

Rozdział 1

W poszukiwaniu paradygmatu bezpieczeństwa socjalnego: od Imperium Romanum po współczesną Polskę

JEL Classification: I3

Grażyna Ancyparowicz

Narodowy Bank Polski

Akademia Górnośląska im. Wojciecha Korfańtego

e-mail: grazyna.ancyparowicz@nbp.pl; g.ancyparowicz@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0196-7873

Cytuj jako: Ancyparowicz, G. (2023). W poszukiwaniu paradygmatu bezpieczeństwa socjalnego: od Imperium Romanum po współczesną Polskę. W: I. Kwiecień i P. Kowalczyk-Rólczyńska (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne osób starszych – wyzwania dla rynku ubezpieczeń w Polsce* (s. 11-34). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Ryzyko socjalne można zdefiniować jako subiektywnie postrzegany, rzeczywisty lub potencjalny brak dochodów, którego następstwem jest ubóstwo i związana z nim utrata dotychczasowej pozycji społecznej. Zagrożenie tego typu ryzykiem występowało we wszystkich epokach historycznych i zawsze starano się mu przeciwdziałać na gruncie zarówno prawa i obyczajów, jak i nakazów religijnych. Współcześnie ochronę ryzyka socjalnego zapewnia system zabezpieczenia społecznego, który posługuje się trzema technikami: opiekuńczą, ubezpieczeniową i zaopatrzeniową. Pomoc społeczna jest najstarszą formą dobroczynności publicznej; ustawy jej dotyczące wywodzą się z brytyjskiej tradycji „prawa ubogich”. Prawo to tworzone z myślą o ograniczeniu przestępczości wywołanej nędzą. Współcześnie pomoc społeczna straciła swój stigmatyzujący i represyjny charakter; jest instrumentem polityki społecznej państwa ułatwiającym pokonywanie kryzysowych sytuacji życiowych.

Słowa kluczowe: ryzyko społeczne, ubezpieczenie społeczne, pomoc społeczna, emerytura

1.1. Od samopomocy poprzez filantropię do instytucjonalnej ochrony ryzyka ubóstwa

Ryzyko socjalne można zdefiniować jako subiektywnie postrzegany, rzeczywisty lub potencjalny brak dochodów, którego następstwem jest ubóstwo i związana z nim utrata dotychczasowej pozycji społecznej. Współcześnie, w skali makroekonomicz-

nej, ochronę ryzyka socjalnego zapewnia system zabezpieczenia społecznego, który posługuje się trzema technikami: opiekuńczą, ubezpieczeniową i zaopatrzeniową. Zagrożenie tego typu ryzykiem występowało we wszystkich epokach historycznych, toteż w każdym czasie starano się mu przeciwdziałać, na gruncie zarówno prawa i obyczajów, jak i nakazów religijnych. Nawet w okresie wspólnoty pierwotnej „skutki zdarzeń losowych pokrywane były w drodze zbiorowego wysiłku całej wspólnoty” (Kowalewski, 2002, s. 41). W tych zamierzchłych czasach pomoc rodu zastępowała pomoc instytucjonalną, która pojawiła się dopiero wraz z narodzinami państwowości, choć – z oczywistych względów – w formach dalekich od znanych nam współcześnie. Z kodeksów Hammurabiego i Justyniana, z pism Herodota, Ksenofonta, Platona, Arystotelesa, św. Augustyna i św. Tomasza z Akwinu oraz różnych mniej znanych przekazów filozoficznych i archiwalnych dokumentów wynika, że już w starożytności i wiekach średnich istniały stabilne i stosunkowo trwałe instytucje tworzone dla ochrony wspólnych interesów pełnoprawnych obywateli (klientyzm i mecenat, starorzymskie kolegia, średniowieczne cechy, gildie, maszoperie, skrzynki rzemieślnicze, gwarectwa, nowożytny związek chłopski, związki groblowe, bractwa, wyderkafy, annuitety i renty wieczyste, feuerkassy i socjetety ogniowe).

Pomoc (opieka) społeczna jest najstarszą – sięgającą epoki Grakchusów w Republice Rzymskiej – formą dobroczynności publicznej (*frumentationes, alimenta*). Uświęcona obyczajem, powszechnie akceptowana, ewoluowała w czasach nowożytnych pod wpływem wywodzącego się z Wysp Brytyjskich „prawa ubogich”¹, które wprowadzono głównie z myślą o zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, nadając mu celowo represyjny i stygmatyzujący charakter. Od XVI wieku na ustawodawstwie brytyjskim wzorowały się wszystkie kraje protestanckie i miasta hanzeatyckie, a od XVIII wieku także państwa katolickie i prawosławne. W dobie rewolucji przemysłowej, która na kontynencie europejskim zaczęła się po wojnach napoleońskich (ok. 30 lat później niż w Anglii), w obliczu zagrożeń ruchami narodowościowymi, komunizmem, rozdarciem religijnym, ten model opieki socjalnej już nie wystarczał. W latach 80. XIX wieku, najpierw w Rzeszy Niemieckiej, świeżo zjednoczonej pod hegemonią Prus, a potem w całej Europie wprowadzono pod patronatem państwa ubezpieczenia społeczne. Stanowiły one rodzaj przymusowego wzajemnego ubezpieczenia, o charakterze publiczno-prawnym, stopniowo rozszerzanego na wszystkie główne rodzaje ryzyka socjalnego i wszystkie grupy pracownicze. Natomiast w Wielkiej Brytanii i innych zamożnych krajach Commonwealthu, a także w Stanach Zjednoczonych i w państwach skandynawskich, realizujących po drugiej wojnie światowej koncepcję państwa dobrobytu (*welfare state*), przyjęto system zaopatrzeniowy, stanowiący alternatywę dla publicznego systemu ubezpieczeń pracowniczych.

¹ Współcześnie termin „prawo ubogich” stracił swoje pierwotne znaczenie. Używa się go w języku prawniczym wyłącznie na określenie gwarancji państwa w odniesieniu do różnego typu świadczeń umożliwiających dostęp niezamożnym obywatelom do pomocy prawnej.

Na ustawodawstwo dotyczące ochrony ryzyka socjalnego w Polsce silnie wpłynęły zarówno sięgające XVI wieku brytyjskie „prawo ubogich”, jak i pochodzące z końca XIX wieku niemieckie ubezpieczenia pracownicze, choć bez wątplenia trudną do przecenienia (pozytywną) rolę odegrały także rodzime rozwiązania wypracowane w okresie międzywojennym. O tym, że w II Rzeczypospolitej nadano wysoką rangę gwarancjom ochrony socjalnej, świadczy art. 102 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 roku, który stanowił, że „każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa – do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa”. W Polsce Ludowej kwestii tej dotyczył art. 60 Konstytucji z 1952 roku (po wprowadzeniu tekstu jednolitego – art. 70 ust. 2 pkt 1), zaś w pierwszych latach III Rzeczypospolitej art. 77 tzw. Małej Konstytucji z 1992 roku. Jednak dopiero w Konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 roku w art. 67 *expressis verbis* po raz pierwszy użyto sformułowania: „prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”².

Przez czterdzieści lat funkcjonowania realnego socjalizmu polityka społeczna sprowadzona została do paternalistycznego państwa opiekuńczego, które – zaprzeczając zasadzie solidaryzmu i subsydiarności – uznało, że najlepiej wie, jak rozwiązywać lokalne i regionalne problemy. Państwo nie tylko programowało i kreowało politykę społeczną, ale także ją realizowało za pomocą własnych, scentralizowanych instytucji, poprzez redystrybucję publicznych pieniędzy, z użyciem pasywnych instrumentów finansowych i rzeczowych. Ten model ochrony ryzyka socjalnego obowiązywał także w pierwszych latach transformacji ustrojowej, chociaż państwo wycofało się z finansowania wielu zadań społecznych, przerzucając ciężar na rodzinę i gospodarstwa domowe. Nie udało się stworzyć spójnego systemu zabezpieczenia ryzyka socjalnego, „a przy okazji popełniono wiele błędów, które skutkowały i nadal skutkują poważnymi konsekwencjami w kontekście długofalowych inwestycji społecznych” (Grewiński, 2012, s. 30-34). Dopiero proces konwergencji prawnej (warunkujący polskie członkostwo w Unii Europejskiej) sprawił, że do realizowanej w naszym kraju polityki społecznej zaczęto wprowadzać wspólnotowe standardy socjalne, które sprawiły, że ochrona ryzyka socjalnego zaczęła się stawać dobrem społecznym, a nie czysto publiczną działalnością służb państwowych ukierunkowaną na zachowanie spokoju społecznego lub realizację innych – uznanych za ważne – celów rządzącej elity.

² Nie jest to zresztą w naszym państwie jedyny tekst poświęcony ochronie ryzyka socjalnego na poziomie ustawy zasadniczej, zważywszy że art. 68 ustala prawo każdego obywatela do ochrony zdrowia, art. 71 zaś – prawo do pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, przy czym (zgodnie z zasadą subsydiarności) uruchomienie instrumentów pomocowych następuje dopiero wtedy, gdy nie można uprawnionemu przyznać innych świadczeń. W niniejszym rozdziale pominięto te wątki, jako wymagające obszernego komentarza, koncentrując uwagę na problematyce pomocy społecznej i ubezpieczeń pracowniczych.

