

PIOTR KOSTYŁO

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz

Teorie ubóstwa i pomoc społeczna

Publiczny system zabezpieczeń społecznych jest rozbudowany, złożony i ciągle się rozwija. Państwo dba, by jego obywatele, a także inne osoby żyjące na jego terytorium czuły się bezpiecznie, to znaczy, miały świadomość, że w przypadku wystąpienia niepożądanych zdarzeń losowych mogą liczyć na pomoc władz publicznych. Te zdarzenia mogą przybierać różne formy, od zwykłej stłuczki na skrzyżowaniu, poprzez długotrwałą chorobę i rehabilitację, aż do utraty pracy i domu. Chociaż ludzie robią wszystko, by uniknąć takich sytuacji, to jednak zdarzają się one i sprawiają, że tradycyjne mechanizmy zabezpieczeń, na przykład w obrębie rodziny czy wspólnoty sąsiedzkiej, przestają wystarczać. Zdarzenia losowe, o których mówię, nie zawsze są niepożądane. Urodzenie dziecka jest zazwyczaj szczęściem dla matki, niemniej na dłuższy czas osłabia jej pozycję na rynku pracy; podobnie przejście na emeryturę może być długo oczekiwanym wydarzeniem, choć z reguły wiąże się z obniżeniem osobistych dochodów. System zabezpieczeń społecznych gwarantuje, że we wszystkich tego rodzaju sytuacjach, zarówno tych niepożądanych, jak i pożądanых, jakość życia człowieka nie spadnie poniżej określonego poziomu. O tym, jaki poziom życia należy uznać za adekwatny w danej sytuacji, decyduje władza publiczna, choć trzeba zauważyć, że współcześnie te standardy są coraz częściej określane przez regulacje międzynarodowe.

W niniejszym artykule prezentuję cztery teorie ubóstwa i stawiam pytanie, jak przyjęcie każdej z nich wpływa na pojęcie pomocy społecznej. Przedstawione tu analizy mają przede wszystkim charakter porządkujący i systematyzujący, są propozycją wprowadzenia klasyfikacji do zjawiska, które w myśleniu potocznym jest zazwyczaj traktowane wycinkowo i niespójnie. Punktem wyjścia dla nich jest podział teorii ubóstwa przedstawiony przez amerykańskiego socjologa Harolda R. Kerbo w książce *Social Stratification and Inequality: Class Conflict in the United*

States (Kerbo 1983)¹. Rozważania H. Kerbo sytuują się w nurcie myślenia liberalnego, co w warunkach amerykańskich oznacza większą wrażliwość społeczną i oczekiwanie większego zaangażowania państwa w walkę z ubóstwem. Rekonstrukcje teorii ubóstwa przedstawione przez H. Kerbo i wykorzystane w niniejszym tekście, nie roszczą sobie prawa do kompletności, są natomiast dobrym narzędziem do zarysowania pola problemowego i zaproszeniem do dalszych szczegółowych analiz. Jedną z takich analiz podejmuję w drugiej części tekstu, pytając o aksjologiczne podstawy polskiego prawa o pomocy społecznej. Ubóstwo, które jest złożonym faktem w sensie socjologicznym i filozoficznym, jest również takim faktem w sensie prawnym. Analizy teorii ubóstwa przywołują ważne kwestie normatywne: Czy powinniśmy pomagać ludziom biednym? Jak powinniśmy im pomagać? Kto powinien wziąć odpowiedzialność za organizowanie pomocy? Jak powinniśmy oceniać skuteczność pomocy? Związek teorii ubóstwa z organizacją, a także działalnością pomocy społecznej, jest oczywisty.

