reform poszczególnych dziedzin aktywności władz publicznych, takich jak oświata, transport, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, ochrona środowiska czy aktywizacja zawodowa. Krótko mówiąc, za jeden ze strategicznych celów reformy administracyjnej można przyjąć zwiększenie potencjału racjonalnego zarządzania państwem. Od tej pory ustrój kraju miały stanowić – poza gminami – nowe, lokalne i autonomiczne władze obdarzone politycznym mandatem demokratycznym. Idąc tym tropem, na reformę administracji publicznej można także spojrzeć jak na budowę instytucji społeczeństwa obywatelskiego przyjmującą za podstawową formę realizacji konstytucyjną zasadę pomocniczości państwa (Kraś 2005, s. 312). Podsumowując: u podstaw procesów decentralizacji administracji publicznej leży względy merytoryczne oraz polityczne, wiążące się z racjonalizacją wydatków publicznych, przeniesieniem odpowiedzialności za funkcjonowanie tego obszaru państwa na wspólnoty lokalne oraz podnoszeniem efektywności działań społecznych z powodu jej lokalności w rozpoznawaniu potrzeb i reagowaniu na nie (Zalewski, 2002, s. 111).

Wszystkie te elementy miały znaczenie dla nowej organizacji pomocy społecznej. Po pierwsze, wspomniana reforma samorządowa oznaczała kres



funkcjonowania struktury pomocy społecznej charakteryzującej się stosunkami pomiędzy instytucjami opartymi – jak sygnalizowano wcześniej – na zasadzie „zwierzchności i podległości” (Kerlin, 2002/2003, s. 135). Pojawienie się średniego szczebla samorządu terytorialnego – powiatów, uzupełniło system administracyjny o te jednostki, mające być równoprawnym partnerem dla funkcjonującej już gmin. W każdym z powiatów powstała zupełnie nowa instytucja pomocy społecznej – powiatowe centrum pomocy rodzinie<sup>5)</sup>. Z kolei w szesnastu nowo powstałych województw wprowadzono dwie publiczne instytucje z obszaru polityki społecznej, przez co powstał dualny system pomocy społecznej na tym szczeblu administracji – wydziały spraw społecznych przy urzędach wojewódzkich<sup>6)</sup> oraz regionalne ośrodki polityki społecznej przy urzędach marszałkowskich (ryc. 2)<sup>7)</sup> (tamże, s. 136). Po drugie, pojawienie się nowych instytucji miało niebagatelne znaczenie, gdyż ich celem było pełniejsze rozpoznanie potrzeb społecznych i wprowadzenie skuteczniejszej ochrony socjalnej. Pamiętać bowiem należy, że decentralizacja pomocy społecznej dokonywała się pod hasłami odchodzenia od scentralizowanego systemu udzielania pomocy; wprowadzenia indywidualizacji metod i form pomocy opartych na lepszej znajomości potrzeb społecznych przez samorządy będące blisko obywatela; lepszej dostępności i jakości świadczeń pomocy społecznej dla osób pozostających w potrzebie; upodmiotowienia odbiorców pomocy społecznej oraz większej otwartości jednostek organizacyjnych pomocy społecznej na współpracę z organizacjami społecznymi (Leś, 2002/2003, s. 220).

Podobnie jak w przypadku ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. także ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. potwierdziła ukształtowany wcześniej układ strukturalno-zadaniowy między jednostkami samorządu terytorialnego: (a) gminy (ośrodki pomocy społecznej) zostały zobowiązane m.in. do przyznawania świadczeń pieniężnych, organizowania świadczeń opiekuń-