1.1.1. Wczesne formy systemu pomocy społecznej

Po upadku Imperium Romanum, w przedindustrialnej Europie zabezpieczenie socjalne było przede wszystkim funkcją przynależności stanowej, wykluczeni ze społeczności chrześcijanie mogli liczyć na charytatywną działalność Kościoła i prywatną filantropię³, innowiercy – tylko na siebie. Od IV wieku przy głównych szlakach komunikacyjnych zaczęła powstawać sieć hospicjów⁴, gdzie – wzorem dobrego Samarytana – znajdowali schronienie nie tylko podróżni, wędrowni kupcy i pielgrzymi, ale także odrzuceni przez społeczeństwo nędzarze (chorzy, kaleki, bezdomne i porzucone dzieci, niezdolni do pracy starcy). W związku z rozkwitem ruchu pielgrzymkowego, placówki te najchętniej powstawały wzdłuż tras, którymi pątnicy podróżowali do Ziemi Świętej. Pierwsze regulacje dotyczące hospicjów w funkcji przytułków dla ubogich uchwalił Sobór Nicejski w 325 roku, ale trwałe materialne i finansowe podstawy ich funkcjonowania powstały dopiero po reformach Grzegorza I Wielkiego (540-604), który nakazał przekazywanie jednej czwartej dochodów duchowieństwa na rzecz potrzebujących (Czuj, 1948, s. 29). W wiekach XI-XIII, w czasach wypraw krzyżowych, pojawiły się wyspecjalizowane fundacje opiekuńcze (*xenochodium*, *domus hospitalis*, *ptôchia*); w ich powoływaniu największą rolę odgrywały te zgromadzenia zakonne, których charyzmat obejmował służbę ludziom chorym, ubogim i odrzuconym: benedyktyni, kawalerowie maltańscy, lazarnicy i – sprowadzeni do Krakowa już w pierwszych wiekach polskiej państwowości – duchacy⁵. Jednak nie dobroczynność i miłosierdzie, ale pragmatyzm i determinizm w zwalczaniu pospolitego bandytyzmu

³ Filantropia, w przeciwieństwie do działalności charytatywnej wynikającej z nakazu miłosierdzia, jest świecką ideą czerpiącą inspirację z idei humanitaryzmu, a nie nakazów religijnych (charytatywności i dobroczynności chrześcijańskiej, zakatu muzułmańskiego czy cedaki występującej w judaizmie). Filantrop, zwany w XIX wieku społecznikiem, to człowiek udzielający pomocy materialnej ubogim, często inteligent (lekarz, adwokat, nauczyciel) pracujący na rzecz dobra wspólnego, nie bacząc na honorarium, w imię idei solidaryzmu społecznego finansujący akcje społeczne.

⁴ Nazwa „hospicjum” wywodzi się od łacińskiego słowa *hospes* oznaczającego gościa bądź gospodarza. Miejsce takie, na przestrzeni wieków, nazywane było *hospitium*, *hospitale*, *infirmarium*, co w większości języków europejskich jest źródłosłowem wyrazów oznaczających szpital. Pojęcie hospicjum jako miejsca przeznaczonego wyłącznie dla osób umierających datuje się od roku 1842, gdy Jeanne Garnier ze zgromadzenia *Dames du Calvaire* otworzyła w Lyonie szpital dla nieuleczalnie chorych kobiet (Szot, 2009, s. 225-226).

⁵ Zakon Ducha Świętego (*Duchacy de Saxia*) założony w Królestwie Francji około 1180 roku, kiedy Gwidon z Montpellier wybudował szpital, pomagając biednym i porzuconym dzieciom. W 1220 roku Iwo Odrowąż sprowadził duchaków do Polski do Prądnika pod Krakowem, a w 1244 roku został przeniesiony do Krakowa przez bpa Jana Prandotę. Pod koniec XIII wieku powstały duchackie szpitale w Kaliszu, Sandomierzu i Sławkowie. W 1783 roku nastąpiła kasata męskiej gałęzi Zakonu Ducha Świętego. Ostatni duchak w Polsce umarł w roku 1823 w Krakowie, a ostatni na świecie – w roku 1875 w Rzymie. Przetrwiała jednak żeńska gałąź zgromadzenia. Obecnie w Krakowie znajduje się Dom Generalny Zakonu Sióstr Kanoniczek Ducha Świętego de Saxia.

i zorganizowanej przestępczości legły u podstaw „prawa ubogich”, które powstało w Anglii na przełomie XV i XVI stulecia i na którym wzorowały się niemal wszystkie państwa europejskie aż do końca XIX wieku. Wpływ tego prawa jest widoczny także współcześnie w ustawodawstwie dotyczącym pomocy społecznej, która pomimo znacznego złagodzenia – w stosunku do pierwowzoru – podejścia do osób w trudnej sytuacji życiowej, nie zatraciła swego stygmatyzującego i upokarzającego beneficjentów charakteru.

1.2. Brytyjskie prawo ubogich jako wzorzec opresyjnego ustawodawstwa pomocowego

W okresie wojny Dwóch Róż (1455-1485) przestępczość przybrała wręcz monstrualne rozmiary, a walkę z nią utrudniał jej wybitnie klanowy charakter; mniej więcej trzecia część zorganizowanych band rozbójniczych skupiała całe familie – mężów i żony, braci, czasem nawet siostry (Mortimer, 2017, s. 9). Elementarnym warunkiem poprawy bezpieczeństwa publicznego było dalsze ograniczanie mobilności kryminalistów i wszelkiej maści wyrzutków społeczeństwa, których rekrutowali do swych wojsk pretendenci do tronu, siejąc zamęt w całym królestwie. Henryk VII Tudor w taki właśnie sposób zdołał przejąć władzę, toteż dążąc do umocnienia własnej pozycji jako monarchy, sprawił, że angielski parlament uchwalił w 1494 roku represyjny *Vagabonds and Beggars Act*. „Włóczędzy, próżniacy i podejrzani będą osadzeni w kucki [w dyby] na trzy dni i trzy noce i nie będą mieli innego pożywienia niż chleb i woda, a następnie zostaną wyrzuceni z miasta. Każdy żebrak nadający się do pracy powinien udać się do tej miejscowości, w której ostatnio mieszkał, gdzie jest najbardziej znany lub urodził się i tam ma pozostać pod wyżej wymienionym rygorem” (*Key dates...*, b.d.). Nędzarze „bezsilni” [zbyt słabi, aby pracować – przyp. aut.] mogli pozostać w swoim mieście z prawem do żebrania, ale ich byt zależał niemal całkowicie od charytatywnej działalności zgromadzeń zakonnych oraz – nakazywanej przez Kościół – filantropii laikatu. Od 1531 roku sędziowie pokoju wydawali „bezsilnym ubogim” licencje na żebranie, włóczykijów zaś uznanych za obiboków karano więzieniem i chłostą przed deportacją do miejsca ich urodzenia.

Ekonomiczne położenie plebsu, ale także średnich i wyższych warstw angielskiego społeczeństwa⁶ znacznie pogorszyło się po tym, jak Henryk VIII ogłosił się głową Kościoła Anglikańskiego (*Act of Supremacy* z roku 1534). Zerwanie z Rzymem stało się

⁶ Plebs (w odróżnieniu od pospólstwa stanowiącego pozbawioną praw obywatelskich warstwę pośrednią) był w średniowieczu i czasach nowożytnych najniższą (zarazem najuboższą) warstwą ludności miejskiej (najbiedniejsi), złożoną m.in. z robotników najemnych, służby, „marginesu społecznego” (żebracy, przestępcy, ulicznicy), a także czeladników i terminatorów. Pełnią praw obywatelskich cieszyli się szlachta feudalna (*nobility*), średnia i niższa szlachta (*gentry*), patrycjat miejski (*yeoman*).

pretekstem do kasacji klasztorów i bezprecedensowej grabieży ich bogactw⁷ przez wąskie grono uprzywilejowanych arystokratów. Lukę, jaką w zaopatrzeniu ubogich spowodowała sekularyzacja dóbr kościelnych, miała wypełnić ustawa z 1535 roku, która nakazywała, aby „wszyscy zarządcy okręgów, miast, miasteczek, secin, przysiółków i parafii⁸ znaleźli i utrzymywali każdą starszą, ubogą i bezsilną osobę, która urodziła się lub mieszkała przez trzy lata w tym samym okręgu, w drodze dobrowolnej i charytatywnej jałmużny” (*Key dates...*, b.d.); podobnie potraktowano osieroczone i porzucone dzieci w wieku od 5 do 13 lat, ale starsze dzieci i dorośli zdolni do pracy byli do niej fizycznie przymuszani. Próby zapewnienia administracyjnej pieczy nad „bezsilnymi ubogimi” nie uśmierzyły niepokojów społecznych; 40 tys. osób ze wszystkich warstw społecznych zamieszkujących północne hrabstwa wyraziło w latach 1536-1537 swój protest przeciw reformom religijnym i nowym porządkom w ludowym powstaniu – Pielgrzymce Łaski (*Pilgrimage of Grace*). Krwawe stłumienie tego powstania i terror w latach następnych skutkowały tym, że odtąd władze traktowały każdego zdrowego, uchylającego się od pracy człowieka z gminu – często nie bez kozery – jak potencjalnego przestępcę. Najbardziej okrutne sankcje wprowadziła ustawa z 1547 roku, uchwalona za panowania Edwarda VI: wagabunda po napiętnowaniu w ucho literą V był skazany na dwa lata więzienia, za pierwszą próbę ucieczki karano go dożywociem, za drugą – śmiercią. W 1550 roku – ze względu na dotkliwy brak rąk do pracy, który wywołała nawracająca epidemia „angielskich potów”⁹ – karę śmierci za włóczęgostwo zniesiono, ale niezwłocznie podjęto kroki zmierzające do wzmocnienia administracyjnej kontroli nad spauperyzowaną ludnością, wprowadzając w 1552 roku rejestr ubogich żyjących na koszt parafii (*Registers of the Poor*).

1.2.1. Pomoc ubogim w przededniu rewolucji przemysłowej

Mimo burz dziejowych, klęsk żywiołowych i niepokojów społecznych w epoce Tudorów gospodarka angielska rozwijała się szybciej niż w poprzednich wiekach; zwłaszcza pod panowaniem Elżbiety I poprawił się ogólny poziom życia, z czym wiązał się wysoki (jak na owe czasy) przyrost naturalny. W ciągu XVI stulecia doszło do podwojenia (z 2,2 do 4,5 mln) liczby mieszkańców Anglii (Guy, 1988, s. 855), co samo w sobie było wystarczającą przesłanką wzrostu liczby ubogich; nie dla wszystkich wystarczało

⁷ Szacunkowy całkowity dochód domów zakonnych w Anglii wynosił w latach 30. XVI wieku ok. 130 tys. funtów brytyjskich rocznie, co w dzisiejszej walucie odpowiadałoby ok. 34 bilionom funtów szterlingów (Bernard, 2011, s. 390-409).