Jako wprowadzenie do niniejszego tekstu przedstawiam zwięzłą i heurystycznie porządkującą charakterystykę systemu zabezpieczeń społecznych. Zaproponował ją kilkanaście lat temu Bogdan Trepiński w artykule *Prawo do zabezpieczenia społecznego*. Według autora, *za dominujący można uznać pogląd traktujący zabezpieczenie społeczne jako pojęcie zbiorcze, integrujące różne formy działalności państwa i organizacji z nim współpracujących lub przez nie nadzorowanych, a które to formy sprowadzają się do ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej. Kryterium podziału na wyróżnione trzy formy stanowią łącznie: technika, czyli metody finansowania świadczeń, źródło uprawnień oraz ich charakter prawny* (Trepiński 1991, s. 866). Ta definicja została wcześniej sformułowana na gruncie prawa pracy (por.: Jaśkiewicz, Jackowiak, Piotrowski 1980, s. 114). Ubezpieczenia społeczne dzielą się zatem na ubezpieczenia gospodarcze oraz ubezpieczenia społeczne w sensie ścisłym. Przykładem ubezpieczenia gospodarczego jest ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej, natomiast przykładem ubezpieczenia społecznego jest ubezpieczenie emerytalne. W obu wypadkach ubezpieczenia wypłacane są ze składek ubezpieczonych gromadzonych przez ubezpieczycieli. Drugą kategorią zabezpieczenia społecznego jest zaopatrzenie społeczne. Przykładem zaopatrzenia społecznego są zasiłki dla bezrobotnych. Zasiłki te wypłacane są z funduszy publicznych i aby nabyć do nich prawa, świadczeniobiorca musi spełnić szereg warunków. Wreszcie trzecim rodzajem zabezpieczenia społecznego jest pomoc społeczna. *Pomoc społeczna obejmuje swoim zasięgiem całą ludność danego kraju, a przesłanką jej udzielania jest tylko wystąpienie potrzeby, bez konieczności spełniania dalszych warunków. Również ta indywidualnie ustalana potrzeba decyduje zasadniczo o rodzaju świadczenia i jego wysokości, okresie udzielania pomocy itd. Pomoc jest zazwyczaj finansowana ze źródeł publicznych i otrzymuje się ją bezpłatnie* (Trepiński 1991, s. 868–869). Jak orzekł

¹ Harold R. Kerbo jest profesorem socjologii na Wydziale Nauk Społecznych Politechniki Kalifornijskiej.

w swoim wyroku polski Trybunał Konstytucyjny, w systemie zabezpieczeń społecznych ta pomoc ma charakter wyłącznie uzupełniający i można się o nią ubiegać tylko wówczas, gdy ubogi nie ma możliwości uzyskania świadczeń na podstawie innych rodzajów zabezpieczenia społecznego (por.: DzU z 2001 r., Nr 138, poz. 1564).

Cztery teorie ubóstwa

Książka *Social Stratification and Inequality. Class Conflict in the United States*, na którą powołuję się w poniższych analizach, ukazała się po raz pierwszy w 1983 roku, aktualnie zaś dostępne jest piąte wydanie z 2002 roku. H. Kerbo proponuje w niej, aby wyodrębnić trzy podstawowe teorie ubóstwa: teorię kultury ubóstwa, teorię sytuacji ubóstwa oraz teorię struktury ubóstwa (por.: Kerbo 1983, s. 304). Te trzy teorie uzupełniam czwartą, teorią społecznego darwinizmu, która jest najstarszą spośród tu wymienionych i ciągle powraca w różnych postaciach w debatach nad ubóstwem. W tekście dokonuję zwięzłej rekonstrukcji tych teorii, uwypuklając różnice między nimi. Analizy zacznę od teorii społecznego darwinizmu.

Teoria społecznego darwinizmu

Darwinizm społeczny to dziewiętnastowieczna teoria, która głosi, że w życiu społecznym, podobnie jak w środowisku naturalnym, przetrwać mogą tylko osobniki najbardziej dostosowane. Za twórcę darwinizmu społecznego uważa się Herberta Spencera (1820–1903), choć wyraźne zapowiedzi tej teorii można znaleźć już u Thomasa Malthusa (1766–1834).

