

**Tomasz Kaźmierczak**

*Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji  
Uniwersytet Warszawski<sup>1</sup>*

## ***O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy<sup>2</sup>***

### ***Streszczenie***

Pomoc społeczna w polskiej doktrynie polityki społecznej traktowana jest jako uzupełniający element systemu zabezpieczenia społecznego. Tymczasem z dwóch przypisanych systemowi pomocy społecznej funkcji, całkowicie zresztą odmiennych: kompensacyjno-protekcijnej i promocyjno-rozwojowej, tylko ta pierwsza odpowiada logice zabezpieczenia społecznego i – w związku z tym – ma względnie odpowiednie warunki instytucjonalne. Druga nie mieści się ani w systemie zabezpieczenia społecznego, ani w żadnym innym sektorze polityki społecznej, pozostając zaś w instytucjonalnym powiązaniu z funkcją kompensacyjno-protekcijną, skazana jest na marginalizację. Dlatego też konieczna jest rewizja obowiązującej koncepcji pomocy społecznej

---

<sup>1</sup> Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW, ul. Podchorążych 20, 00-721 Warszawa; adres elektroniczny autora: [kazmierczak@uw.edu.pl](mailto:kazmierczak@uw.edu.pl)

<sup>2</sup> Punktem wyjścia do przygotowania niniejszego opracowania był tekst *Lepiej osobno, ale... Refleksje na marginesie postulatu oddzielenia pracy socjalnej od zasiłków* (Kaźmierczak 2014); oba opracowania mają wspólną główną myśl przewodnią, ale stanowią różne i odrębne całości: pierwszy dotyczy pracy socjalnej i szans jej rozwoju, niniejszy – pomocy społecznej; do też sformułowanych w tekście wyjściowym powracam tu w sposób pogłębiony lub rozwinięty; z *Lepiej osobno, ale...* do niniejszego opracowania pozwoliłem sobie włączyć kilka fraz oraz jeden dłuższy fragment (oznakowany osobnym przypisem).

i jej miejsca w ładzie instytucjonalnym polityki społecznej w kierunku autonomizacji (uznania odrębności i tożsamości) funkcji promocyjno-rozwojowej. Zmiana na poziomie doktryny jest konieczna jako pierwszy krok w procesie reformowania pomocy społecznej, każe bowiem ponownie postawić pytanie o sposób instytucjonalizacji obu przypisanych obecnie pomocy społecznej funkcji, stwarzając tym samym możliwość nadania im odrębnych formuł instytucjonalnych. Reformy polegające na instytucjonalnej autonomizacji funkcji promocyjno-rozwojowej w rozwiniętych *welfare states* zostały przeprowadzone w latach 60. i 70. ubiegłego wieku. W Polsce w tamtym czasie możliwość tego typu zmian implicite zakładały, niestety dziś już jakby zapoznane, poglądy niektórych ekspertów.

**Słowa kluczowe:** pomoc społeczna, zabezpieczenie społeczne, funkcja kompensacyjno-protekcynna, funkcja promocyjno-rozwojowa, służby społeczne

## *Wprowadzenie*

W prowadzonej na forum „Problemów Polityki Społecznej” (ale także w innych miejscach) dyskusji nad stanem pomocy społecznej, wedle mojej wiedzy, nie pojawiła się jak do tej pory kwestia najbardziej podstawowa: samego jej konstruktu. W gruncie rzeczy potrzeba rewizji przyjętego sposobu rozumienia pomocy społecznej i wynikającej stąd formuły jej instytucjonalizacji stała się dla mnie jasna już w połowie lat 90., jednak nie nadarzyła się wtedy sposobność, by ją jednoznacznie wyartykułować. Debata „Jaka pomoc społeczna?”, zapoczątkowana z inicjatywy Dobroniegi Trawkowskiej i Ryszarda Szarfenberga kilka lat temu, wydaje się dobrą ku temu okazją (Trawkowska, Szarfenberg 2010).

Stanowisko, które chcę tu przedstawić i uargumentować, jest następujące. W obowiązującej w Polsce doktrynie polityki społecznej potrzebna jest zmiana pozycji, jaką przypisano w niej pomocy społecznej. Doktryna ta traktuje pomoc społeczną jako element systemu zabezpieczenia społecznego, co oznacza, że pełnienie właściwych zabezpieczeniu społecznemu funkcji określa miejsce pomocy społecznej w instytucjonalnym ładzie polityki społecznej. Chodzi o to, że taka „doktrynalna” konstrukcja jest niespójna z praktyką funkcjonowania pomocy społecznej i wieloma kierowanymi w jej stronę oczekiwaniami i postulatami, a ponadto rzutuje ona na szanse sprawnego i skutecznego realizowania tych funkcji, które są w instytucję pomocy społecznej obecnie wpisane. Odnosząca się do pomocy społecznej zmiana w doktrynie polegająca zatem powinna na:

- pozostawieniu w obrębie systemu zabezpieczenia społecznego tych funkcji pomocy społecznej, które są temu systemowi właściwe;
- uznania odrębności i tożsamości (autonomizacji) tych funkcji, które w systemie zabezpieczenia społecznego, podobnie jak w żadnym innym systemie polityki społecznej, się nie mieszczą.

Dokonanie tej rekonstrukcji nie jest zabiegiem o charakterze czysto akademickim (choć akurat na łamach „Problemów Polityki Społecznej” byłoby to całkiem naturalne), ale ma daleko idące konsekwencje dla praktyki społecznej. Sposób bowiem, w jaki dany obszar polityki społecznej jest koncepcyjnie uporządkowany, stanowi przecież podstawowy punkt odniesienia dla jego rzeczywistej instytucjonalizacji: regulacji prawnych, struktur organizacyjnych oraz, co wydaje mi się niesłychanie ważne, kategoryzacji klasyfikacji budżetowej. Realizacja obu postulatów oznaczałaby w istocie „koniec pomocy społecznej, jaką znamy”, ale nie koniec tego, co najważniejsze – przypisanych jej funkcji. Wręcz przeciwnie. Sądzę, że dzięki temu mogłyby zostać uruchomione procesy zmian instytucjonalnych dających w efekcie szanse na przyjęcie rozwiązań, które pozwoliłyby je sprawniej i skuteczniej realizować. „Pomoc społeczna, jaką znamy” próbuje im obecnie podołać, jednak uczynić tego w sposób satysfakcjonujący chyba nie jest w stanie.