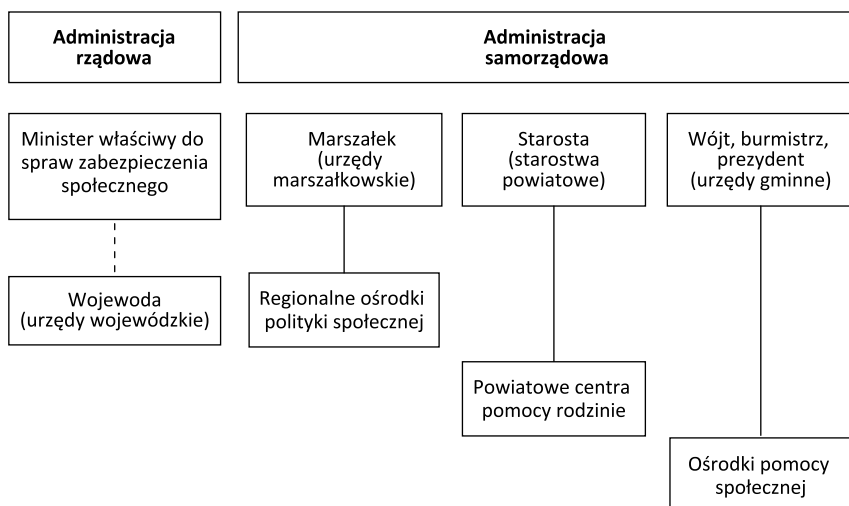
---

<sup>5)</sup> Według danych MRPiPS w 2018 r. powiatowe centra pomocy rodzinie zatrudniały ponad 7 tys. osób, z czego na stanowisku pracownika socjalnego zaledwie ponad 1 tys. osób. Z kolei ośrodki pomocy społecznej w podanym roku zatrudniały prawie 20 tys. osób na stanowisku pracownika socjalnego (Sprawozdanie, 2018).

<sup>6)</sup> Według danych MRPiPS w 2018 r. służby wojewody realizujące zadania z zakresu pomocy społecznej zatrudniały 477 osób, w tym 211 osób na stanowisku inspektora do spraw nadzoru i kontroli pomocy społecznej (Sprawozdanie, 2018).

<sup>7)</sup> Według danych MRPiPS w 2018 r. regionalne ośrodki polityki społecznej zatrudniały 890 osób (Sprawozdanie, 2018).

czych, udzielania schronienia, pracy socjalnej, prowadzenia poradnictwa czy domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym; (b) powiaty (powiatowe centra pomocy rodzinie) stały się odpowiedzialne za prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, pomocy w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, pomocy cudzoziemcom, prowadzenia domów pomocy społecznej oraz ośrodków wsparcia o zasięgu ponadgminny, a przede wszystkim zapewnienie rodzinnej pieczy zastępczej; (c) województwa (regionalne ośrodki polityki społecznej) zobowiązano do opracowania strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, organizowania kształcenia kadr pomocy społecznej oraz diagnozowania i monitorowania wybranych problemów społecznych w regionie (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r.: art. 17–21). Elementy kontroli i koordynacji działań pomocy społecznej pozostały zaś domeną administracji rządowej (d) urzędów wojewódzkich (wydziałów spraw społecznych) oraz (e) ministerstwa odpowiedzialnego za zabezpieczenie społeczne (ryc. 2).



**RYC. 2.** Schemat struktury pomocy społecznej zorganizowanej w formie rozbudowanego układu o charakterze horyzontalnym (1999–2020)

Źródło: opracowanie własne.

Wrzecz zmianami administracyjnymi oraz wspomnianym podziałem kompetencji pomiędzy jednostki administracji samorządowej, przyspiesze-