⁸ Parafia była podstawową jednostką administracyjną (odpowiednikiem gminy), co powodowało trudności w świadczeniu pomocy na dużych obszarach miejskich oraz w rozproszonych wioskach na północy i zachodzie.

⁹ „Angielskie poty” (*sweating sickness, English sweate*) – choroba przywleczona prawdopodobnie przez wojska zaciężne Henryka VII, dziesiątkowały ludność Wysp Brytyjskich w latach 1485-1551.

pracy i nie wszyscy chcieli lub mogli zarobkować. Obok demograficznych, pojawiły się także ekonomiczne czynniki zwiększające liczbę biednych. Rosnące zapotrzebowanie na angielską wełnę zamawianą przez manufaktury niderlandzkie i krajowe warsztaty skutkowało zagarnianiem gruntów gminnych, „grodzeniem pastwisk” i przeznaczaniem ziemi ornej pod wypas owiec¹⁰. Uszczuplenie areału zasiewów przekładało się na ograniczenie podaży żywności, a zatem na inflację i wzrost kosztów utrzymania w miastach; nominalny wzrost płac w rzemiośle hamowała niska wydajność pracy, rosła więc liczba ubogich mieszczan¹¹. Obszar nędzy poszerzał się także z uwagi na niekorzystne okoliczności zewnętrzne, takie jak: deprecjacja pieniądza wywołana napływem hiszpańskiego złota zagrabionego Inkami i innym plemionom indiańskim, klęski żywiołowe i nawracające epidemie. W ślad za postępującym zubożeniem drobnych dzierżawców, pracowników najemnych i innych grup ludności w szybkim tempie powiększała się żebracza armia. W tych okolicznościach parafie otrzymały nakaz rejestrowania swoich ubogich, obowiązek materialnej pomocy ubogim został nałożony na rady parafialne, a proboszcz miał napominać swoich parafian, aby okazywali dobroczynność swoim ubogim sąsiadom.

Każda parafia wyznaczała dwóch kwestorów, których zadaniem było po nabożeństwie w niedzielę Trójcy Świętej „delikatnie poprosić i zażądać od każdego mężczyzny lub kobiety, co oni z ich dobroczynności będą zadowoleni, aby dać tygodniowo wsparcie dla zarejestrowanych w parafii ubogich” (*Key dates...*, b.d.). Jałmużny nie wystarczało, więc w 1552 roku wprowadzono na ten cel obowiązkową daninę, pobieraną najpierw raz do roku, a od 1562 roku co tydzień. Parafianie, którzy dobrowolnie nie wnieśli żadnego datku, mogli być opodatkowani przez sędziów pokoju, a jeśli nadal odmawiali – uwięzieni, jednak aż do wejścia w życie w 1572 roku *The Vagabonds Act* nikogo w ten sposób nie ukarano. W 1578 roku kompetencje sędziów pokoju w zakresie karania włóczęgów i pobierania składek na rzecz ubogich (w istocie – podatków) przekazano konstablom (urzędnikom) kościelnym¹².

¹⁰ W 1549 roku wojnę chłopską w Anglii wywołało zajęcie i ogradzanie gruntów gminnych przez właścicieli wielkiej własności ziemskiej, na czym ucierpiała przede wszystkim biedota wiejska. Na czele 15 000 powstańców stanął garbarz Robert Kett. Powstańcy zniszczyli ogrodzenia gruntów gminnych i złupili bogatych ziemian. Powstanie zostało stłumione przez armię królewską, a Roberta Ketta powieszono na murze zamku w Norwich, aby zmarł z głodu. Podobna kara spotkała jego brata, którego powieszono na wieży kościoła. Dla upamiętnienia przywódców powstania imieniem Ketta nazwano jedną ze szkół w miejscowości Wymondham w hrabstwie Norfolk.

¹¹ Dla przykładu w latach 1475-1620 w Londynie ceny żywności wzrosły 5,5 razy, artykułów rzemieślniczych – 2,5 razy, płaca murarza zaś – 2 razy (Slack, 1988).

¹² Urząd konstabla ustanowiono w Anglii podczas inwazji Normanów w 1066 roku; był to urzędnik odpowiedzialny za zakup i utrzymywanie uzbrojenia królewskiej armii. W XII wieku, za panowania królów Stefana z Blois i Dawida I Szkockiego, utworzono w Anglii i Szkocji urząd Lorda Wielkiego Konstabla, jednego z dziewięciu Wielkich Urzędników Państwowych. Jednocześnie konstablem nazywano lokalnego urzędnika, którego zadaniem było utrzymywanie porządku; autorem jednego z pierwszych opisów uprawnień i obowiązków takich urzędników był Henry Bracton, XIII-wieczny prawnik angielski.

O tym, kto zasługuje na pomoc, decydował najpierw arbitralnie kurator (*super-visier*), a po 1723 roku „test warsztatowy” wprowadzony na mocy ustawy uchwalonej przez Parlament z inicjatywy Edwarda Knatchbulla. Nadal pomagano materialnie tylko „zasłużonym biednym”, ale z uwagi na spadek liczby przestępstw przeciw mieniu¹³ włóczęgów i nielicencjonowanych żebraków nie osadzano już profilaktycznie w więzieniach, lecz (w celach resocjalizacyjnych) kierowano do warsztatu rzemieślniczego, manufaktury lub „domu pracy”¹⁴. Od 1575 roku każda parafia posiadała na zaopatrzenie takich placówek magazyn wełny, konopi, lnu, żelaza; nawiasem mówiąc taka polityka resocjalizacyjna skutecznie hamowała wzrost płac i rozwój rynku wewnętrznego, podczas gdy handel zamorski (wpierany przez monarchów) rozkwitał, budując podwaliny pod przyszłą potęgę morską i kolonialną Wielkiej Brytanii.

Kolejnym krokiem w kierunku racjonalizacji kosztów opieki społecznej był *Poor Law Act* z 1597 roku, który określił obowiązki alimentacyjne w rodzinach, wprowadził mechanizm „waloryzacji” lokalnych podatków na fundusz wsparcia ubogich i wzmocnił administracyjną kontrolę w tym zakresie. Oszczędzając na kosztach rozbudowy – jak dziś powiedzielibyśmy – „infrastruktury socjalnej”, ocalałe po reformacji przykościelne przytułki i szpitale przekazano administracji terenowej; odtąd parafie (gminy) mogły łączyć się w dowolny sposób, aby dzielić się przytułkami lub zlecać osobom trzecim opiekę nad ubogimi¹⁵. Kontrolę nad tymi placówkami powierzono

W 1285 roku król Edward I Długonogi na mocy statutu z Winchester wprowadził po dwóch konstablach do każdej secciny, z czasem konstablowie zaczęli być przypisywani do parafii. Początkowo byli wybierani przez mieszkańców danego obszaru, lecz począwszy od 1617 roku, zazwyczaj wyznaczał ich sędzia pokoju. Konstablowie, aż do 1829 roku, kiedy powołano Metropolitalną Służbę Policyjną w Londynie, nie byli opłacani. Potem podobne jednostki utworzono w całej Wielkiej Brytanii. Od 1839 roku konstabl (*Police Constable*, skrót PC) pozostaje najniższym stopniem w brytyjskiej policji (Inwood, 2000, s. 591).

¹³ Wykroczenia przeciwko mieniu i majątkowi stanowiły w latach 1620-1629 trzy czwarte wszystkich przestępstw, w latach 70. XVI stulecia – tylko jedną trzecią, wzrosły natomiast przestępstwa przeciw życiu i zdrowiu (Sharpe, 1999).

¹⁴ Pierwszy dom pracy przymusowej utworzono ok. roku 1557 w Londynie (w Bridewell, w dawnej rezydencji Henryka VIII), gdzie zorganizowano warsztaty różnych specjalności; wkrótce na terenie Anglii działało ok. 200 takich domów, jednak nie spełniały one założonych celów, będąc raczej miejscem deprawacji niż resocjalizacji, a zamiast dochodów przynosiły straty. Dopiero pod koniec XVII wieku powstała w Anglii sieć domów pracy przymusowej zorganizowanych w sposób ekonomicznie racjonalny; podstawową dziedziną pracy stało się w nich włókiennictwo, zwłaszcza przędzenie wełny. U schyłku XVI i na początku XVII wieku powstawały podobne domy pracy przymusowej w Holandii (pierwszy w Amsterdamie), w Niemczech (Brema, Lubeka, Hamburg), we Francji. W Polsce pierwsze domy pracy przymusowej powstały w 1629 roku w Gdańsku i w 1631 roku w Elblągu, liczniejsze w XVIII wieku, m.in. w Krakowie, Toruniu, Warszawie (Bogucka, 1986).

¹⁵ Kwestie te uregulował pochodzący z 1597 roku *Act for Erecting Hospitals, or Abiding and Working Houses for the Poor*. Ustawa ta zezwalała również na zakładanie i wznoszenie szpitali z charytatywnych pobudek, pod warunkiem zagwarantowania środków wystarczających na utrzymanie tych placówek przynajmniej przez rok. Pierwsza finansowana ze środków publicznych poradnia zdrowotna działała w latach 1697-1725 w pomieszczeniach *Royal College of Physicians* na Warwick Lane; ubodzy otrzymywali tam darmową konsultację, pomoc medyczną i leki.

kuratorom (*Overseers of the Poor*), cały zaś system opieki nadzorowała centralnie Rada Królewska (*Privy Council*), do której justycjariusze składali raporty ze swej działalności. Uchwalony w 1601 roku *Poor Law Act* – powszechnie uznawany za kamień węgielny paneuropejskiego systemu techniki opiekuńczej – nie wprowadzał żadnych istotnych zmian regulacyjnych do wcześniej wypracowanych zasad opieki nad biedotą, a jedynie skonsolidował wcześniejsze ustawy.