Brytyjski ekonomista Thomas Malthus był zaniepokojony zbyt szybkim wzrostem liczby ludności. Twierdził, iż skutkiem tego procesu będzie najpierw obniżenie się warunków życiowych w całym kraju, a następnie powszechne ubóstwo i głód. Wyróżnił trzy przyczyny tego stanu rzeczy: zbyt dużą liczbę rodzących się dzieci, brak zasobów materialnych (głównie żywności), aby zaspokoić potrzeby rozrastającej się populacji, oraz nieodpowiedzialność klas niższych. Pytał, dlaczego rodziny biednych są tak liczne, i odpowiadał, że wynika to z naturalnego impulsu, który sygnalizuje biednym, iż tylko liczne potomstwo gwarantuje przetrwanie najsilniejszych i najbardziej utalentowanych dzieci. Malthus postulował, aby władze publiczne zmieniły podejście do biednych i aby zamiast roztracania opieki nad nimi wprowadziły rygorystyczne regulacje dotyczące maksymalnej liczby posiadanych dzieci – uboga rodzina mogłaby mieć tylko tyle dzieci, ile sama byłaby w stanie utrzymać (por. Malthus

2003). Koncepcję doboru naturalnego przejął od Malthusa Charles Darwin i, jak sam pisał w swojej *Autobiografii*, wykorzystał ją w konstruowanej przez siebie teorii ewolucji (por.: Darwin 1891). Według niej, jednostki posiadające korzystne cechy mają większą szansę na przeżycie i **rozmnażanie**, dzięki czemu zwiększa się liczba bardziej wartościowych genów w całej populacji. To z kolei prowadzi do kierunkowych zmian w procesie ewolucji. Miarą sukcesu w doborze naturalnym jest **dostosowanie** – zarówno poszczególne osobniki, jak i ich geny są lepiej lub gorzej dostosowane do środowiska. Herbert Spencer przeniósł koncepcję doboru naturalnego i przystosowania z poziomu biologicznego na poziom społeczny i postawił tezę, że społeczeństwo rozwija się dzięki rywalizacji między jednostkami. Rywalizacja jest według niego „prawem życia”, sukces społeczny zaś osiągają tylko najlepiej przystosowani. Spencer uważał, że tak samo jak dziedziczy się cechy przedsiębiorczości, pracowitości i pragnienia posiadania własności, tak samo dziedziczy się lenistwo, głupotę i niemoralność (por. Spencer 1909).

Teoria C. Darwina zastosowana do życia społecznego sugeruje, że ubóstwo jest zjawiskiem naturalnym w takim samym sensie jak naturalne jest posiadanie przez niektóre zwierzęta rzadszej sierści lub słabszych kłów. Natura wyposażyla pewne jednostki gorzej niż inne, postawiła je na słabszej pozycji i ostatecznie przeznaczyła do wyeliminowania. Nie ma w tym niczyjej winy, tej biologicznej nierówności nie można oceniać z punktu widzenia moralnego. Patrząc na chorą antylopę zagryzaną przez panterę, możemy co najwyżej wdrygać się estetycznie, lecz nie etycznie. Akt eliminowania słabych i nieprzystosowanych jest nie tylko naturalny, ale i potrzebny. Chora antylopa mogłaby zarazić zdrowe zwierzęta, opóźnić przemieszczanie się stada, wydać na świat równie słabe potomstwo. Troska o nią ze strony stada osłabiłaby całe stado, zabrałaby energię osobnikom zdrowym i żywotnym, dzięki którym całość stada może przetrwać i rozwijać się. Silne i zwinne antylopy uciekną przed panterą, słabe i chore zostaną zagryzione – skorzystają na tym wszyscy: pantera, bo się pożywi, osobniki silne, bo wzmocni się stado, a także chora ofiara, bo nie będzie musiała się dłużej męczyć. Jeżeli biednych w społeczeństwie traktujemy tak samo jak chorą antylopę w stadzie, to czy możemy bardziej przysłużyć się społeczeństwu niż pozostawiając ich samym sobie?

To, dlaczego pewni ludzie są ubodzy, a inni bogaci, dlaczego jedni radzą sobie doskonale, a innym nic nie wychodzi, wynika z naturalnych i w gruncie rzeczy przypadkowych procesów, na które żaden człowiek nie ma wpływu. Trzeba je uznać i pogodzić się z nimi. Jednocześnie trzeba wiedzieć, że rzesze biednych nie są przystosowane do życia w społeczeństwie i do rywalizacji, jaka w tym życiu obowiązuje. Ten brak przystosowania nie jest czymś neutralnym, gdyż biedni są ciężarem dla reszty społeczeństwa, spowalniają jego postęp i hamują rozwój. To, że najbardziej świadoma część obywateli chce ich wyeliminować, jest niczym więcej niż zdrowym odruchem wynikającym z troski o dobrobyt tych, którzy dają sobie radę. Wyeliminowanie biednych nie wynika z niechęci do nich, nie ma w tym „nic osobistego”, ma to natomiast podstawę w przekonaniu, że biedni ograniczają możliwości bogatych, stają