niu uległ proces wycofywania się państwa (jako władzy centralnej) z zadań pomocy społecznej: „Ograniczeniu uległ zakres zadań zleconych realizowanych przez gminy, rozszerzył się natomiast zakres zadań własnych. Także (kolejnej – przyp. autora) regulacji (tj. ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. – przyp. autora) towarzyszył wzrost zaangażowania samorządu terytorialnego w realizację zadań pomocy społecznej. Nastąpiło ono w wyniku dalszego ograniczenia zakresu zadań administracji państwowej i przeniesienia ich na barki samorządu (np. zasiłki okresowe) oraz w następstwie zmiany sposobu finansowania świadczeń instytucjonalnych” (Błędowski, Kubicki, 2009, s. 41). Jak stwierdzono wcześniej, gminy oraz powiaty wykonują zadania własne oraz zlecone z zakresu pomocy społecznej. W przypadku zadań własnych, gminy otrzymują dotację celową z budżetu państwa na obsługę tych zadań, zadania zlecone zaś finansowane są w całości z budżetu państwa. Wspomnianemu wzrostowi zaangażowania samorządów terytorialnych w pomoc społeczną, towarzyszył automatyczny proces wzrostu roli budżetów samorządowych w finansowaniu tego obszaru polityki społecznej. W 2001 r. budżety samorządowe pokrywały  $\frac{1}{3}$  całości wydatków na pomoc społeczną; w 2004 r. było to już  $\frac{2}{3}$ , w 2008 r. zaś aż prawie  $\frac{3}{4}$  ogółu wydatków (tamże, s. 41). To spowodowało, iż koszty funkcjonowania pomocy społecznej w gminach stały się obok oświaty głównym obciążeniem finansowym. Piotr Błędowski oraz Paweł Kubicki (2009, s. 41) twierdzą wręcz, że „możliwości dalszego finansowania świadczeń natrafią wkrótce na barierę finansową. Dla samorządów pomoc społeczna, niezależnie od jej znaczenia dla poszczególnych grup mieszkańców, jest tylko jednym z zadań, toteż dalszy wzrost udziału wydatków musiałby następować kosztem innych zadań”.

Wspomniane zostało, że ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. usankcjonowała strukturę organizacyjno-zadaniową ukształtowaną po reformie samorządowej z 1999 r. Dlatego też trudno uznać przyjęcie tego przepisu za szczególne zdarzenie w tym obszarze. Ale nie tylko z tego powodu niepodobna roku 2004 traktować jako momentu rozpoczęcia nowego etapu w rozwoju pomocy społecznej. Otóż nowa ustawa niewiele zmieniła w dotychczasowym funkcjonowaniu pomocy społecznej. Jak sugeruje Tomasz Kaźmierczak (2003, s. 4), zaproponowane w ustawie zmiany nie kryły nic poza nowelizacją starej ustawy o pomocy społecznej – część wnoszonych zmian stanowiła po prostu kontynuację wcześniejszych nowelizacji. Nawet zmiana najbardziej znacząca – uczynienia z zasiłków okresowych zadania własnego gmin, tj. przesuwania zadań z grupy zadań zleconych do grupy

zadań własnych samorządów – stanowiła tendencję obecną w pomocy społecznej od kilku lat. Podobnie rzecz ma się z próbą przeorientowania pomocy społecznej – i szerzej – polityki społecznej, w kierunku aktywizacji. Idea ta, która pojawiła się mniej więcej wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, zakładała – mówiąc w największym skrócie – powiązanie otrzymywania świadczeń z pomocy społecznej z motywowaniem beneficjentów w celu wzmocnienia ich aktywności na rynku pracy (Karwacki, Rymśza, 2011; Rymśza, 2013). Najbardziej namacalnym narzędziem tej koncepcji jest oczywiście kontrakt socjalny (oficjalnie wprowadzony wspomnianą ustawą o pomocy społecznej z 2004 r.). Aktywna polityka społeczna, czy mówiąc precyzyjniej – aktywna integracja w pomocy społecznej, nie zdołała zmienić tej instytucji: kontrakt socjalny zawiódł pokładane w nim nadzieje zaś sam koncept aktywizacji w pomocy społecznej pozostał w dużym stopniu na poziomie teoretycznym (zob. Kaźmierczak, 2016). Potwierdzają to najnowsze badania na temat warunkowości w pomocy społecznej, które wyraźnie pokazały marginalne oddziaływanie narzędzi aktywnej polityki społecznej w omawianej instytucji (zob. Poławski i in., 2018).