Wysokość funduszy przeznaczonych na pomoc ubogim była poniekąd funkcją zamożności i hojności donatorów, w znacznym stopniu zależnej od ogólnego poziomu rozwoju ekonomicznego danego regionu (hrabstwa). Występowały zatem wyraźne lokalne różnice pomiędzy wysokością datków w poszczególnych parafiach, co skłaniało nędzarzy do przemieszczania się w poszukiwaniu wyższych zasiłków. *Settlement, Employment and Relief of the Poor Act* z 1662 roku starał się ukrócić tę praktykę, definiując kryteria osadnictwa: posiadanie lub wynajmowanie nieruchomości powyżej określonej wartości, płacenie stawek parafialnych, ukończenie praktyki prawniczej, roczna służba w stanie wolnym lub pełnienie przez rok funkcji publicznej. Prawo to nie powstrzymało migracji biedoty, więc od 1691 roku wprowadzono rejestrację i stygmatyzację (specjalnymi odznakami) nędzarzy uprawnionych do opieki publicznej. I to zawiodło, więc *Poor Law Act* z 1729 roku nie tylko zaostriżył kryteria osadnictwa, ale nakazał również, aby koszty przeprowadzki beneficjenta pokrywała parafia, z której przywędrował; w latach 1738-1739 wprowadzono w tym celu specjalny podatek. Liczbę świadczeniobiorców miał jeszcze bardziej ograniczyć pochodzący z 1744 roku *Rogues, Vagabonds, and other Idle and Disorderly Persons Act*. Dotyczył on umieszczenia w domu poprawczym (*House of Correction*) mężczyzn porzucających swoje żony i dzieci. Każdy, kto zatrzymał takiego nieodpowiedzialnego osobnika, otrzymywał wysoką nagrodę (5 szylingów). Natomiast gorzej potraktowano kobiety niezamężne, posiadające dzieci z „nieprawego łoża”. Na podstawie nowelizacji przepisów prawa ubogich od 1776 roku umieszczano je w domach „budowanych specjalnie dla matek i domniemanych ojców bękarta”. Dopiero w 1844 roku *Poor Law Amendment Act* zniósł ten sposób traktowania „upadłych” kobiet oraz upoważnił matki nieślubnych dzieci do ubiegania się o nakaz alimentacyjny wobec ojca pozamałżeńskiego dziecka.

W XVIII wieku nadal stosunek do żebraków bez licencji oraz ludzi z gminu odmawiających świadczenia pracy był wrogi; schwytanych włóczęgów przymusowo wcielano do armii lub marynarki, co (z uwagi na wysokie prawdopodobieństwo śmierci) uważano za karę bardziej dotkliwą od pobytu w „domu pracy”. Represyjny charakter, wbrew intencjom pomysłodawcy – Thomasa Gilberta – miał również *Relief of the Poor Act*, uchwalony w 1782 roku. Ustawa ta obowiązywała przez dziesięć lat i ułatwiała skazywanie niewypłacalnych dłużników na karę więzienia, gdzie panowały tragiczne, wręcz nieludzkie warunki. Trzy lata przed jej uchyleniem, w 1790 roku, po głośnym, bulwersującym opinię publiczną skandalu, sędziowie pokoju zostali upoważnieni do inspekcji i raportowania sytuacji w więzieniach, „domach pracy” i przytułkach, od 1792 roku mieli prawo karania nadzorców zaniedbujących swoje obowiązki.

Utrzymanie quasi-resocjalizacyjnych placówek stanowiło pole do ogromnych nadużyć finansowych, a zarazem generowało poważne obciążenie budżetów parafii, czemu miał zaradzić pochodzący z 1795 roku nowy *Poor Law Act*. Po jego wejściu w życie kuratorzy ubogich – za zgodą sędziego pokoju – mogli typować do zasiłków osoby bez „nakładania testu przytułku”, czyli mieli prawo udzielania wsparcia w domostwie uprawnionego. Kwestie te regulowały rozporządzenia: *Outdoor Labour Test Order* oraz *Outdoor Relief Prohibitory Order*. Utraciły one moc prawną po wejściu w życie ustawy z 1834 roku *The Poor Law Amendment Act*. Z ustawą tą, niesłuchanie zaostrożając kryteria uprawniające do zasiłku, brytyjska klasa średnia wiązała nadzieje na zmniejszenie obciążeń podatkiem na rzecz ubogich (*poor rate*). Odtąd każda pomoc materialna była uznawana za pożyczkę (dłużnik, za niedotrzymanie terminu spłaty nawet niewielkiej sumy, trafiał do więzienia). Zasiłki przysługiwały wyłącznie osobom całkowicie niezdolnym do pracy, pod warunkiem, że przebywały one w przytułkach. Komentując te przepisy, Beniamin Disraeli (1804-1881) sarkastycznie stwierdził: „w Anglii ubóstwo jest przestępstwem” (Rathbone, 1869).

Drastyczne ograniczenie uprawnień biedoty do zasiłków nieprzypadkowo nastąpiło w momencie, gdy Anglia znalazła się na finiszu pierwszej rewolucji przemysłowej i wkraczała w wiek „pary i elektryczności”. Brytyjskim klasom posiadającym nie zagrażali już wagabundzi i żebracy, lecz rosnący w siłę proletariaty i ruch związkowy¹⁶ oraz nowe doktryny: luddyzm, czartyzm, komunizm. Szanse na względnie trwały pokój społeczny rokowały ustawy sukcesywnie poprawiające bezpieczeństwo pracy i ekonomiczne położenie robotników. Ochronę ryzyka socjalnego zapewniały także zyskujące coraz większe uznanie pracodawców i pracowników, realizowane na komercyjnych warunkach, ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej i wypadków przy pracy, a o zabezpieczenie ryzyka starości czy inwalidztwa każdy musiał troszczyć się sam. „Prawo ubogich”, coraz bardziej marginalizowane na Wyspach Brytyjskich, w państwach Europy kontynentalnej nadal stanowiło fundament systemów opiekuńczych; jego ranga w systemie ochrony ryzyka socjalnego zaczęła się obniżać dopiero po zakończeniu pierwszej wojny światowej, wraz z upowszechnianiem się reform konstytuujących pracowniczy system ubezpieczeń społecznych.

¹⁶ Organizacje zrzeszające pracowników jednej specjalności istniały już w XVIII wieku, w połowie XIX wieku było ich ok. 1600, ale nie miały one siły przebicia. W 1824 roku (wbrew zakazom) powstał pierwszy duży związek zawodowy w Londynie, w 1834 roku (z inicjatywy Roberta Owena) – Krajowe Stowarzyszenie Związków Zawodowych (*Grand National Consolidated Trades Union*), w 1845 roku – Narodowe Stowarzyszenie Związków Zawodowych ds. Ochrony Pracy (*The National Association of United Trades for the Protection of Labour*), w 1868 ogólnokrajowa centrala związkowa – Krajowy Związek Zawodowy (*Trades Unions Congress*). Niektórzy przywódcy ruchu związkowego uważali, że efektywna poprawa bytu robotników wymaga wejścia na scenę polityczną, co skutkowało przekształceniem się głównych związków w partie polityczne (m.in. *Independent Labour Party*, *Fabian Society*, *Social Democratic Federation*); ubieganie się członków tych partii o mandaty parlamentarne umożliwił *Representation of the People Act* w 1884 roku (Davies, 1966).

1.3. Godność osoby ludzkiej w systemie prawnym kontynentalnej Europy

Na współczesny kształt europejskiego systemu zabezpieczenia społecznego – obok ruchu związkowego i lęku klas uprzywilejowanych przed rewolucją komunistyczną – wpłynęło także stanowisko Kościoła, który pod koniec XIX wieku ostro upomniał się o poszanowanie podstawowych praw i godności każdego człowieka, zwłaszcza zaś tego, który utrzymuje się z własnej pracy. W ogłoszonej 15 maja 1891 roku encyklice *Rerum novarum* Leon XIII, potępiając kapitalistyczny wyzysk, określił powinności państwa i fabrykantów wobec robotników: „Państwo jest instytucją jedną dla wszystkich, tak dla wielkich, jak i maluczkich. (...) A jak nierozumną byłoby rzeczą, gdyby państwo starało się o dobro tylko części obywateli, resztę zaś zanieczyściło, tak też jasnym jest, że władza publiczna nie powinna w swej działalności pomijać dobra i pożytku proletariatu. Nie czyniąc tego, gwałci sprawiedliwość, która każe każdemu oddać to, co mu się należy. (...) Nikomu nie wolno znieważać bezkarnie godności ludzkiej”. Stąd wynika m.in. nakaz, aby nieść wsparcie w taki sposób, aby nie poniżać człowieka, który – niezależnie od przyczyny – znalazł się w kryzysowej sytuacji życiowej. Ten punkt widzenia oznaczał negację opresyjnego prawa ubogich, lecz – jak nadmieniał Pius XI w encyklice *Quadragesimo Anno* z 1931 roku: „szlachetna i wzniosła, dla świata jednak zgoła nowa, nauka Leona XIII w niektórych kołach, nawet wśród katolików, wywołała podejrzenie, u innych zaś nawet zgorszenie. Śmiało bowiem burzył w niej Papież bożyszczka liberalizmu, wniwecz obracał zastarzałe przesady i odważnie wczuwał się w przyszłość”. Po drugiej wojnie światowej na proces tworzenia systemu zabezpieczenia ryzyka socjalnego wpłynęły również encykliki Jana XXIII (1958-1963), w szczególności: *Mater et magistra* (z 15 maja 1961 roku), dotycząca humanizacji stosunków pracy, oraz *Pacem in terris* (z 1963 roku), w której po raz pierwszy użyte zostało sformułowanie „prawo do zabezpieczenia społecznego”. Obszerny wykład dotyczący godności osoby ludzkiej zawiera opracowany na polecenie Jana Pawła II opublikowany w 2004 roku dokument „Kompendium nauki społecznej Kościoła”¹⁷.