### ***Funkcje pomocy społecznej***

Choć w okresie po upadku PRL pomoc społeczna była dwukrotnie regulowana ustawowo (1990, 2004), ciągłość i tożsamość systemu rzecz jasna została zachowana. W szczególności te same pozostają cele stawiane pomocy społecznej. Pomoc społeczna zatem „wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka” (art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z dnia 15 kwietnia 2004 r.), ale ma także „podejmować działania zmierzające do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem” (art. 3 ust. 2 ww. ustawy). Nawet dość pobieżny wgląd w istotę ustawowych celów pomocy społecznej pokazuje, że nie są one jednorodne. Nie wchodząc w ich szczegółową egzegezę, zauważmy, że porządek spraw, do którego odnoszą się takie określenia, jak: „wspieranie w wysiłkach”, „zmierzanie do życiowego usamodzielnienia”, „integracja ze środowiskiem”, jest inny od tego, który wchodzi w grę, gdy mowa jest o „umożliwianiu życia w godnych warunkach”. Spostrzeżenie to jest istotne nie ze względu na fakt, iż cele pomocy społecznej odwołują się do innych porządków, ale ze względu na to, że tylko ten drugi może się zmieścić w logice działań właściwych zabezpieczeniu społecznemu, pierwszy zaś – nie.

Zabezpieczenie społeczne bywa różnie definiowane, różnie też są wyznaczane zakresy, przedmiotowe i podmiotowe, działań prowadzonych w jego ramach. Jednak – jak zauważa Mirosław Książkowski – łączy je wspólna cecha: „dążenie do zagwarantowania bezpieczeństwa socjalnego, czyli wolności od zagrożeń, których głównym skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania” (Książkowski 1999, s. 143). Przy czym „niedostatek środków utrzymania” obejmuje „zarówno niedostateczny poziom środków pieniężnych lub rzeczowych, będących w dyspozycji danej jednostki czy rodziny, jak i brak odpowiedniej opieki, gdy stan zdrowia lub sytuacja, w jakiej znalazła się dana osoba wymagają udzielenia jej pomocy w takiej formie”

(tamże). W tym kontekście pomoc społeczna stanowi instytucjonalizację trzeciej techniki zabezpieczenia społecznego, tzw. techniki opiekuńczej. Technika ta ma zastosowanie wówczas, gdy osoba lub rodzina, z takich czy innych powodów, doświadcza „niedostatku środków utrzymania”, a techniki zaopatrzeniowa i ubezpieczeniowa – w danym przypadku – nie mogą być użyte lub nie działają dostatecznie sprawnie. Pomoc społeczna jest zatem w systemie zabezpieczenia społecznego niezbędna, bo stanowi jego domknięcie. Zauważmy, że obie ustawy o pomocy społecznej dostarczyły niezbędne reguły (doza uznaniowości, kryteria dochodowe) i formy pomocy (zasiłki pieniężne, usługi opiekuńcze), by na potrzeby praktyki społecznej technikę opiekuńczą zoperacjonalizować.

Ale ustawy przypisały służbom, które je wykonują, także inne formy pomocy (szereg usług innych niż opiekuńcze, w tym praca socjalna) oraz inne reguły (doświadczenie trudnej sytuacji życiowej jako podstawa uprawnienia do korzystania z pomocy). Związane są one z pozostałymi wymienionymi w obu ustawach celami, których natura jest odmienna od celu wpisującego się w porządek zabezpieczenia społecznego. Tym razem nie chodzi o zapewnienie środków utrzymania niezbędnych dla zaspokojenia podstawowych potrzeb czy też umożliwiających „życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”, a więc nie chodzi o realizację funkcji, którą nazwałbym **kompen-sacyjno-protekcijną**, ale o działania służące nabyciu/wzmocnieniu zasobów i kompetencji, dzięki którym jednostki i/lub rodziny mogą poprawić swoją pozycję społeczną i pozycję w społeczności, podnieść jakość życia. Tym działaniom przypisałbym funkcję **promocyjno-rozwojową** (tab. 1).

**Tabela 1. Podstawowe cechy funkcji kompensacyjno-protekcyjnej i promocyjno-rozwojowej**

|  | <b>Kompensacyjno-protekcyjna funkcja pomocy społecznej</b>  | <b>Promocyjno-rozwojowa funkcja pomocy społecznej</b>   |
|--|---|---|
| Cele:                                  | zapewnienie godnych warunków życia  | samodzielność życiowa i integracja ze środowiskiem  |
| Podstawowe formy pomocy (instrumenty): | podstawowe znaczenie ma pomoc materialna, a usługi (przede wszystkim o charakterze czysto opiekuńczym) ją uzupełniają | podstawowe znaczenia mają usługi polegające na nabywaniu i/lub wzmacnianiu różnego typu umiejętności adaptacyjnych i zdolności sprawczych, kluczowych z punktu widzenia środowiskowych wymagań stawianych jednostkom, rodzinom i społecznościom przez współczesne społeczeństwo; ich uzupełnieniem może być (ale nie musi) pomoc materialna |
| Zasada redystrybucji:                  | selektywność – świadczenia przysługują osobom/rodzinom spełniającym kryterium dochodowe                               | powszechność – o przyznaniu świadczenia decyduje fakt wystąpienia potrzeb/problemów   |

c.d. tab. 1

|   |   |  |
|---|---|--|
| Podstawowe procedury na „wejściu do systemu”: | procedury kwalifikacyjne (sprawdzanie warunków życia, w tym przede wszystkim ustalenie, czy kryterium dochodowe jest spełnione) przebiegające w ramach postępowania administracyjnego   | procedury diagnostyczne (identyfikacja potrzeb, problemów, zasobów) prowadzone w zgodzie z profesjonalną deontologią   |
| Rola odbiorcy świadczeń:                      | z punktu widzenia celu aktywne współdziałanie odbiorcy świadczeń nie jest konieczne   | odbiorca usług jest ich aktywnym współproducentem – od niego w ostateczności zależy skuteczność pomocy   |
| Relacja pomocy:                               | nie jest konieczne zawiązywanie pomiędzy świadczeniodawcą i świadczeniobiorcą profesjonalnej relacji pomocy   | usługodawcę i usługobiorcę wiązać musi profesjonalna relacja pomocy jako podstawa ich wzajemnej współpracy   |
| Skutki uboczne:                               | nieuniknione – reguły i wymagania kwalifikacyjne: <ul style="list-style-type: none"> <li>• stygmatyzują<sup>3</sup> świadczeniobiorców (przede wszystkim zasiłkobiorców), co wpływa na ich status społeczny i wywołuje postawę roszczeniową (Każmierczak 1998)</li> </ul> oraz <ul style="list-style-type: none"> <li>• zachęcają ich do prowadzenia z „opieką” swoistych „gier o zasiłek”, czego konsekwencją jest wzajemna nieufność i negatywna stereotypizacja</li> </ul> | istnieje zagrożenie pozorowania aktywności przez usługobiorców, gdy relacja pomocy nie zostanie realnie zawiązana i/lub gdy usługodawcy nie przestrzegają reguł profesjonalnej deontologii |