W 2013 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej twierdząc, że dotychczasowy model pomocy społecznej wymaga reform, gdyż „pierwotnie łagodził społeczne koszty reform gospodarczych lat 90-tych, koncentrując się na wspieraniu najuboższych, którzy nie potrafili odnaleźć się w nowej rzeczywistości społecznej” (Projekt założeń projektu ustawy, 2014, s. 3) zaproponowało istotne zmiany w systemie pomocy społecznej. Zmiany te miały polegać m.in. na: modyfikacji struktury organizacyjnej na szczeblu gmin i powiatów oraz wdrożenie do systemu pomocy społecznej podmiotów niepublicznych; zmianie celów pomocy społecznej (poprzez ukierunkowanie na działania profilaktyczne i aktywizujące) oraz przeformułowanie katalogu świadczeń pieniężnych; utworzenia nowych specjalności zawodowych pracowników socjalnych oraz wprowadzenie nowych form kontraktu socjalnego. Wspomniana nowelizacja ustawy o pomocy społecznej paradoksalnie mogła wprowadzić w systemie poważniejsze zmiany niż sama ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. Przeobrażenie wewnętrznej struktury organizacyjnej ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie m.in. w celu oddzielenia pracy socjalnej od działalności administracyjnej związanej z wypłacaniem zasiłków pieniężnych oraz wprowadzenia do pomocy społecznej nowych niepublicznych podmiotów, mogło zapoczątkować nowy etap w rozwoju tej instytucji. Jednak w 2014 r.

zaniechano wprowadzania wspomnianej nowelizacji, a projekt zatrzymał się w Stałym Komitecie Rady Ministrów i nie wszedł w życie.

Mimo że do dzisiaj ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. była wielokrotnie nowelizowana, choćby z powodów wdrażania nowych programów w polityce społecznej (np. świadczenia wychowawczego potocznie nazywanego programem „Rodzina 500 plus”), to wprowadzone poprawki nie miały znaczenia strukturalnego, zaś organizacja pomocy społecznej została zachowana w postaci z roku 1999.

## PODSUMOWANIE

W 2019 r. minęło 20 lat od reformy administracji samorządowej, w konsekwencji której pojawiły się m.in. powiatowe centra pomocy rodzinie. Z kolei w 2020 r. obchodzimy rocznicę 30-lecia utworzenia ośrodków pomocy społecznej. Sądzę, że spojrzenie na ewolucję pomocy społecznej z tak wytyczonej, pokoleniowej perspektywy czasowej, pozwala dostrzec, jak faktycznie niewiele było zdarzeń istotnie różnicujących rozwój tego obszaru polityki społecznej. Wydaje się, że moment przełomowy, jeśli chodzi o zakres organizacyjno-zadaniowy (poza oczywiście rokiem 1990, czyli początkiem pomocy społecznej w III Rzeczypospolitej), przypadł właśnie na rok 1999, kiedy to struktura pomocy społecznej uległa niemal całkowitemu prze-programowaniu. Już choćby rzut oka na zaproponowane w tym artykule schematy organizacji pomocy społecznej w latach 1990–1999 (ryc. 1) oraz 1999–2020 (ryc. 2) uwidaczniają zakres zmian, które zaszły po reformie administracji publicznej. Z tego też powodu zasadna wydaje się być opisana w artykule propozycja periodyzacji pomocy społecznej w postaci wyróżnienia dwóch etapów rozwoju o następującej charakterystyce:

- etap I, przypadający na lata 1990–1999, cechował się organizacją pomocy społecznej w formie nierozbudowanego układu o charakterze wertykalnym. Wynikało to z obecności tylko dwóch (podstawowych) form organizacyjnych pomocy społecznej (nie licząc ministerstwa, tj. ośrodków pomocy społecznej oraz wojewódzkich zespołów pomocy społecznej), znacznego podporządkowania zadaniowo-organizacyjnego poziomu samorządowego poziomowi rządowemu oraz dominacji zadań zleconych na poziomie gminnym;
- etap II, przypadający na lata 1999–2020, cechuje się organizacją pomocy społecznej w formie rozbudowanego układu o charakterze

horyzontalnym. Wynika to z istnienia instytucji pomocy społecznej na wielu szczeblach organizacji administracyjnej państwowej, a szczególnie na poziomie samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), autonomii poszczególnych (podstawowych) form organizacyjnych pomocy społecznej oraz dominacji zadań własnych na poziomie administracji samorządowej.