Godność człowieka jest kategorią aksjologiczną, która podlegała ochronie prawnej od czasu, gdy Trzecia Sesja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, obradująca w Paryżu,

¹⁷ Termin „nauka społeczna Kościoła” po raz pierwszy pojawił się w przywołanej wyżej encyklice Piusa XI i odnosi się do zbiorowych problemów ludzkości. Od tego czasu kolejni papieże dodawali nowe treści i rozwijali naukę społeczną Kościoła, wydając głównie kolejne encykliki. Fundamentalną zasadą NSK jest świętość ludzkiego życia oraz nienaruszalność godności istoty ludzkiej. Człowiek jest istotą społeczną, a rodzina jest pierwszą i podstawową jednostką społeczną; rodziny razem tworzą wspólnotę, a wspólnoty tworzą naród. Jednocześnie zaś wszyscy ludzie zamieszkujący ziemię są częścią wspólnej rodziny rodzaju ludzkiego. To, w jaki sposób wspólnoty te zorganizują się politycznie, ekonomicznie i socjalnie, jest sprawą najwyższej wagi. Każda z instytucji w ten sposób powstałych musi zostać oceniona ze względu na to, jaki wpływ ma na życie i godność osoby ludzkiej.

uchwaliła 10 grudnia 1948 roku Powszechną Deklarację Praw Człowieka. Wprawdzie w momencie przyjęcia rezolucja ta nie miała charakteru wiążącej normy prawa międzynarodowego, ale taki charakter nadano przyjętym 16 grudnia 1966 roku paktom, które stały się podstawą ogólnoswiatowego systemu ochrony praw człowieka¹⁸. Do zawartych tam wartości nawiązuje przede wszystkim (otwarta do podpisu w Rzymie 4 listopada 1950 roku, przyjęta przez Polskę 19 stycznia 1993 roku) Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która w preambule głosi, że „celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności jej członków” i zobowiązuje „rządy państw europejskich działających w tym samym duchu i posiadających wspólne dziedzictwo ideałów i tradycji politycznych, do poszanowania wolności i rządów prawa”. Do tych wartości bezpośrednio nawiązuje Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁹ (2010): „Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego. Poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań”. Katalog praw podstawowych jest bardzo szeroki, ale dla migrantów kluczowy jest art. 34, który dotyczy prawa do świadczeń, usług i przywilejów socjalnych każdej osoby zamieszkałej lub przemieszczającej się legalnie w obrębie Unii Europejskiej, „w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia”.

Na system ochrony ryzyka socjalnego w krajach Unii Europejskiej wywarły istotny wpływ normy minimalnego zabezpieczenia społecznego zdefiniowane w przyjętej 28 czerwca 1952 roku Konwencji Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Konwencja ta weszła w życie 27 kwietnia 1955 roku i od tej daty zobowiązuje sygnatariuszy do ochrony następujących rodzajów ryzyka socjalnego: dożycia wieku emerytalnego, trwałej lub okresowej niezdolności do pracy, macierzyństwa, śmierci żywiciela, wypadków przy pracy, niezdrowia, bezrobocia i niedostatku dochodu w rodzinie oraz

¹⁸ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych – uchwalony na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Nr 2200A (XXI) – wszedł w życie 23 marca 1976 roku, zaś Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych – 3 stycznia 1976 roku.

¹⁹ Polska dotychczas nie ratyfikowała Karty Praw Podstawowych, następująco uzasadniając tę decyzję: „Chodzi np. o to, żeby zapobiec jakimkolwiek interpretacjom prawa przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, które doprowadziłyby do zmiany definicji rodziny i przymuszały państwo polskie do uznawania małżeństw homoseksualnych”. Parlament Europejski 29 listopada 2007 roku stosunkiem głosów 534 za, 85 przeciw oraz 21 wstrzymujących się przyjął rezolucję, w której poparł Kartę Praw Podstawowych oraz zwrócił się z apelem do Polski i Wielkiej Brytanii, by zrezygnowały z protokołu ograniczającego stosowanie dokumentu w tych krajach. Pomimo uchwały Sejmu, który „wyraził nadzieję, że możliwe będzie odstąpienie przez Rzeczpospolitą Polską od protokołu brytyjskiego”, dnia 16 marca 2008 roku prezydent Polski Lech Kaczyński stwierdził, że ograniczenie ochrony Karty Praw Podstawowych dla polskich obywateli to rozwiązanie, które będzie najlepsze dla narodu, dodając iż postanowienia Traktatu związane z wiarą katolicką muszą zostać tak mocno zabezpieczone, jak to w prawie świeckim jest możliwe.

trudnych sytuacji życiowych. Do standardów MOP nawiązuje wprost Europejska Karta Społeczna, uchwalona przez Radę Europy w dniu 18 października 1961 roku²⁰. W jej preambule zawarta jest następująca deklaracja intencji: „Rządy sygnatariusze, członkowie Rady Europy, zważywszy, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności jej członków dla zagwarantowania i urzeczywistnienia ideałów i zasad, które są ich wspólnym dziedzictwem oraz dla ułatwienia postępu gospodarczego i społecznego, w szczególności poprzez obronę i rozwijanie praw człowieka i podstawowych wolności [są] zdecydowane podjąć wspólnie wszelkie wysiłki dla podnoszenia poziomu życia i popierania dobrobytu społecznego, zarówno ludności miejskiej, jak i wiejskiej, za pomocą odpowiednich instytucji i działań”. Europejska Karta Społeczna zawiera szereg postanowień dotyczących praw pracowniczych, dostępu do edukacji oraz ochrony przed różnego typu ryzykami życiowymi, przy czym obowiązki państwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego – na poziomie co najmniej równym standardom MOP – są ujęte *explicite* w art. 12 Karty. Ponadto artykuł ten reguluje kwestie swobodnej migracji pracowników na terytorium Unii, które zostały szczegółowo opracowane w systemie prawnym Unii Europejskiej.

Prawo do zabezpieczenia społecznego budowane jest z uwzględnieniem zasad: równego traktowania, jedności ustawodawstwa, zachowania praw nabytych, sumowania okresów ubezpieczenia, niezależnie od okresu pobytu w danym kraju. Regulacja ta zapewnia transfer nabytych świadczeń pieniężnych do miejsca zamieszkania osoby uprawnionej i uchyla tzw. klauzule terytorialne, czyli wewnętrzne przepisy państw Unii Europejskiej²¹. Przepisy wspólnotowe mają wyższą rangę niż ustawo-

²⁰ Karta ta weszła w życie 26 lutego 1965 roku, a została zrewidowana 3 maja 1996 roku w związku z projektowanym przystąpieniem do Unii Europejskiej krajów Europy Środkowej i Wschodniej, uboższych i mniej zaawansowanych pod względem ekonomicznym od państw tworzących wówczas Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

²¹ Ochrona i koordynacja prawa do zabezpieczenia socjalnego pracowników migrujących była początkowo uregulowana w rozporządzeniu Rady (EWG) Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 roku w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego wobec pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie oraz w rozporządzeniu Rady (EWG) Nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 roku o ustaleniu sposobów stosowania rozporządzenia Nr 1408/71. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 859/03 z dnia 14 maja 2003 roku rozszerzyło zakres stosowalności wyżej wymienionych aktów prawnych na tych obywateli państw trzecich, którzy jeszcze nie byli nimi objęci wyłącznie ze względu na swe obywatelstwo. Rok później ukazało się rozporządzenie Rady (WE) i Parlamentu Europejskiego nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego podczas przemieszczania się obywateli państw członkowskich. Oba te rozporządzenia straciły moc prawną z dniem 1 stycznia 2011 roku, po wejściu w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) rozszerzającego te uprawnienia na obywateli państw trzecich, którzy nie byli jeszcze nimi objęci jedynie ze względu na swoje obywatelstwo. Na mocy przywołanych wyżej przepisów osoby niebędące obywatelami krajów Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii są objęte ochroną w zakresie następujących rodzajów ryzyka socjalnego: dożycia wieku emerytalnego, choroby i macierzyństwa, wypadku przy pracy i choroby zawodowej, uszczerbku na zdrowiu, który trwale lub okresowo uniemożliwia zarabkowanie, bezrobocia, śmierci ubezpieczonego i śmierci żywiciela.

dawstwo krajowe i pierwszeństwo stosowania w sytuacji kolizji norm. Koordynacja uprawnień nie jest jednak tożsama z ujednoczeniem prawa do świadczeń. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich orzekł bowiem, że ani art. 51. Traktatu Rzymskiego, ani wydane na jego podstawie rozporządzenia nie przewidują zorganizowania systemu zabezpieczenia społecznego na poziomie Wspólnot (Szczęsna, 2002, s. 19). Od tej zasady istnieje wyjątek, który dotyczy prywatyzacji ubezpieczeń emerytalnych. Umędzynarodowienia tego ubezpieczenia na zasadach komercyjnych od dawna domagał się Międzynarodowy Fundusz Walutowy – uzasadniając swoje stanowisko potrzebą wzmocnienia pozycji transnarodowych korporacji finansowych w krajach o słabej walucie. Jeden z prominentnych przedstawicieli MFW w wywiadzie udzielonym polskiemu dziennikarzowi z Gazety Ubezpieczeniowej wyraził w 2003 roku taką oto opinię: „Są kraje, które na większej przestrzeni geograficznej lub z większą liczbą ludności mają zintegrowane rynki – rynek kapitałowy, swobodny handel, przepływ siły roboczej i jednolity system emerytalny. (...) W przypadku Zjednoczonej Europy obawiałbym się takiej sytuacji, że wszystkie istotne gospodarki zostaną do siebie dopasowane poza systemem emerytalnym” (Dygas, 2003).

1.4. Ochrona ryzyka socjalnego w Polsce

W Rzeczypospolitej Obojga Narodów opieka społeczna oparta była przede wszystkim na szpitalach zakonnych, prepozyturach szpitalnych oraz przytułkach parafialnych i ochronkach, można też było korzystać z pomocy bractw charytatywnych, opieki cechowej, fundacji stypendialnych dla ubogich żaków, fundacji posagowych, banków pobożnych (*montes pietatis*), kas zapomogowo-pożyczkowych, dobroczynności indywidualnej, zapisów testamentowych na cele charytatywne. Na przełomie wieków XVIII i XIX w sarmackim systemie opiekuńczym pojawiły się instytucje zapożyczone z angielskiego „prawa ubogich”: szpitale, sierocińce, wioski dziecięce, ochronki i ogródki jordanowskie, „domy pracy” oraz specjalistyczne ośrodki, gdzie resocjalizowano „upadłe” kobiety. W przeciwieństwie do rozwiązań zachodnioeuropejskich placówki te utrzymywano nie z podatków lokalnych, lecz z darów, dotacji, subwencji – więcej na ten temat (Surdacki, 2015).