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiona w powyższej tabeli szkicowa charakterystyka obu przypisanych obecnie pomocy społecznej funkcji pokazuje, że ich logika jest zasadniczo odmienna: innym celom służą, innymi reguł działania wymagają, innymi instrumentami (formami pomocy) się posługują. Dodajmy, że różni je także zakres, w jakim wymagają one stosowania procedur administracyjnych – jest on mniejszy w przypadku funkcji promocyjno-rozwojowej, większy – kompensacyjno-protekcijnej. Dla tej pierwszej postępowanie administracyjne ma znaczenie wtórne, bo w procesie kwalifikowania do pomocy oraz później, w fazie realizacji, inne – przede wszystkim profesjonalne – regulacje mają kluczowe znaczenie; druga natomiast do takiego postępowania na ogół

<sup>3</sup> Na stygmatyzujący skutek stosowania testu środków do życia (*mean-test*) niezbędnego w procedurze przyznawania świadczeń selektywnych zwrócił dawno temu uwagę R. Titmuss (1987); sprawa stygmatyzacji była też podnoszona jako podstawowy argument przeciwko selektywności w toczonyj swojego czasu w rozwiniętych *welfare states* dyskusji wokół dylematu: selektywność vs. powszechność świadczeń społecznych (np. Townsend 1975).

się sprowadza, i to w obu, wyróżnionych tu w uproszczeniu, fazach: kwalifikowania do pomocy i jej świadczenia. Jaki jest zatem powód, jakie uzasadnienie, by funkcje te były realizowane w ramach tego samego systemu instytucjonalnego, w ramach tych samych struktur organizacyjnych i przez tych samych pracowników?

Merytorycznego uzasadnienia nie znajdują poza – potencjalnie – jednym. Mimo odmienności funkcji kompensacyjno-protekcijnej i promocyjno-rozwojowej pozostawienie ich w jednych – w sensie instytucjonalnym – rękach mogłoby być racjonalne i rozsądne w przypadku, gdyby ich relacja była symbiotyczna lub wspólna realizacja dawała, choć w niewielkim zakresie, efekt synergii. Tak jednak nie jest. Choć obie funkcje nie wykluczają się, praktyka dowodzi, że są trudne do pogodzenia<sup>4</sup>. W efekcie względnie satysfakcjonujące wywiązywanie się z jednej funkcji prowadzi do marginalizacji drugiej. W obecnym łańdżu instytucjonalnym marginalizacji podlega funkcja promocyjno-rozwojowa. Pokazują to bodaj wszystkie badania empiryczne prowadzone nad pomocą społeczną od lat<sup>5</sup>. Mimo głębokiej dyszatisfakcji, jaką ten stan rzeczy wywołuje, w zasadzie nic istotnego się w nim nie zmienia. To dowód na to, że jego źródła nie mają charakteru subiektywnego, ale ponadjednostkowy, strukturalny. Zatem na ową marginalizację funkcja promocyjno-rozwojowa jest skazana. Fakt, że pomoc społeczna jest rozumiana jako element systemu zabezpieczenia społecznego, narzuca jej tożsamość i rolę w instytucjonalnym porządku polityki społecznej odczytywaną zarówno przez obywateli, jak i przez inne instytucje publiczne i system polityczny. Funkcja promocyjno-rozwojowa jest z tą tożsamością niespójna, stąd jej marginalizacja. W związku z tym jest też jakby słabsza w ramach wspólnego dla obu funkcji porządku instytucjonalnego, zaprojektowanego i zarządzanego przeciwieście głównie z myślą o – osadzonej w procedurach administracyjnych – funkcji kompensacyjno-protekcijnej. Nie może zatem dziwić fakt, że w porządku tym jest miejsce dla funkcji zgodnej z oficjalną tożsamością pomocy społecznej, zaś dla funkcji z tą tożsamością niespójnej, tj. promocyjno-rozwojowej, miejsca takiego nie ma.

Zatem obecnego ukształtowania pomocy społecznej nie da się, jak sądzę, dobrze uzasadnić, ale można je oczywiście wyjaśnić – otóż jest ono takie dlatego, że w Polsce w zasadzie było takie zawsze. Jak pokazałem to gdzie indziej (Kaźmierczak 2012), współczesna pomoc społeczna, „pomoc społeczna, jaką znamy”, pozostaje bowiem ciągle „w cieniu prawa ubogich” – funkcjonuje wedle wzoru z początku XIX w., który w zmodernizowanej formie odtwarzał się na każdym etapie historii polskich służb społecznych: po odzyskaniu niepodległości w okresie II RP, w PRL po odwilży 1956 r. i w III RP po przełomie ustrojowym 1989 r. W naukach społecznych ten typ

---

<sup>4</sup> Na poziomie praktyki trudność ta bierze się z niespójności ról, jakie każda z tych funkcji przypisuje klientom pomocy społecznej i pracownikom socjalnym (nieco więcej na ten temat zob. Kaźmierczak 2014).

<sup>5</sup> W szczególności mam tu na myśli potwierdzany w badaniach ilościowych i jakościowych fakt zdominowania pracy pracowników socjalnych zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej czynnościami o charakterze administracyjnym związanymi z udzielaniem pomocy materialnej i usługowej (zob. m.in.: Granosik 2006, Krzyszkowski 2008, Kaźmierczak 2011).

wyjaśnien nazywa się „zależnością od szlaku” (Mahoney 2000). „Zależność od szlaku” oznacza prawidłowość polegającą na tym, że stan obecny i przyszły jakiegoś zjawiska czy procesu jest zdeterminowany jego stanami przeszłymi. Świadomość tego faktu pozwala nam zrozumieć, jak to się dzieje, że pewne wzory zachowań, działań, decyzji czy rozwiązań instytucjonalnych utrzymują się długotrwale, mimo upływu czasu i zmieniających się warunków zewnętrznych.

Prawo „zależności od szlaku” nie przesądza, że coś, co jest, musi trwać dalej – wskazuje tylko, iż „zejście ze szlaku” nie jest łatwe. Nie sądzę więc, że przeprowadzenie sugerowanej tu w pewien sposób reformy polityki społecznej to sprawa prosta. Sama zmiana w doktrynie bez wątpienia tak trudna jednak nie jest – w końcu decydować tu powinny jedynie argumenty racjonalne (naukowe), a nie żadne inne. Uczynienie pierwszego kroku jest zatem wykonalne. Gorzej z następnymi krokami, tj. zmianami instytucjonalnymi. Wydaje się jednak, że obecne lata mogą im sprzyjać. Po pierwsze, dość powszechne, i chyba coraz bardziej niecierpliwe, jest samo oczekiwanie zmiany, od dawna już przecież zapowiadanej. Po drugie, jeszcze przez parę lat dostępne będą środki UE – dzięki nim w mijającym właśnie okresie finansowania wykonano bardzo wiele porządnej pracy, której rezultaty są do wykorzystania. Środki przewidziane w okresie następnym można by natomiast spożytkować na dobre zaprojektowanie owej reformy i jej wdrożenie. Prace te powinny rzecz jasna uwzględniać także wszystkie te inicjatywy z ostatnich lat (np. asystentura rodzinna, zatrudnienie socjalne), które podjęto z myślą o podniesieniu skuteczności obecnego systemu pomocy i integracji społecznej i które – przynajmniej na poziomie intencji – z pewnością miały sens.