na drodze ich pełnego sukcesu. Świadomość, że ktoś w danym systemie gospodarczym mógłby się rozwijać o wiele szybciej, gdyby nie był zmuszony do troszczenia się o tych, którzy nie są do tego systemu przystosowani, zmusza do postawienia pytania o to, czy taka pomoc jest sprawiedliwa.

Teoria kultury ubóstwa

Teoria kultury ubóstwa została wypracowana przez amerykańskiego antropologa Oscara Lewisa i zaprezentowana po raz pierwszy w pracy *Five Families* w 1959 roku. O. Lewis wypracował tę teorię w trakcie badań terenowych w Meksyku i Portoryko. Podstawowymi punktami tej teorii, według H. Kerbo, są:

1. Ze względu na warunki życia w biedzie, ubodzy stają przed wyjątkowymi problemami życiowymi (w porównaniu z ludźmi bardziej zamożnymi); 2. Aby sprostać tym problemom, ubodzy przyjmują wyjątkowy styl życia; 3. Poprzez interakcje w grupie oraz w obliczu względnej izolacji wobec bardziej zamożnych ten wyjątkowy styl życia staje się wspólną charakterystyką ubogich, źródłem wspólnych wartości, postaw i zachowań. Tworzy się w ten sposób wspólna kultura (lub ściślej, subkultura); 4. Gdy ta wspólna subkultura ubóstwa zostaje w pewnym sensie zinstytucjonalizowana, zaczyna sama siebie odtwarzać. Innymi słowy, staje się względnie niezależna od społecznych warunków biedy, które przyczyniły się do jej powstania. Wartości, postawy i zachowania, będące częścią tej subkultury, są przekazywane dzieciom ubogich, to znaczy, dzieci podlegają socjalizacji do tej subkultury; 5. Ponieważ uważa się, że ta subkultura kształtuje podstawy charakteru i osobowości osób wychowywanych w biedzie, to nawet gdy pojawiają się możliwości wzrostu zamożności, ubodzy zachowują cechy, które pozwoliły przystosować się im do pierwotnych warunków biedy. W ten sposób ubodzy nie będą w stanie przystosować się do nowej sytuacji i nie podejmą wartości i zachowań, które pozwoliłyby im na skorzystanie z nowych możliwości przezwyciężenia biedy (Kerbo 1983, s. 306)².

Kultura ubóstwa jest syndromem, który rozwija się w specyficznych okolicznościach. O. Lewis twierdził, że charakteryzuje się ona gospodarowaniem opartym wyłącznie na gotówce, wysokim stopniem bezrobocia lub niewystarczającym poziomem zatrudnienia, niskimi zarobkami, brakiem kompetencji zawodowych. Nie mając oparcia ani w wolontariacie, ani we wspólnotach lokalnych, ani w państwie, a także nie mając stabilnych rodzin, populacja osób o niskich dochodach nieuchronnie zmierza w stronę rozwijania kultury ubóstwa. Ta kultura różni się zasadniczo od kultury akumulacji, która charakteryzuje klasę średnią. Ubodzy zdają sobie sprawę, że w skrajnie upoziomowanej strukturze społeczeństwa zajmują pozycję marginalną i nie

² Wszystkie cytaty w moim tłumaczeniu – P. K.

mają szansę na to, aby tę pozycję zmienić, aby „pójść do góry”. Aby przetrwać, muszą rozwinąć swoje własne instytucje, gdyż społeczeństwo jako całość ignoruje ich i pomija ich potrzeby. W ten sposób ubodzy dochodzą do wykształcenia wspomnianego całościowego zestawu wartości, norm i wzorców zachowań, które są odmienne od kultury ogółu. Mówiąc krótko, biedni prowadzą swój własny styl życia – tworzą specyficzną subkulturę.