1.4.1. Od opieki społecznej do państwa opiekuńczego

Opieka społeczna, rozumiana jako socjalny obowiązek państwa w stosunku do swoich niezamożnych obywateli, została po raz pierwszy zdefiniowana w ustawie uchwalonej przez Sejm 16 sierpnia 1923 roku, obejmującej zarówno opiekę medyczną, jak i świadczenia socjalne; za jej wykonanie odpowiadał resort zdrowia. Ten stan prawny pozostał bez zmian w Polsce Ludowej i w pierwszych miesiącach transformacji ustrojowej. Dążąc do łagodzenia społecznych skutków neoliberalnych reform gospodar-

czych, Sejm RP przyjął 29 listopada 1990 r. nową ustawę, na mocy której opiekę medyczną pozostawiono w resorcie zdrowia, natomiast pomoc społeczną przekazano w kompetencje administracji samorządowej. Katalog świadczeń obejmował różnego typu instrumenty umożliwiające biologiczne przetrwanie grup społecznych dotkniętych bezrobociem, skrajnym ubóstwem, bezdomnością, ale także następstwami klęsk żywiołowych. Wsparcie osobom w kryzysowej sytuacji ekonomicznej bądź rodzinnej świadczyły gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej (GOPS i MOPS). Tak rozumiana pomoc społeczna dopełnia sieć bezpieczeństwa socjalnego, do której zalicza się także instytucje i rozwiązania stosowane w polityce rodzinnej, mieszkaniowej, zdrowotnej i zatrudnienia. „Pomoc społeczna jest nisko umieszczoną siatką zabezpieczenia społecznego, chroniącą przed twardym upadkiem na dno, w razie osunięcia się ze szczebli społecznej drabiny i niezatrzymania się na wyższych poziomach ochrony” (Jończyk, 2006, s. 321). Ta forma wsparcia doraźnie pełni funkcję ratunkową, lecz docelowo powinna służyć odzyskaniu kontroli nad własnym losem; w przeciwnym razie pomoc społeczna nie dość, że stygmatyzuje beneficjentów, to utrwała ich bierność, powodując, że bieda i bezradność wobec wyzwań życiowych stają się dziedziczne.

Proces przekształcania systemu ochrony socjalnej w Polsce w taki sposób, aby system ten zaczął odpowiadać paradygmatowi zabezpieczenia socjalnego, zainicjowało (po reformie administracyjnej kraju) utworzenie z dniem 1 stycznia 1999 r. powiatowych centrów pomocy rodzinie. Następnie, w przyjętej przez Sejm 12 marca 2004 roku nowej ustawie o pomocy społecznej, wprowadzono „kontrakt socjalny” i inne nowe instrumenty interwencji aktywizacji beneficjentów, zachowując tryb administracyjny wydawania decyzji oraz sztywny, sformalizowany i skatalogowany dostęp do świadczeń. Pomoc państwa była (i nadal jest) przyznawana po spełnieniu dwóch kryteriów: dochodowego (popularnie zwanego progiem wejścia do systemu pomocy społecznej) oraz materializacji ryzyka socjalnego, podlegającego państwowej ochronie na podstawie odrębnych ustaw, ratyfikowanych konwencji i innych (w tym także bilateralnych) ponadnarodowych zobowiązań prawnych.

Z biegiem lat następowała poprawa sytuacji bytowej Polaków, a równocześnie coraz wyraźniej dostrzegalne stawały się symptomy wyczerpywania się modelu polityki społecznej opartego na rozbudowanej, ale zbiurokratyzowanej sieci placówek pomocowych i rutynowych działaniach pracowników socjalnych²². Ten układ cechował wysoki poziom inercji, bowiem „Państwo przez wiele lat wołało rozwijać świadczenia pieniężne, zaniedbując inwestycje w usługi społeczne i sprawne służby publiczne, zorientowane na rzeczywiste problemy i potrzeby ludzi” (Grewiński, 2017, s. 68). Przełom mentalny w nastawieniu do działań pomocowych podejmowanych w ramach

²² Do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej należą obecnie: regionalne ośrodki polityki społecznej; powiatowe centra pomocy rodzinie; ośrodki pomocy społecznej; domy pomocy społecznej; placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego; ośrodki wsparcia; ośrodki interwencji kryzysowej oraz centra usług społecznych (w fazie pilotażu).

szeroko rozumianej deinstytucjonalizacji polityki społecznej nie miał bezpośredniego związku z opiekuńczą funkcją państwa, lecz wynikał przede wszystkim z pesymistycznych prognoz demograficznych.

Procesowi starzenia się polskiego społeczeństwa usiłowano przeciwdziałać m.in. w ustawie z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Ustawa ta wprowadziła świadczenie w wysokości 500 zł miesięcznie w celu częściowego „pokrycia wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych”. Te dodatkowe, niepodlegające opodatkowaniu ani egzekucji komorniczej pieniądze miały „zachęcać finansowo rodziny do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci” (Druk nr 216..., s. 1). Początkowo świadczenie to przysługiwało tylko na drugie i kolejne dziecko (z wyjątkiem rodzin spełniających kryteria dochodowe i rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym), lecz od 1 lipca 2019 roku program ten objął wszystkie dzieci, do ukończenia 18 roku życia.

Wbrew nadziejom autorów ustawy, program „500+” tylko na krótko wpłynął na poprawę współczynnika dzietności²³, wywarł jednak trudny do przecenienia korzystny wpływ na walkę z ubóstwem wśród dzieci²⁴, a co równie ważne – uutorował drogę dalszym reformom systemowym. Od 2017 roku sukcesywnie uruchamiano kolejne instrumenty (m.in. Dobry Start, Maluch+; Rodzinny Kapitał Opiekuńczy; Mama 4+; bon turystyczny), traktując wydatki na ten cel jak inwestycję (MRPiPS, 2017). Ponadto, w ramach szeroko rozumianej deinstytucjonalizacji polityki społecznej, wprowadzano różnego typu projekty i programy adresowane do seniorów, młodzieży, osób niepełnosprawnych i ich opiekunów (więcej na ten temat: KPRM, 2022).

W związku ze zmianą paradygmatu polityki społecznej, na mocy rozporządzenia z 25 lipca 2016 roku, został utworzony nowy dział klasyfikacji budżetowej „855 – Rodzina”. Dział ten zawiera świadczenia związane z realizacją rządowego programu „Rodzina 500 plus”, wydatki ponoszone na cele określone ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz wydatki wynikające z Karty Dużej Rodziny. W dziale tym wykazywane są również wydatki ponoszone m.in. na tworzenie i funkcjonowanie żłobków, klubów dziecięcych, działalność ośrodków adopcyjnych i placówek opiekuńczo-wychowawczych, a także wydatki przeniesione z działów: „852 – Pomoc społeczna” i „853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” ponoszone na rodziny zastępcze i dziennych opiekunów oraz (przeniesione z działu 753 – „Obo-

²³ W 2015 roku współczynnik ten wynosił 1,29, rok później zwiększył się do 1,36, w 2017 roku osiągnął 1,45; był to poziom najwyższy od czasu wprowadzenia Programu 500+; w 2022 roku wskaźnik dzietności wyniósł 1,26 (GUS, 2023). Problematyce tej, a w szczególności analizie przyczyn niskiej stopy urodzeń w Polsce została poświęcona jedna z najnowszych monografii Rządowej Rady Ludnościowej (2023).

²⁴ Według metodologii przyjętej w monitorowaniu ubóstwa POVERTY Watch po wprowadzeniu programu 500+ skala ubóstwa skrajnego wśród dzieci zmniejszyła się w 2016 roku w stosunku do 2014 roku o 34% (więcej na ten temat: Szarfenberg, 2022).

wiązkowe ubezpieczenia społeczne”) składki na ubezpieczenia społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych, osoby pobierające zasiłek macierzyński, osoby zatrudnione jako nianie oraz osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem.

Tabela 1.1. Koniunktura i spożycie w Polsce w latach 2015-2022

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ceny bieżące, w mld zł								
Produkt krajowy brutto	1 798	1 853	1 983	2 127	2 288	2 338	2 631	3 078
Popyt krajowy	1 761	1 798	1 927	2 083	2 204	2 205	2 544	3 032
Spożycie gospodarstw domowych	941	979	982	1 012	1 046	1 076	1 164	1 233
Udział popytu krajowego i spożycia gospodarstw domowych w PKB w %; ceny bieżące								
Udział popytu krajowego w PKB	97,9	97,0	97,2	97,9	96,3	94,3	96,7	98,5
Udział spożycia gospodarstw domowych w PKB	52,3	52,8	49,5	47,6	45,7	46,0	44,2	40,1
Udział spożycia gospodarstw domowych w popycie krajowym	53,4	54,4	51,0	48,6	47,5	48,8	45,8	40,7
Dynamika PKB, popytu krajowego i spożycia gospodarstw domowych; rok 2015=100								
Produkt krajowy brutto	100,0	103,0	108,3	114,7	119,9	117,5	125,6	132,0
Popyt krajowy	100,0	102,2	107,7	114,5	118,3	115,1	124,9	131,3
Spożycie gospodarstw domowych	100,0	103,6	110,1	114,9	118,9	114,6	121,7	125,7

Źródło: opracowano na podstawie bazy danych GUS (pobrano 7 sierpnia 2023).

Realizowana od 2016 roku polityka społeczna kreowała dodatkowy popyt na rynku wewnętrznym, który dynamizował wzrost całej gospodarki (tab. 1.1), co z kolei korzystnie oddziaływało na wpływy podatkowe i wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne; w analizowanym okresie wzrosły one odpowiednio o 80% i 76%, a więc znacznie bardziej niż transfery socjalne, które zwiększyły się tylko o 61%²⁵. Główny ciężar finansowania transferów społecznych wzięł na siebie budżet państwa (tab. 1.2), w związku z tym, udział wydatków na pomoc społeczną w budżetach samorządów lokalnych obniżył się w 2022 roku w stosunku do roku 2015: w gminach z 16 do niespełna 5%, w miastach na prawach powiatów z ok. 11 do 5%, w powiatach z 15 do ok. 10%.

²⁵ W analizowanym okresie korelacja między dynamiką spożycia gospodarstw domowych a dynamiką popytu krajowego i dynamiką PKB kształtowała się na poziomie 0,99.