### ***Rzut oka wstecz***

Skądinąd jest rzeczą ciekawą, że w ciągu minionych 25 lat pytanie o miejsce pomocy społecznej w polityce społecznej nie stało się przedmiotem ożywionej dyskusji. Zamiast niej – w odniesieniu do tej kwestii – mamy wyraźny zastój, a tradycyjny pogląd, zgodnie z którym pomoc społeczna jest elementem uzupełniającym system zabezpieczenia społecznego, uważa się za oczywisty. Dla potwierdzenia tej tezy krótki cytat z podręcznika wydanego w ramach Biblioteki Pracownika Socjalnego: „Terminem pomocy społecznej określa się zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin niezdolnych uczynić tego samodzielnie. Tworzy ją system świadczeń pieniężnych, rzeczowych oraz w formie usług. Pomoc społeczna wypełnia luki pozostawione przez inne rodzaje świadczeń, ze względu na ich ograniczony zakres przedmiotowy (rodzaj świadczeń) lub podmiotowy (krąg osób), odgrywając istotną rolę w systemie bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Ingeruje wtedy, gdy jednostka lub rodzina nie jest w stanie własnymi siłami przezwyciężyć swego trudnego położenia, bez względu na to, czy doszło do niego z jej winy, czy też na skutek zdarzeń losowych. [...] 29 listopada 1990 roku Sejm uchwalił nową ustawę o pomocy społecznej, odpowiadającą aktual-

nym potrzebom i określającą miejsce pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego” (Książopolski, Magnuszewska-Otulak, Gierszewska 1996, s. 262–263). Tymczasem wątpliwość co do zasadności takiego stanowiska nie jest czymś nowym. W środowisku ekspertów zajmujących się problematyką pomocy społecznej wyrażana była już dawno (choć niekoniecznie intencjonalnie), i to zarówno przez tych, którzy byli zaangażowani w jej praktyczne funkcjonowanie, jak i tych, którzy obserwowali ją, przyjmując bardziej teoretyczny punkt widzenia. Dwa przykłady.

Świadomość, że pomoc społeczna to coś więcej niż jedynie ogniwo systemu zabezpieczenia społecznego, miała Aleksandra Oleszczyńska – niegdyś postać kluczowa dla środowiska pomocy społecznej, była bowiem współtwórczynią i, działając w randze naczelnika wydziału w Departamencie Pomocy Społecznej Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, najbardziej konsekwentną realizatorką programu rozwoju zawodowej służby socjalnej. W roku 1981 w „Opiekunie Społecznym” ukazał się jej krótki artykuł zatytułowany *Pomoc społeczna a politycy społeczni* (Oleszczyńska 1981). Autorka pokazuje w nim, jak różni politycy społeczni rozumieли relację pomoc społeczna – zabezpieczenie społeczne, podkreślając, że niektórzy z nich zakres pomocy społecznej definiowali szerzej, niżby to wynikało z samej przynależności do systemu zabezpieczenia społecznego. Według np. Jerzego Piotrowskiego pomoc społeczna znaczy tyle samo, co służba społeczna (praca socjalna); jako taka miałyby ona stosować trzy metody działania: pomoc w indywidualnych przypadkach, pracę z grupą i pracę z organizacją społeczności lokalnej (sic!). Stanowisko samej Oleszczyńskiej przedstawia się następująco: pomoc społeczna, stosując właściwe sobie zindywidualizowane podejście, ma wkraczać tam, gdzie zawodzą inne ogniwa zabezpieczenia społecznego lub inne działy polityki społecznej, po to, by je (1) zastępować, gdy działają wadliwie, lub (2) uzupełniać, gdy nie w pełni zaspokajają daną potrzebę. Ale jednocześnie pomoc społeczna ma pełnić pewne funkcje autonomiczne wobec zabezpieczenia społecznego i innych działów polityki społecznej: ma (3) doradzać, jak pokonywać trudne sytuacje życiowe, i (4) samodzielnie zaspokajać potrzeby niektórych kategorii osób i rodzin. Zdaniem Oleszczyńskiej, dla każdej z tych funkcji w ówczesnej pomocy społecznej (tj. na przełomie lat 70. i 80.) znaleźć można było właściwe im formy świadczeń.

Artykuł kończy się zachętą do kontynuowania poszukiwań „z zakresu teorii pomocy społecznej”. Użyte przez Oleszczyńską sformułowanie „teoria pomocy społecznej” zdaje się sugerować, że docelowo widziała ona pomoc społeczną jako autonomiczną część polityki społecznej. Niestety, przedwczesna śmierć sprawiła, że nie podjęła już tego tematu<sup>6</sup>.

Drugą zasłużoną postacią, którą chcę tu przywołać, jest prof. Jan Rosner – redaktor pierwszego podręcznika dla pracowników socjalnych (Rosner 1973). Podkreślmy, że rola ta przypadła mu w udziale nie przez przypadek. W swoich pracach z lat 70. ubiegłego wieku Rosner przypisywał bowiem pracy socjalnej ogromne znaczenie, co

---

<sup>6</sup> Aleksandra Oleszczyńska zmarła w 1981 r.



wynikało z przyjętego przez niego punktu widzenia na ówczesną politykę społeczną i na kierunki, w których powinna się ona rozwijać. Próbował on mianowicie wprowadzić do polityki społecznej, rozumianej zarówno jako teoria, jak i praktyka, pojęcie służb społecznych (Rosner 1972), a czynił to w bardziej kompetentny sposób niż J. Piotrowski, i zasadniczo zgodnie z polską w tym zakresie tradycją. Zajmując się zatem interesującym nas tu obszarem życia publicznego, pisał nie o relacji pomoc społeczna – zabezpieczenie społeczne, ale o relacji służby społeczne – polityka społeczna. Dla Rosnera pojęcie służb społecznych miało węższy zakres znaczeniowy niż polityka społeczna. O ile desygnatem pojęcia polityki społecznej byłaby „działalność państwa i organizacji społecznych w dziedzinie kształtowania warunków bytu i pracy zmierzająca do optymalnego zaspokojenia indywidualnych i społecznych potrzeb ludności oparta na zasadzie socjalistycznego egalitaryzmu” (Rosner 1972, s. 19), o tyle pojęcie służb społecznych obejmowałoby „pewne konkretne formy działalności instytucji realizujących zadania polityki społecznej” (tamże). Innymi słowy, zdaniem Rosnera, służby społeczne to tyle, co pewna część polityki społecznej w praktyce. Uważał on – jak sam zaznaczył: „w niezgodzie z głęboko zakorzenionym przeświadczeniem” – że polityka społeczna posiada swoją odrębną tożsamość i swoje własne cele i nie jest „jednoznaczna z «ciążarami społecznymi»” (tamże, s. 21), a więc między nią a gospodarką nie zachodzi sprzężenie jednostronne, ale zwrotne, oparte na wzajemnym oddziaływaniu. Proponował, by w obrębie polityki społecznej wyróżnić kilka sektorów: z jednej strony byłaby to edukacja narodowa, ochrona zdrowia, polityka mieszkaniowa oraz polityka zatrudnienia, z drugiej – kształtowanie warunków pracy i czasu wolnego, polityka zabezpieczenia dochodów (wszelkiego rodzaju świadczenia pieniężne wyrównujące utracone przejściowo lub na stałe dochody z pracy) oraz służby społeczne dla jednostek i rodzin (Rosner 1979). Cechą wspólną drugiej grupy sektorów miał być fakt, że tworzą je „dziedziny, w których podstawowe zdania realizowane są przez instytucje i pracowników socjalnych (w szerokim znaczeniu)” (tamże, s. 29)<sup>7</sup>. Ponieważ służby społeczne działały w instytucjonalnym rozproszeniu, Rosner postulował choćby podjęcie prób „skoordynowania w skali terenowej tych różnych poczynań, które w chwili obecnej można określić jako chodzenie własnymi drogami przez zainteresowane instytucje” (tamże, s. 90). Przykładem takiej próby był pomysł powoływania osiedlowych ośrodków służb społecznych<sup>8</sup>, które prowadziłyby