Jak starałem się wykazać w tekście, reforma samorządowa z 1999 r. stanowiła najważniejszy moment w rozwoju polskiej pomocy społecznej po 1990 r. Nie sposób odnaleźć w ostatnich trzech dekadach innego zdarzenia istotnie różnicującego rozwój tego obszaru polityki społecznej. Ani uchwalenie ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., ani wprowadzenie elementów warunkowości czy aktywizacji w pomocy społecznej, lub mówiąc inaczej, próba przeorientowania pomocy społecznej z polityki pasywnej na politykę aktywizacji i integracji społecznej, nie odmieniły tej instytucji. Reforma z 1999 r. zrationalizowała, sfunkcjonalizowała oraz ulokowała system pomocy społecznej: „W Polsce, gdzie aktywność społeczeństwa obywatelskiego jest wciąż niższa niż w krajach zachodnich, dodanie nowych instytucji publicznych na szczeblu lokalnym było ważnym posunięciem stymulującym wzrost społeczeństwa obywatelskiego, bez którego nie można mówić o pełniej demokracji” (Kerlin, 2002/2003, s. 176). Bliska odległość samorządowych instytucji pomocowych od miejsca zamieszkania obywateli jest nie do przecenienia, należy bowiem pamiętać, że celem tych instytucji jest administrowanie problemami społecznymi oraz zapewnianie konstytucyjnej godności, tj. fundamentalnego prawa do życia obywateli w godnych warunkach (zob. Zamorska, 2010, s. 79–81). Mówiąc jeszcze inaczej, upodmiotowienie społeczności lokalnej, które dopełniło się po 1999 r., tj. świadomość istnienia oraz zakorzenienia instytucji pomocy społecznej w wspólnotach lokalnych – traktowanych jako element wsparcia społecznego oraz partnera w rozwiązywaniu problemów społecznych – jest sednem państwa bezpieczeństwa socjalnego (*welfare state*), utożsamianego przecież z rozwiniętymi demokracjami zachodnioeuropejskimi, do których tak często się przyrównujemy.

I jeszcze jedna uwaga na koniec. Na zmianę systemu pomocy społecznej, która nastąpiła po reformie samorządowej z 1999 r., można także spojrzeć jak na (instytucjonalny lub ilościowy) etap przygotowujący tę strukturę do jakościowej zmiany w pomocy społecznej, która – jak się wydaje – powinna, na podstawie istniejącego horyzontalnego układu instytucji, w kolej-

nym kroku polegać na strukturalnym rozdzieleniu przyznawania świadczeń pieniężnych (działań administracyjnych) od usług społecznych oraz ich intensywnym rozwoju. Na ten moment nie wydaje się, że fakultatywne podejście do instytucjonalizacji usług społecznych usankcjonowane ustawą z 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centra usług społecznych jest taką zmianą (choć wydaje się, iż mogłoby być przy nieco innych założeniach projektu). Zatem, na kolejny etap rozwoju polskiej pomocy społecznej należy jeszcze poczekać.