Tabela 1.2. Dochody, wydatki i wynik sektora finansów publicznych

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
w mld zł								
Dochody sektora finansów publicznych (ESA 2020)	696	722	792	876	941	966	1112	1225
Dochody budżetu państwa	289	315	349	380	401	420	495	505
Podatki pośrednie, tym:	187	192	225	247	253	256	292	310
PTU	123	127	157	175	181	185	216	230
PIT	45	48	53	60	65	64	76	68
CIT	26	26	30	35	40	64	52	70
Wydatki sektora finansów publicznych	742	766	821	881	958	1128	1160	1340
Wydatki budżetu państwa	332	360	374	390	414	505	521	517
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	82	85	78	77	88	89	79	86
Pomoc społeczna (razem działy 852+853)	19	39	9	9	10	33	20	12
Rodzina	0	0	39	40	49	59	59	63
Wynik budżetu państwa	-43	-45	-25	-10	-13	-85	-26	-12
Wynik sektora finansów publicznych (ESA 2010)	-46	-44	-29	-5	-17	-162	-48	-115
Dochody, wydatki i wynik sektora finansów publicznych (ESA 2010) w relacji do PKB								
Dochody	38,9%	38,7%	39,8%	41,3%	41,1%	41,3%	42,3%	43,5%
Wydatki	41,5%	41,1%	41,3%	41,5%	41,9%	48,2%	44,1%	43,5%
Deficyt	-2,6%	-2,4%	-1,5%	-0,2%	-0,7%	-6,3%	-1,8%	-3,7%
Zadłużenie sektora finansów publicznych								
W mld zł	918	1010	1007	1036	1046	1337	1410	1512
W % PKB	51,3%	54,2%	50,6%	48,8%	45,7%	57,2%	53,6%	49,1%

Źródło: opracowano na podstawie baz danych Ministerstwa Finansów oraz GUS.

W analizowanym okresie nastąpił szybszy wzrost rozporządzalnych dochodów *per capita* gospodarstw domowych niż wzrost wydatków (tab. 1.3), do czego przyczyniły się zarówno ogólnie korzystne uwarunkowania makroekonomiczne w latach 2016-2019, działania interwencyjne polskiego rządu chroniące miejsca pracy podczas koronakryzysu²⁶, jak i dodatki drożyzniane łagodzące skutki uporczywej inflacji, jaka

²⁶ Do połowy 2021 roku, a więc w najtrudniejszym okresie pod względem społecznego i gospodarczego wymiaru pandemii COVID-19, Unia Europejska wydała na pakiety ratunkowe ponad 11% łącznej wartości PKB krajów członkowskich (w tym w Niemczech 35%). W porównaniu z innymi krajami, w Polsce wydatki publiczne nakierowane na powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz na wsparcie dotkniętych

pojawiła się w światowej i polskiej gospodarce w 2021 roku²⁷. Warto przy tym zauważyć, że ogólną prawidłowością w skali globalnej jest – obok postępującej polaryzacji obszarów nędzy i bogactwa – systematyczne zanikanie rozwarstwienia tzw. średniej klasy (BCG, 2023; McKinsey, 2023). Ta tendencja pojawiła się w ostatnich latach również w Polsce²⁸; świadczy o tym m.in.: wzrost z 84,1% w 2008 roku do 90,5% w 2022 roku udziału mediany w relacji do przeciętnego ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji; spadek z 30,6 w 2015 r. do 26,8 w 2022 roku wartości współczynnika Giniego; obniżenie z 4,9 do 4,0 wskaźnika zróżnicowania kwintylowego dochodów S80/S20 (GUS, 2023a, s. 15).

Tabela 1.3. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny i przeciętne miesięczne wydatki na jedną osobę w gospodarstwie domowym (w zł)

Rok	Dochód	Wydatki					Dochód	Wydatki
		Ogółem	Żywność i napoje	Utrzymanie mieszkania	Nośniki energii	Transport		
2015	1386	1091	262	219	124	96	100,0	100,0
2016	1475	1132	273	221	122	98	106,4	103,7
2017	1598	1176	286	230	125	102	115,3	107,8
2018	1693	1187	295	217	123	124	122,2	108,8
2019	1819	1252	314	225	123	121	131,2	114,7
2020	1919	1210	335	227	124	107	138,5	110,8
2021	2020	1281	340	242	140	121	145,7	117,4
2022	2250	1475	394	281	168	144	162,3	135,2

Źródło: (GUS, 2023d).

Największym sukcesem realizowanej w Polsce w latach 2016-2022 polityki społecznej było ograniczenie zasięgu ubóstwa ekonomicznego: skrajnego z 7 do 4%, relatywnego z 17 do 12%, ustawowego z 13 do 7% (GUS, 2023c). Według metodologii EAPAN (Szarfenberg, 2022) w okresie 2016-2020 z ubóstwa wyszło 4,8 mln

nimi polskich podmiotów były umiarkowane: 105,2 mld zł, tj. 4,5% PKB w 2020 roku, i 63,3 mld zł, tj. 2,4% PKB w 2021 roku (Ancyparowicz, 2023).

²⁷ Transfery socjalne absorbowwały zazwyczaj ok. 47-48% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*), z wyjątkiem lat 2020-2021, gdy ich udział obniżył się w związku ze skokowym wzrostem ogólnej kwoty wydatków finansujących „tarcze” łagodzące następstwa pandemicznego szoku, a równocześnie wzrósł udział subsydiów dla przedsiębiorstw.

²⁸ Być może jest to jedna z przyczyn, dla których polityka społeczna stawiająca w centrum niezbyt zamożne gospodarstwo domowe nie przez wszystkich była przyjmowana z entuzjazmem. Duże kontrowersje (zwłaszcza wśród przedsiębiorców) wywoływał m.in. szybki wzrost minimalnej płacy, zerowa stawka PIT dla osób do 26 roku życia, reforma podatkowa w ramach Polskiego Ładu (Maczalska, 2021; *Memorandum ZPP*, 2021; Modzelewski, 2022a).

Polaków, tj. ponad trzykrotnie więcej, niż zakładał program walki z wykluczeniem społecznych „Europa 2014-2020”. Nasz kraj – po Słowacji i Bułgarii – zajął trzecie miejsce w rankingu państw członkowskich Unii Europejskiej najskuteczniej walczących z deprawacją materialną swych obywateli. Miarą sukcesu polityki społecznej w walce ze skrajną nędzą było obniżenie wskaźnika pogłębionej deprawacji materialnej z 17,6% w 2015 roku do 14,8% w 2022 roku oraz wskaźnika ciężkiej deprawacji materialnej z 8,1 do 2,9%. Według metodologii EU-SILC udział osób o dochodach poniżej progu ubóstwa dzięki transferom socjalnym obniżył się w analizowanym okresie z 16,9 do 14,8%; po ich wyłączeniu z dochodu wyniósłby odpowiednio 43,7 wobec 44,1% (GUS, 2023a, s. 16).

Tabela 1.4. Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej, w tys. osób

Wyszczególnienie	2008	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ogółem, w tym:	3286,9	3338,7	2729,8	2478,7	2180,6	1970,4	1775,8	1589,3	1415,6
dzieci do 18 lat	1380,5	1230,4	962,4	842,5	704,2	630,2	562,8	494,0	429,4

Źródło: (GUS, 2008, 2018, 2022).

W ślad za poprawą położenia materialnego najuboższych grup ludności, systematycznie spadała liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej; w 2021 roku ich udział w całej populacji obniżył się o ok. 5 pkt. proc. i stanowił 3,7% całej populacji mieszkańców naszego kraju (tab. 1.4). Jednak nadal 41% mieszkańców naszego kraju żyło w niedostatku²⁹; były to zazwyczaj osoby o niskich kwalifikacjach, osoby utrzymujące się z tzw. niezarobkowych źródeł, rodziny z co najmniej trójką dzieci oraz gospodarstwa domowe z osobami dotkniętymi niepełnosprawnością (GUS, 2023c).

1.5. Zakończenie

„Nędza łamie ludzkie charaktery – nie sposób sprawić, by pusty worek stał prosto” – zauważył jeden z ojców założycieli Stanów Zjednoczonych, Benjamin Franklin, a chociaż od tego czasu minęło prawie 250 lat, słowa te nadal pozostały aktualne, mimo że zmieniła się na lepsze (złagodniała) polityka państwa wobec osób ubogich, marginalizowanych, wykluczonych. Na przełomie XIX i XX wieku pojawiły się profesjonalne instytucje zabezpieczenia społecznego, świadczące pomoc w kryzysowych sytuacjach życiowych. W wieku XXI Europejczykom to już nie wystarcza, dlatego Unia Europejska chce „wzmocnić integrację i spójność europejskiego społeczeństwa oraz zapewnić wszystkim ludziom równe szanse i równy dostęp do zasobów” (PE, 2023). W ślad

²⁹ Sfera niedostatku (określana też jako sfera niskiej konsumpcji, sfera minimum socjalnego) określa stopień deprawacji nie tylko potrzeb egzystencjalnych, ale także potrzeb wyższego rzędu.

za tą deklaracją programową wieloletnie ramy finansowe przewidują finansowanie z unijnych funduszy programów, które obejmują politykę rodzinną, edukacyjną, senioralną, mieszkaniową. Polityka ta wiąże upodmiotowienie beneficjentów pomocy społecznej z ochroną rynku pracy, preferuje usługi, przeciwstawiając je zasiłkom, nawołuje do zwiększenia roli organizacji pozarządowych i wolontariatu, przywiązuje wielką wagę do integracji środowisk lokalnych i wzajemnej samopomocy mieszkańców. W tym ogólnym nurcie mieści się zarówno realizowana w Polsce od 2016 roku polityka społeczna zogniskowana wokół gospodarstw domowych, wychowania dzieci, godnych warunków seniorów, jak i liczne prospołeczne inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudy. Jedną z takich inicjatyw dotyczyła powołania Centrów Usług Społecznych (CUS)³⁰.