---

<sup>7</sup> Pisząc o „pracownikach socjalnych w szerokim znaczeniu”, Rosner miał zapewne na myśli stanowisko A. Kamińskiego, który: „Nawiązując do historycznego powiązania tego terminu [tj. pracy socjalnej – T.K.] z działalnością opieki społecznej, wskazuje na to, że w Polsce Ludowej realizacja pracy socjalnej włączona została do zadań związków zawodowych i zakładów pracy, stowarzyszeń spółdzielczych i rad narodowych oraz resortów pracy, zdrowia, oświaty, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych” (Rosner 1979, s. 31). Pojęcie tak rozumianej pracy socjalnej obejmowało wg Kamińskiego dwa rodzaje potrzeb społecznych: socjalno-bytowe i kulturalno-wychowawcze (Kamiński 1976).

<sup>8</sup> Koncepcja ośrodków została przygotowana przez L. Brodowskiego na zlecenie Ośrodka Badań i Konsultacji Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej w 1977 r.

działalność w zakresie kompleksowej opieki nad rodziną, organizacji czasu wolnego mieszkańców oraz osiedlowego planowania społecznego. „Według tej koncepcji – pisał Rosner – ośrodek służb społecznych w osiedlu zmierzałby poprzez społeczne uaktywnienie osiedla mieszkaniowego do lepszego zaspokajania potrzeb występujących na terenie osiedla” (tamże, s. 93)<sup>9</sup>.

Powyższe dwa, w pewnym sensie już historyczne, przykłady pokazują, że przyjęte w doktrynie stanowisko, zgodnie z którym pomoc społeczna (z przypisanymi jej dwoma funkcjami: kompensacyjno-protekcijną i promocyjno-rozwojową) ma swoje miejsce w systemie zabezpieczenia społecznego, co wyznacza jej pozycję w ładzie instytucjonalnym polityki społecznej, nie może być brane za oczywiste. Ale to nie wszystko. Przypomniane tu poglądy Rosnera, mimo iż formułowane w bardzo już odległych realiach PRL, dowodzą w istocie czegoś bardziej radykalnego, a mianowicie że obie te funkcje można realizować w ramach innego instytucjonalnego wzoru, że „pomoc społeczna, jaką znamy” nie jest jedyną formułą ich instytucjonalizacji. Kwestią odrębną i – dodam – otwartą, jest, jakie rozwiązanie można, czy też powinno się, w tym zakresie przyjąć.

### *Usługi społeczne w rozwiniętych welfare states*<sup>10</sup>

O ile propozycje J. Rosnera – z punktu widzenia porównawczej polityki społecznej – w końcu lat 70. były całkowicie „na czasie”, o tyle sugerowana przeze mnie w niniejszym szkicu autonomizacja funkcji promocyjno-rozwojowej – zgłaszana bądź co bądź w drugiej dekadzie XXI w. – brzmi mało oryginalnie. Z jednej strony zatem trąci myszką, z drugiej jednak – przyjmując perspektywę rozwojową polskiej pomocy społecznej, czy szerzej: polskiej polityki społecznej – w pełni zachowuje swą aktualność. Co więcej, mówiąc kolokwialnie, jest lekcją, którą prędzej czy później, na nasz polski sposób, trzeba będzie odrobić. Jestem co do tego głęboko przekonany.

---

<sup>9</sup> Warto na marginesie zauważyć, że rekomendowanie przez Rosnera osiedlowych ośrodków służb społecznych nie jest czymś przypadkowym. Był on bowiem gorącym zwolennikiem włączenia do polityki społecznej dorobku pedagogiki społecznej, po to, by „zrywając z tradycyjnym szablonem rozwiązań globalnych, jednakowych dla wszystkich [...] [znajdować – T.K.] indywidualne rozwiązania w trudnych sytuacjach jednostek i grup społecznych” (Rosner 1979, s. 37) Ten – nazwijmy to – instrumentalny wymiar nie wyczerpuje postrzeganych przez Rosnera związków pomiędzy polityką społeczną a pedagogiką społeczną (i innymi dyscyplinami nauk społecznych); w gruncie rzeczy krył się za nimi wybór ideowy. Zdaniem Rosnera polityka społeczna w Polsce Ludowej miała nawiązywać „do pięknych tradycji międzywojennych, kiedy to polityka społeczna reprezentowana była przez wybitnych uczonych i działaczy (ekonomistów, statystyków społecznych, socjologów, pedagogów), takich jak Ludwik Krzywicki, Konstanty Krzeczkowski, Stanisław Rychliński, Helena Radlińska i Zofia Daszyńska-Golińska” – o czym napisał już w pierwszym akapicie „Wstępu” do wydanej pod swoją redakcją *Polityki społecznej i służb społecznych w PRL* (Rosner 1972).

<sup>10</sup> Treści zawarte w niniejszym podrozdziale, poza pierwszym akapitem, stanowią fragment mojego opracowania *Lepiej osobno, ale...* (Kaźmierczak 2014).

Zauważmy, że reorganizacja polityki społecznej, o której tutaj mowa, w najbardziej rozwiniętych *welfare states* dokonała się już dawno, tj. na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego wieku. Dostrzeżono wówczas pewną kategorię już prowadzonych, ale instytucjonalnie niezintegrowanych i nieskoordynowanych działań – usług adresowanych do dość zróżnicowanych populacji osób i rodzin ze specyficznymi problemami i potrzebami – i doceniono jej znaczenie z punktu widzenia uprawianej polityki społecznej. Chodzi tu rzecz jasna o obszar polityki społecznej, który tradycyjnie zwykło się w Polsce nazywać **służbą(ami) społeczną(yami)**, współcześnie zaś coraz częściej na jego określenie stosuje się termin **usługi społeczne**<sup>11</sup>. Reorganizacja, o której mowa, polegała na uznaniu ich za usługi konstytuujące nowy, tj. posiadający swoją własną tożsamość, autonomiczny i równorzędny wobec innych, system polityki społecznej służący realizacji właściwych sobie, ważnych funkcji społecznych. W Stanach Zjednoczonych np. określono go jako szósty system, który dołączył do pięciu wcześniej rozwiniętych: edukacji, zdrowia, transferów socjalnych (zabezpieczenie społeczne), mieszkalnictwa i zatrudnienia (Kameraman, Kahn 1976).