## BIBLIOGRAFIA

- Błędowski, P., Kubicki, P. (2009). Pomoc społeczna – główna instytucja socjalna na szczeblu lokalnym. *Polityka Społeczna*, 11–12, 40–44.
- Bojanowska, E., Krzyszkowski, J. (2018). Pomoc społeczna: od opieki do pomocy. W: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśza, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*. Warszawa: Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej – Narodowe Centrum Kultury.
- Brenk, M., Chaczko, K., Płasek, R. (2018). *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Grewiński, M. (2017). Blisko trzy dekady polskiego systemu pomocy społecznej w kontekście realizacji polityki społecznej. W: P. Grata (red.), *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*. T. 5. Rzeszów: Wydawnictwo URz.
- Grewiński, M., Zasada-Chorab, A. (2012). *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*. Toruń: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu.
- Hrynkiewicz, J. (2004). Zakres i kierunki zmiany w pomocy społecznej. W: M. Rymśza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Karwacki, A., Rymśza, M. (2011). Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej. W: M. Grewiński, M. Rymśza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka.
- Każmierczak, T. (2003). Ocena rządowego projektu ustawy o pomocy społecznej. *Analizy i Opinie*, 17, 2–7.
- Każmierczak, 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.
- Kerlin, J. (2002/2003). Pomoc społeczna po reformie administracyjnej 1999 r. Analiza polityki i jej skutków. W: E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Kowalczyk, B. (2012). System pomocy społecznej po dwudziestu latach – kierunki i ocena zmian. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 19, 151–162.

- Kraś, J. (2005). Reforma administracji publicznej w III RP – od koncepcji do realizacji. *Resovia Sacra*, 12, 305–318.
- Krzyszkowski, J. (2010). *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Łódź: Wydawnictwo UE.
- Leś, E. (2002/2003). Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001 w dziedzinie pomocy społecznej. Analiza jakościowa na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego. W: E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa. (2000). Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- Poławski, P. (red.). (2018). *Warunkowość i kontraktualizm w pomocy społecznej. Lokalne zróżnicowanie i społeczne konsekwencje*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw. (2014). Wariant I. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Raław, M. (2012). Podwójne standardy a eklektyczne uniwersum idei. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 19, 143–150.
- Rosner, J. (1991). Pracownicy socjalni w systemie polityki społecznej. W: E. Leś, J. Rosner (red.), *Kształcenie pracowników socjalnych*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Pracowników Socjalnych.
- Rymsza, M. (2002). Praca socjalna i pracownicy socjalni po reformie samorządowej z 1999 roku. W: K. Frysztacki, K. Piątek (red.), *Wielowymiarowość pracy socjalnej*. Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne Akapit.
- Rymsza, M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?* Warszawa: IFiS PAN.
- Sprawozdanie. (2018). Zestawienie według województw za I–XII 2018. Warszawa: MRPiPS.
- Szatur-Jaworska, B. (2001). Pomoc społeczna w nowym układzie administracyjnym. W: G. Firlit-Fesnak (red.), *Regionalne aspekty reform społecznych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Dz.U. 2004 nr 64, poz. 593 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Dz.U. 2019 poz. 1818.
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. Dz.U. 1990 nr 87, poz. 506.
- Wiśniewska, A. (1996). Pomoc społeczna państwa. W: S. Golinowska (red.), *Polityka społeczna w latach 1994–1996. Procesy regulacyjne i ich potencjalne skutki*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Zalewski, D. (2002). Życie z preambułą: o tępieniu fikcji. W: E. Tarkowska (red.), *Przeciw biedzie*. Warszawa: Oficyna Naukowa.



Założenia reformy pomocy społecznej. Projekt z października 1989 roku. (2016). *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 35(4), 173–204.  
Zamorska, K. (2010). *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo UWr.

#### WHAT DID THE ADMINISTRATIVE REFORM OF 1999 CHANGE? ON THE PERIODIZATION OF SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM DEVELOPMENT 1990–2020

##### ABSTRACT

This aim of the paper is to propose a periodization of the Polish welfare assistance system in the Third Polish Republic. Focusing on the organizational structure, the development of the welfare assistance system in the last thirty years has been described. Based on this two stages of social assistance development are described. Stage I, 1990–1999, was characterized by the organization of welfare assistance system in the form of a poorly developed vertical system. Stage II, 1999–2020, is characterized by the organization of the welfare assistance system in the form of an extensive horizontal system.

KEYWORDS: social assistance system, administrative reform, periodization