O. Lewis odkrył, że ta subkultura charakteryzuje się siedemdziesięcioma cechami, które zaklasyfikował do czterech typów. Pierwszy typ dotyczy relacji między subkulturą ubogich a pozostałą częścią społeczeństwa. O. Lewis zauważył, że ludzie biedni albo całkowicie oddzielają się od społeczeństwa, albo zachowują wobec niego dystans. Nie należą do związków zawodowych ani do partii politycznych, nie korzystają z usług bankowych ani ze szpitali, nie chodzą do ośrodków sportu i rekreacji. Towarzyszy im głęboka nieufność wobec dominujących instytucji społecznych. Jedynymi instytucjami, z którymi mają stały kontakt, są placówki wymiaru sprawiedliwości i placówki pomocy społecznej. Drugi typ został nazwany przez Lewisa wspólnotą slumsów. Społeczność slumsów charakteryzuje się zamieszkiwaniem w bardzo ubogich mieszkaniach oraz minimalną strukturą organizacyjną, na której wspiera się rodzina. Te instytucje rozwijane są w celu zaspokojenia minimalnych potrzeb. Wspólnota slumsów skupiona jest tylko na sobie, swoje wysiłki kieruje na zdobywanie rzeczy osobistych, często niepotrzebnych, szukanie źródeł nieformalnych pożyczek i korzystanie z dóbr z „drugiej ręki”. Trzeci typ dotyczy charakteru rodziny. Istniejące małżeństwa są niestabilne, przeważają związki nieformalne, w większości zaś rodzin rządzą kobiety. Wreszcie czwarty typ obejmuje postawy, wartości i osobowość jednostki. Jednostka ma silne poczucie fatalizmu, bezradności, zależności i niższości; jej słabe „ja” nastawione jest na zdobywanie natychmiastowych gratyfikacji.

Gdy ta subkultura zostanie już uformowana, jest przekazywana z pokolenia na pokolenie w trakcie socjalizacji. O. Lewis podkreślał, że ubodzy nie rozwijają tej subkultury w poczuciu triumfu, ale jest ona wyrazem ich rozpacz i protestu. Choć nie było to intencją O. Lewisa, to teoria kultury ubóstwa przyczyniła się do wzmocnienia – i tak już silnego w Stanach Zjednoczonych – przekonania, że winę za swój stan ponoszą sami biedni, a także do osłabienia optymistycznych dążeń ukierunkowanych na poprawę położenia ubogich poprzez działalność władz państwowych. Teoria O. Lewisa okazała się szczególnie przydatna przy okazji analizy podklasy, pojęcia ukutego przez Gunnara Myrdala, w ten sposób definiującego liczną grupę Amerykanów, która pozostawała trwale bezrobotna lub nie mogła znaleźć zatrudnienia w wystarczającym wymiarze czasu (por.: Myrdal 1944). Kwestię podklasy podjął także Charles Murray, który twierdził, między innymi, że objęcie biednych systemem pomocy społecznej prowadzi do rozbitcia rodziny nuklearnej oraz do generowania kultury zachęcającej do zależności i przestępczości (por.: Murray 1996).

Teoria sytuacji ubóstwa

Teoria sytuacji ubóstwa została wypracowana w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku jako odpowiedź na teorię kultury ubóstwa O. Lewisa. Podobnie jak teoria kultury ubóstwa, także ona kładzie akcent na cechy osobowe ludzi biednych. Jej twórcy uważają, że w celu poznania istoty ubóstwa należy przeanalizować zachowania i postawy biednych, które wynikają z sytuacji, w jakiej się oni znaleźli. W odróżnieniu od teorii kultury ubóstwa w teorii sytuacji ubóstwa nie zakłada się, że to kulturowo zdeterminowane zachowania i postawy biednych decydują o tym, iż popadają oni w biedę. Przeciwnie, to obiektywna sytuacja biedy sprawia, że w ludziach kształtują się takie zachowania i postawy.