W pracach Alfreda J. Kahna i Sheili B. Kameraman (Kahn 1973; Kahn, Kameraman 1976; Kameraman, Kahn 1976), badaczy, którzy nie tylko udokumentowali „pojawienie się”, ale także stworzyli koncepcyjne ramy i teoretyczne podstawy usług społecznych, znajdziemy cały szereg argumentów dowodzących ich specyfiki i odrębności. Warto przytoczyć te, które, jak się wydaje, mają podstawowe znaczenie:

- Usługi społeczne są wewnątrznie zróżnicowane, ale podejmują zespół w gruncie rzeczy bliskich sobie społecznie bardzo istotnych zadań, które, co istotne, leżą poza zakresem działania innych zinstytucjonalizowanych systemów: usługi te – pisali Kahn i Kameraman – „w najbardziej podstawowym sensie starają się ułatwiać lub poprawić (*enhance*) codzienne życie, umożliwiać jednostkom, rodzinom i innym grupom pierwotnym rozwój, radzenie sobie, [dobre] funkcjonowanie, przyczynianie się [do dobra wspólnego]. [...] pomagają w kryzysie, przewodzą i doradzają, gdy występują problemy i kłopoty, zajmują się przejawami nieprzystosowania. [...] spełniają zadość wymogom i potrzebom pojawiającym się w trakcie normalnych i typowych procesów dorastania, socjalizacji, rozwoju. [...] dostarczają zastępczego lub bezpiecznego bądź chronionego miejsca do życia, czasowo lub w nowych rodzinach na zasadach opieki zastępczej lub adopcji. [...] informują, doradzają: dają szybkie odpowiedzi na pytania lub kierują do innych usług albo też podejmują szersze działania, by je udostępnić, zapewniają rzeczność” (Kahn, Kameraman 1976, s. 5)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> W literaturze anglojęzycznej używanych jest kilku terminów: *social service(s)*, *personal social services*, *human services*; można jednak odnieść wrażenie, że w międzynarodowej literaturze przedmiotu stosunkowo najczęściej sięga się po termin *social services*, który na język polski można tłumaczyć zarówno jako służby społeczne, jak i usługi społeczne (szerokie omówienie pojęcia usług społecznych zob. Szarfenberg 2011).

<sup>12</sup> Nie ma powszechnie stosowanych czy akceptowanych typologii usług społecznych. Z pewnością wiąże się to z ich ogromną różnorodnością. Jeśli są już one analizowane dla celów

- Tak identyfikowanych i rozumianych usług społecznych nie da się zastąpić ani wsparciem finansowym, ani innymi rodzajami usług, np. zdrowotnymi, edukacyjnymi czy jakimikolwiek innymi; usługi społeczne bywają niezbędne niezależnie od korzystania z innych rodzajów usług.
- Usługi społeczne ze swej istoty adresowane są do osób i rodzin bez względu na ich status ekonomiczny (tj. zarówno do biednych, jak i niebiednych).
- Usługi społeczne mają spersonalizowany charakter w tym sensie, że – z jednej strony – muszą być dopasowane do indywidualnych potrzeb lub okoliczności życiowych usługobiorców, z drugiej zaś – zależą od uznania usługodawcy (w praktyce od jego wiedzy i umiejętności) oraz często wymagają zawiązania między nimi świadomej relacji pomocy.
- Dla usług społecznych praca socjalna jest zawodem o podstawowym znaczeniu, na takiej samej zasadzie, na jakiej zawody medyczne odgrywają kluczową rolę w opiece zdrowotnej, a zawód nauczyciela – w edukacji; niemniej jednak świadczenie usług społecznych często wymaga udziału przedstawicieli także innych zawodów i quasi-zawodów, i to w stopniu przewyższającym liczebny udział pracowników socjalnych.

Oprócz szeregu wspólnych cech o charakterze, nazwijmy to, wewnętrznym, które stały się podstawą nadania usługom społecznym odrębnej tożsamości, równie ważna jest pewna wspólnota okoliczności, w jakich – w różnych krajach, w tym samym mniej więcej czasie – rozpoczął się proces ich wyłaniania. Zdaniem Kahna i Kamerman (z którymi nie sposób się nie zgodzić) w pojawieniu się tych usług trzeba przede wszystkim widzieć naturalny produkt rozwoju społeczeństwa przemysłowego<sup>13</sup>. Dla

---

opisowych czy porównawczych, to na ogół porządkuje się je według kategorii konsumentów. Wyodrębnia się zatem usługi dla ludzi starych, dla osób bezdomnych, dla samotnych rodziców itd. Istnieją także próby skonstruowania takich typologii usług społecznych, które próbują uchwycić podstawowe różnice ich „treści”; za H. Radlińską można je podzielić na usługi ratownicze, wspomagające i opiekuńcze (Radlińska 1984); za R. Titmusem można wyodrębnić usługi kompensacyjne, protekcyjne i promocyjne (Titmuss 1987); sam A.J. Kahn zaproponował podział na usługi: socjalizujące i rozwojowe; terapeutyczne i rehabilitacyjne (w tym opiekuńcze); informacyjne, doradcze i dostępu (Kahn 1973); współczesny badacz B. Munday z kolei proponuje typologizować je ze względu na specyficzne funkcje, które pełnią – byłyby to zatem usługi polegające na: dostarczaniu form opieki i wsparcia; ochronie najsłabszych; przyczynianiu się do rozwoju społeczności lokalnych; kontroli społecznej; wspomaganie integracji społecznej (Munday 2002); zob. też: Porowski 1989, Szatur-Jaworska 2006.