CUS-y, przejmując wszystkie obowiązki ośrodków pomocy społecznej (OPS), koordynują nie tylko działalność *stricte* pomocową, ale po przeprowadzeniu diagnozy potrzeb i oferty usługodawców świadczą też różnego typu usługi bytowe; są więc przeciwieństwem placówek pomocowych postrzeganych jako miejsce dedykowane osobom biernym, roszczeniowym, niesamodzielnym i spatologizowanym. Co najbardziej istotne – przy takim nastawieniu priorytetem lokalnej polityki społecznej i pracy socjalnej staje się ogólna poprawa dobrostanu (*well-being*) mieszkańców, rozumianego jako aktywny proces służący świadomym wyborom każdego mieszkańca naszego kraju w dążeniu do osiągnięcia coraz bardziej satysfakcjonującej egzystencji.

Działalność CUS jest obecnie w fazie pilotażu, należy jednak mieć nadzieję, że ewaluacja tego projektu (przewidziana na listopad 2023 roku) spopularyzuje ideę deinstytucjonalizacji usług społecznych, zapewni Centrom stabilne źródła finansowania, przyspieszy proces odchodzenia od tradycyjnych, stygmatyzujących beneficjentów, form pomocy społecznej.

Literatura

- Ancyparowicz, G. (2021). Wsparcie ze strony polityki pieniężnej dla rządowych działań osłonowych w okresie pandemii COVID-19. *Polski Kompas. Rocznik Instytucji Finansowych i Spółek Akcyjnych*. BCG. (2023). *Global Wealth Report Resetting the Course*. bcg-global-wealth-report-2023-june-2023.pdf
- Bernard, G. W. (2011). The Dissolution of the Monasteries, 96,4(324). Wiley, JSTOR Collection.
- Bogucka, M. (1986). Dom pracy przymusowej w Gdańsku w XVII w. *Kwartalnik Historii Kultury Materialnej*, (2).
- Czuj, J. (1948). *Papież Grzegorz Wielki*. Wydawnictwo SS. Loretanek-Benedyktynek.

³⁰ Ustawa o powołaniu CUS weszła w życie z dniem 1 stycznia 2020 roku, w niezbyt sprzyjających integracji społecznej okolicznościach, wywołanych pandemią COVID-19, a mimo to do końca 2022 roku powstało w Polsce 51 centrów usług społecznych, w tym 41 przy wsparciu Europejskiego Funduszu Społecznego.

- Davies A. J. (1966). *To Build a New Jerusalem: Labour Movement from the 1890s to the 1990s*. Abacus. <https://openlibrary.org/publishers/Abacus.M>.
- Druk nr 216. Rządowy projekt ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Uzasadnienie. (b.d.). Pobrane 31 lipca 2023 z <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=216>
- Dygas, M. (2003). Paneuropejska emerytura. *Gazeta Ubezpieczeniowa*, 23(218).
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (Dz. Urz. L 158, 30/04/2004 P. 0077 – 0123)
- English Poor Laws. (b.d.). Pobrane 5 sierpnia 2022 z https://en.wikipedia.org/wiki/English_Poor_Laws
- Europejska Karta Społeczna (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67)
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2008). *Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej 2008*. Główny Urząd Statystyczny.
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2015). *Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2015)*. Pobrane 2 sierpnia 2023 z <https://stat.gov.pl/>
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2018). *Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej 2018*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/beneficjenci-srodowiskowej-pomocy-spoecznej-w-2018-roku,15,6.html>
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2022). *Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej*. Główny Urząd Statystyczny.
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2023). *Współczynnik dzietności*. Pobrane 31 lipca 2023 z <https://dbw.stat.gov.pl/baza-danych>
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2023a). *Dochody i warunki życia ludności Polski – raport z badania EU-SILC 2021*. Pobrane 2 sierpnia 2023 z <https://stat.gov.pl/>
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2023b). *Sytuacja gospodarstw domowych w 2022 r. w świetle badania budżetów gospodarstw domowych*. Pobrane 14 sierpnia 2023 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2022-r-w-swietle-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,22.html>
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2023c). *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2022 roku*. Pobrane 14 sierpnia 2023 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2022-roku,14,10.html>
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2023d). *Biuletyn Statystyczny GUS Nr 6*. Pobrane 3 sierpnia 2023 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoeczno-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-62023,4,139.html>
- Grewiński, M. (2012). Transformacja polityki społecznej w Polsce na tle europeizacji rozwiązań socjalnych. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, (19).
- Grewiński, M. (2017). Polska polityka społeczna w latach 1989-2016 – sukcesy i niepowodzenia. *Studia BAS*, 2(50).
- Guy, J. (1988). *Tudor England*. Oxford University Press.
- Inwood, S. (2000). *A History of London*. Papermac.
- Jan XXIII. (1961). *Encyklika o współczesnych przemianach społecznych w świetle nauki chrześcijańskiej Mater et Magistra*. http://www.fidesratio.iap.pl/mater_et_magistra.pdf
- Jan XXIII. (1963/2003). *Pacem in terris. O pokoju między wszystkimi narodami opartym na prawdzie, sprawiedliwości, miłości i wolności*. Wydawnictwo „M”.
- Jończyk, J. (2006). *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. U.E. 2010. C 83/391)
- Key dates in the Sociological history and development of Great Britain; Key dates in Poor Law and Relief Great Britain 1300-1899*. (b.d.). Pobrane 26 lipca 2023 z <http://www.thepotteries.org/dates/poor.html>

- Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 roku (Dz. U. Nr 33, poz. 232)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)
- Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego przyjęta w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. z dnia 25 maja 2005 r.)
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Europejska Konwencja Praw Człowieka) (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
- Kowalewski, E. (2002). *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*. Oficyna Wydawnicza Branta.
- KPRM. (2022). Tarcza Antyinflacyjna 2.0 – zdecydowane działania rządu przeciw skutkom inflacji – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Pobrane 15 lipca 2022 z www.gov.pl
- Leon XIII. (1891). *Encyklika Rerum novarum. O kwestii socjalnej*. <http://ptm.rel.pl/czytelnia/dokumenty/dokumenty-papieskie/47-leon-xiii/229-encyklika-rerum-novarum.html>
- Maczalska, I. (2021). *Tarcza antyinflacyjna 2022-2023. Najnowsze propozycje rządu*. Pobrane 14 lipca 2022 z PIT.pl
- McKinsey. (2023). *The Future of Wealth and Growth Hangs in the Balance. The Future of Global Wealth and Economic Growth*. McKinsey.
- Memorandum ZPP w sprawie alternatywnego rozwiązania dla przedsiębiorców w Polskim Ładzie. (2021). Pobrane 22 lutego 2022 z <https://zpp.net.pl/memorandum-zpp-w-sprawie-alternatywnego-rozwiazania-dla-przedsiębiorców-w-polskim-ładzie/>
- Modzelewski, W. (2022a). Kto zyska na obniżce podatku dochodowego z 17% do 12%? *Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych*, (7).
- Modzelewski, W. (2022b). *Modzelewski: Kompromitowanie „rządów PiS”, czyli kto naprawdę napisał przepisy podatkowe „Polskiego Ładu”?* Pobrane 20 maja 2022 z KONSERWATYZM.PL – Portal Myśli Konserwatywnej
- Mortimer, I. (2017). *W mieście, na dworze, w klasztorze. Jak przetrwać w średniowiecznej Anglii?* Wydawnictwo Astra.
- MRPiPS. (2017). *Raport „Rodzina najlepszą inwestycją”*. Pobrane 14 sierpnia 2023 z file:///C:/Users/HP/Downloads/Rodzina_najlepsza_inwestycja_28-09.pdf
- Papieska Rada Iustitia Et Pax. (2004). *Kompendium Nauki Społecznej Kościoła*. Pobrane 26 lipca 2023 z https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_pl.html
- PE. (2023). Pobrane 14 sierpnia 2023 z <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/home>
- Pius XI. (1931). *Encyklika Quadragesimo Anno. O odnowieniu ustroju społecznego i o dostosowaniu go do normy prawa Ewangelii*. W 40. rocznicę wydania encykliki „Rerum novarum” przez Leona XIII. <http://rossolineum.com/druga-czytelnia/kat/quadragesimo-anno.pdf>
- Podkońska, A. (2016). Ewaluacja w lokalnej polityce społecznej – przykład projektów aktywnej integracji. *Problemy Polityki Społecznej*, 35.
- Poverty WATCH. (2023). *Monitoring ubóstwa finansowego i polityki społecznej przeciw ubóstwu w Polsce w 2022 roku*. Pobrane 1 sierpnia 2023 z <https://www.wrzos.org.pl/wp-content/uploads/2022/10/monitoring-ubostwa-2022.pdf>
- Rathbone, M. P. (1869). *Local Taxation and Poor Law Administration in Great Cities. A Speech Delivered in The House of Commons*. Pobrane 29 sierpnia 2022 z https://en.wikisource.org/wiki/Local_taxation_and_poor_law_administration_in_great_cities
- Rządowa Rada Ludnościowa. (2023). *Uwarunkowania dzietności*. Materiały z III Kongresu Demograficznego. Część 17, Witkowska M. (red), marzec.
- Sharpe, J. S. (1999). *Crime in Early Modern England 1550-1750*. Routledge.
- Slack, P. (1988). *Poverty and Policy in Tudor and Stuart England*. Longman.
- Surdacki, M. (2015). *Opieka społeczna w Polsce do końca XVIII wieku*. Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

- Szarfenberg, R. (2022). *Poverty WATCH. Monitoring ubóstwa finansowego i polityki społecznej przeciw ubóstwu w Polsce w 2022 roku*. Pobrane 3 kwietnia 2022 z <https://www.wrzos.org.pl/wp-content/uploads/2022/10/monitoring-ubostwa-2022.pdf>
- Szczęśna, J. (2002). Unijne zabezpieczenie społeczne. *Gazeta Ubezpieczeniowa*, 7(150).
- Szot, L. (2009). Powstanie i rozwój ruchu hospicyjnego. *Studia Warmińskie*, XLVI.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 9 maja 2008 r., C 115/112 PL)
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426)
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r. poz. 195 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 Nr 64, poz. 593; t. j., Dz. U. z 2021 r. poz. 2268)
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 26)
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 575)
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818)
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1990 r. Nr 87, poz. 506)
- Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2016 r. poz. 785)