<sup>13</sup> Też o wpływie industrializacji na rozwój instytucji pomocy społecznej (w tym usług społecznych) sformułowali H. Wilensky i Ch. Lebeaux jeszcze pod koniec lat 50. ubiegłego wieku (Wilensky, Lebeaux 1965). Instytucję pomocy społecznej od innych instytucji odróżnia – ich zdaniem – pięć cech współstanowiących o jej odrębności i tożsamości: formalna organizacja, społeczne sponsorowanie i odpowiedzialność, brak motywu zysku jako dominującego celu działania, bezpośrednie zaspokajanie potrzeb jednostek oraz funkcjonalna generalizacja; wydaje się, że ta ostatnia cecha dla zdefiniowania specyfiki pomocy społecznej ma kluczowe znaczenie – oznacza, że pomoc społeczna postrzega człowieka w sposób zintegrowany, interesuje ją każdy rodzaj jego niezaspokojonych potrzeb, a nie tylko jedna ich kategoria, jak to ma miej-

tęgo też, prorokowali Kahn i Kamerman (jak już dziś wiemy – w pełni trafnie), że usługi społeczne nie są i nie będą zjawiskiem przejściowym, ale stanowią i stanowiąc będą trwałą element infrastruktury społecznej współczesnego państwa; potrzebują ich i potrzebować będą przedstawiciele wszystkich klas (warstw) społecznych, i to w każdym systemie społeczno-ekonomicznym, a nie tylko biedni<sup>14</sup>. Stąd – pisali 40 lat temu amerykańscy badacze – „[...] w najbardziej rozwiniętych miejskich społeczeństwach przemysłowych o najwyższych wydatkach konsumpcyjnych per capita w usługi społeczne inwestuje się «grube pieniądze» zarówno w dobrych, jak i złych czasach. [...] Także kraje socjalistyczne, na miarę wzrostu swoich gospodarek i poprawy standardu życia, rozszerzają i rozwijają usługi społeczne oraz kształcą i zatrudniają pracowników socjalnych” (Kahn, Kamerman 1976, s. 2). W opinii obojga badaczy wielce prawdopodobne jest, że dzieje się tak dlatego, iż rozwój ekonomiczny i industrializacja to ważniejsze czynniki warunkujące skupienie się na kwestii pomocy społecznej/dobrobytu społecznego (*social welfare*) i podejmowane w tym obszarze rozwiązania niż polityczne i ekonomiczne ideologie.

Wypada dodać, że formułując powyżej przedstawione poglądy, Kahn i Kamerman z całą pewnością mieli też na myśli Polskę, albowiem była ona jednym z krajów objętych przeprowadzonymi przez nich badaniami porównawczymi nad rozwojem i stanem usług społecznych<sup>15</sup>. Dodajmy na marginesie pewien znamieny szczegół: autorem raportu dotyczącego Polski był prof. Jan Rosner.

## Implikacje

Rozłączenie na poziomie doktryny funkcji protekcyjno-kompensacyjnej i promocyjno-rozwojowej, co oznaczałoby początek końca „pomocy społecznej, jaką znamy”, jest – jak pisałem na początku – ważne przede wszystkim z punktu widzenia praktyki społecznej, stanowi bowiem pierwszy, moim zdaniem niezbędny krok w procesie jej reformowania. Dlaczego należy mu przypisywać dużą wagę? Otóż, po pierwsze, otwiera on na nowo pytanie o sposób instytucjonalizacji obu funkcji, stwarzając tym samym możliwość nadania im odrębnych formuł instytucjonalnych. Zauważmy, że w odniesieniu do obu funkcji:

---

sce w przypadku innych instytucji (np. placówki oświatowe zaspokajają tylko potrzeby edukacyjne, placówki służby zdrowia – potrzeby zdrowotne itd.). Cecha ta, zdaniem Wilensky’ego i Lebeaux, uczyniła z pracy socjalnej zawód podstawowy dla instytucji pomocy społecznej. Zob. też: Łuczyńska 1998.

<sup>14</sup> Należy podkreślić wagę założenia, że usługi społeczne nie są przeznaczone tylko dla biednych (*not for the poor alone*); w gruncie rzeczy to ono stanowi o fundamentalnej różnicy pomiędzy „filozofią” pomagania leżącą u podstaw usług społecznych a „filozofią” opieki sprawowanej w ramach tzw. prawa ubogich.

<sup>15</sup> Pozostałe kraje to: USA, Kanada, Francja, Republika Federalna Niemiec, Wielka Brytania, Izrael oraz – jako drugi w badanej próbie kraj socjalistyczny – Jugosławia. Wynikom tych badań poświęcona jest cytowana już publikacja: Kahn, Kamerman 1976.

- różny mógłby być udział państwa i samorządów (i ich poszczególnych szczebli), zarówno jeśli chodzi o bezpośrednie dostarczanie świadczeń i usług, jak i o ich finansowanie;
- różny mógłby być podział zadań pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym.

Można więc sobie wyobrazić, że funkcja kompensacyjno-protekcyjna byłaby w większym niż obecnie stopniu wpisana do katalogu zadań z zakresu administracji rządowej i jako taka byłaby finansowana z budżetu państwa, natomiast funkcja promocyjno-rozwojowa byłaby pozostawiona jako domena, za którą odpowiedzialne są przede wszystkim samorządy, w dużym zakresie dzielące się tą odpowiedzialnością z III sektorem. To oczywiście przykład – przyjęte rozwiązania musiałyby być rzecz jasna starannie i wieloaspektowo rozważone.

Po drugie, byłaby to okazja do przyjrzenia się każdej funkcji z osobna i do ewentualnego ich przeprojektowania na miarę obecnych potrzeb społecznych i realiów ekonomicznych, tak aby socjalne prawa obywatelskie miały szanse być co najmniej lepiej niż obecnie realizowane. Rzut oka czy to na system zasiłkowy, który nie chroni przed ubóstwem, czy to na niespójność systemów usług i niedostatek pracy socjalnej, które nie ułatwiają ani społecznej inkluzji, ani życiowej samodzielności, w takim stopniu, w jakim tego oczekujemy – dowodzi, że takie przeprojektowanie jest też potrzebne.

### *Uwaga końcowa*

Wiele na to wskazuje, że wkrótce<sup>16</sup> ustawa o pomocy społecznej będzie znowelizowana – przygotowany w MPiPS i opublikowany w marcu 2014 r. „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw” wszedł już na ścieżkę legislacyjną. Zakres proponowanych w nim zmian jest relatywnie duży. Trzeba też podkreślić, że kierunek i rodzaj pewnej ich części został wypracowany w toku realizacji projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”<sup>17</sup> i zarekomendowany do wdrożenia przez jego wykonawców (praktyków i ekspertów). Pojawia się zatem naturalne pytanie o relację pomiędzy propozycjami zawartymi w „Projekcie założeń...”, a zakresem zmian (reform), o których mowa w niniejszym opracowaniu. W gruncie rzeczy pytanie to brzmi następująco: czy po nowelizacji będziemy nadal mieli „pomoc społeczną, jaką znamy”, czy też – choćby w formie zarodkowej – pojawi się „pomoc społeczna, jakiej (jeszcze) nie znamy” – pomoc społeczna „nowa” (tj. na nowo przemyślana/przeprojektowana i na nowo zinstytucjonalizowana)?

<sup>16</sup> Słowa te piszę w lipcu 2014 r.

<sup>17</sup> Projekt systemowy, współfinansowany ze środków UE w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), realizowany w latach 2009–2014 przez partnerstwo publiczno-społeczne; jego celem było stworzenie, przetestowanie oraz wdrożenie standardów instytucji i usług pomocy oraz integracji społecznej.

Odpowiedź wydaje mi się dość jednoznaczna. Prawdą jest, że w „Projekcie założeń...” znajdziemy przesłanki nadziei na to, że pod rządami znowelizowanej ustawy pojawią się w pomocy społecznej pewne symptomy poprawy. Ale są też w nim propozycje, których implementacja grozi co najmniej usankcjonowaniem niektórych jej wad. Słowem – nie wnikając w szczegóły, ponieważ niniejsze opracowanie żadną miarą nie ma charakteru recenzji – coś będzie działać lepiej, coś gorzej, ale transformacja systemu nie nastąpi; pomoc społeczna trochę może zmienić oblicze, ale w istocie pozostanie taką, jaką znamy. I nie może być inaczej, bowiem zmiany wprowadzane jedynie w trybie nowelizacji już istniejących regulacji prawnych mają z góry określone ramy, co zasadniczo ogranicza charakter i zakres tego, co zmienione być może. Tymczasem w moim przekonaniu – jego uzasadnieniu służy cały niniejszy tekst – skala i rodzaj potrzebnych pomocy społecznej przekształceń wymaga znacznie więcej – transgresyjnej odwagi i determinacji, koncepcyjnej i politycznej, bo bez nich realna przebudowa ważnego przecież obszaru polityki społecznej nie nastąpi. Zatem nie nowela ustawy jest konieczna, ale całkiem nowe regulacje; nie jedna ustawa, ale pewnie kilka, a dwie bez wątpienia: o usługach/służbach społecznych i dochodzie minimalnym, zapewne też inne, np. o (re)integracji społecznej i zawodowej czy opiece długoterminowej. Bez tego pomoc społeczna w Polsce nadal pozostawać będzie „w cieniu prawa ubogich”.

## **Bibliografia**

- Granosik M. (2006), *Profesjonalny wymiar pracy socjalnej*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Kahn A.J. (1973), *Social Policy and Social Services*, New York, Random House.
- 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.
- Kamerman S.B., Kahn A.J. (1976), *Social Services in the United States*, Philadelphia, Temple University Press.
- Kamiński A. (1976), *Podstawowe pojęcia pedagogiki społecznej w pracy socjalnej*, Warszawa, Instytut Wydawniczy CRZZ.
- Kaźmierczak T. (1998), *O stygmatyzującym efekcie pomocy społecznej*, w: M. Łuczyńska, T. Kaźmierczak, *Wprowadzenie do pomocy społecznej*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Kaźmierczak T. (2011), *Pracownicy socjalni, kapitał ludzki, profesjonalna praktyka*, w: M. Rymsha (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Kaźmierczak T. (2012), *W cieniu prawa ubogich; o źródłach i rozwoju (praktykowanej w OPS) pracy socjalnej*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsha (red.), *W stronę aktywnych służb społecznych*, Prace Laboratorium Innowacji Społecznej nr 2, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej.

- Kaźmierczak T. (2014), *Lepiej osobno, ale... Refleksje na marginesie postulatu oddzielenia pracy socjalnej od zasiłków*, w: M. Mendel, B. Skrzypczak (red.), *Organizowanie społeczności lokalnej: analizy, konteksty, uwarunkowania*, Prace Laboratorium Innowacji Społecznej nr 5, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej.
- Krzyszkowski J. (2008), *Pomoc społeczna. Szkic socjologiczny*, Warszawa, Instytut Rozwoju Służb Społecznych.
- Książkowski M. (1999), *Polityka społeczna, Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Książkowski M., Magnuszewska-Otulak G., Gierszewska R. (1996), *Zabezpieczenie społeczne*, w: A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Warszawa, Interart.
- Łuczyńska M. (1998), *Instytucja pomocy społecznej*, w: M. Łuczyńska, T. Kaźmierczak, *Wprowadzenie do pomocy społecznej*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Mahoney J. (2000), *Path Dependence in Historical Sociology*, „Theory and Society”, vol. 29, nr 4, s. 507–548.
- Munday B. (2003), *European social services: A map of characteristics and trends*, Strasbourg, Council of Europe.
- Oleszczyńska A. (1981), *Pomoc społeczna a politycy społeczni*, „Opiekun Społeczny”, nr 4, s. 7–13.
- Porowski M. (1998), *Służba społeczna – zakres pojęcia*, w: W. Kaczyńska (red.), *Etyka służb społecznych*, Warszawa, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW.
- Radlińska H. (1984) [1946], *Pomoc, ratownictwo, opieka*, w: W. Theiss (red.), *Radlińska*, Warszawa, Wiedza Powszechna.
- Rosner J. (red.) (1972), *Polityka społeczna i służby społeczne w PRL*, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Rosner J. (red.) (1973), *Poradnik pracownika socjalnego*, Warszawa, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich.
- Rosner J. (1979), *Polityka społeczna w pracy socjalnej*, Warszawa, Instytut Wydawniczy CRZZ.
- Szarfenberg R. (2011), *Polityka społeczna i usługi społeczne*, w: M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Szatur-Jaworska B. (2006), *Kilka uwag o „życiu wewnętrznym” służb społecznych w Polsce*, w: A. Rączaszek (red.), *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej Polsce*, Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Titmuss T. (1987) [1967], *Welfare State and Welfare Society*, w: B. Abel-Smith, K. Titmuss (red.), *The Philosophy of Welfare*, London, Allen&Unwin.
- Townsend P. (1975), *Selectivity: A Nation Divided*, w: tegoż, *Sociology and Social Policy*, Harmondsworth, UK, Penguin Books.



- Trawkowska D., Szarfenberg R. (2010), *Jaka pomoc społeczna?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 13–14, s. 125–127.
- Wilensky H., Lebeaux Ch. (1965) [1958], *Industrial Society and Social Welfare*, New York, The Free Press.

### **Summary**

In the Polish social policy doctrine, welfare assistance is treated as a complementary component of the social security system with two quite different functions to perform: the compensation/protection function and the promotion/development function. However, only the first one complies with the logic of social security. The second function is comprised neither in social security system nor in any other established sector of social policy. Institutionally linked to the compensation/protection function, it is doomed to be marginalized. That is why the current concept of welfare assistance and welfare assistance positions in the institutional regime of social policy need to be reconsidered with the aim to recognize the status of the promotion/development function as the new social policy sector. The change in the doctrine is the necessary first step in a process of welfare assistance reform. It would reopen the question of each function's institutionalization, hence adopting for them new institutional frameworks would become possible. In developed welfare states, reforms of this kind were implemented in 1960s and 1970s. Similar ideas can be found in some Polish experts' works published at that time.

**Key words:** welfare assistance, social security, compensation/protection function, promotion/development function, social services

### **Cytowanie**

Kaźmierczak Tomasz (2014), *O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 27(4)2014, s. 91–107. Dostępny w Internecie: [www.problempolitykispolecznej.pl](http://www.problempolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]