W podejściu sytuacyjnym twierdzi się, że biedni mogą niekiedy zachowywać się odmiennie lub mieć różne style życia i preferencje, ponieważ są biedni, nie mają bezpiecznej pracy lub po prostu brak im możliwości, by żyć zgodnie z wartościami właściwymi większości społeczeństwa. Innymi słowy, biedni mogą podchodzić realistycznie do swojej sytuacji. A zatem, choć zwolennicy teorii sytuacji ubóstwa mogą zgadzać się ze zwolennikami teorii kultury ubóstwa w tym punkcie, że biedni różnią się niekiedy w swoim zachowaniu, gdy porówna się ich z klasą średnią, to jednak teoria sytuacji odrzuca pogląd, że 1) biedni nie chcieliby żyć zgodnie z większością wartości utrzymywanych przez większość społeczeństwa, oraz 2) odkryte różnice wynikają z głęboko zakorzenionych wartości (Kerbo 1983, s. 308).

H. Kerbo analizuje kilka przykładów zachowań ludzi ubogich i próbuje je wyjaśnić w świetle teorii sytuacji ubóstwa. Jednym z zarzutów wysuwanych często przeciwko biednym jest to, że nie są w stanie odłożyć w czasie gratyfikacji, jaką mogą otrzymać w związku z podejmowanymi przez siebie działaniami. H. Kerbo odpowiada, że nawet jeśli taka tendencja istnieje wśród biednych, to wynika ona stąd, że realistycznie uznają, iż nic nie zyskają, odkładając gratyfikację na później. Przykładem może być tworzenie nieformalnych związków partnerskich zamiast zawierania formalnych małżeństw. H. Kerbo powołuje się w tym punkcie na wyniki badań C. Valentine'a, który wskazywał, że *związki nieformalne gwarantują możliwość elastycznego przystosowywania się do sytuacji, co jest rzeczą funkcjonalną wówczas, gdy zmieniające się nieustannie warunki materialne, groźba pozbawienia wolności lub odsiadki w więzieniu, a także inne zewnętrzne okoliczności sprawiają, że w opinii żyjących ze sobą par lepsze jest to, iż w każdej chwili mogą się rozstać, czy to na pewien czas czy też na stałe (Valentine 1968, s. 132).* Kerbo przywołuje następnie koncepcję Hymana Rodmana, mówiącą o „rozszerzonych wartościach klasy niższej”. Według tej koncepcji biedni rozpoznają i akceptują dominujące wartości społeczne, niemniej zostawiają sobie prawo, by żyć zgodnie z innymi wartościami, tymi, które nie zgadzają się z wartościami głównego nurtu. *Osoby należące do klasy niższej (...) nie czują się związane z wartościami klasy średniej, których nie są w stanie realizować, i przestają*

reagować, w sposób nagradzający lub karzący, na zachowania innych jedynie na tej podstawie, że inni żyją zgodnie z wartościami klasy średniej lub nie (Rodman 1963, s. 213). Choć w dalszym ciągu normą dla biednych pozostają wartości klasy średniej, to stosunkowo łatwo potrafią oni od tej normy odstać. Wykształcili w sobie umiejętność tolerowania odchyłeń od tych wartości. Ta koncepcja została podjęta przez Richarda Della Fave'a, który uzupełnił ją o pojęcia „preferencji”, „oczekiwań” i „tolerancji”. Twierdził on, że choć biedni mogą chcieć żyć zgodnie z pewnymi wartościami, to jednak gdy z powodu ubóstwa nie są w stanie zaspokoić swoich oczekiwań w tym względzie, wykształcają w sobie postawę tolerowania wartości skromniejszych od tych, które preferują. Jako przykład tego procesu autorzy podają aspiracje edukacyjne ludzi biednych. Choć doceniają oni wykształcenie wyższe i chcieliby je zdobyć, to jednak uwarunkowania ich życia sprawiają, że tolerują i dążą do celów niższych – chcą ukończyć szkołę średnią i zdobyć zawód (por.: Della Fave 1974).

Teoria sytuacji ubóstwa inaczej niż teoria kultury ubóstwa nie doszukuje się przyczyn biedy w samych biednych. Dla tej teorii jest jasne, że biedni mogą różnić się od przedstawicieli klasy średniej wieloma cechami, lecz te cechy nie są częścią przyczyn ubóstwa – jedynie odzwierciedleniem sytuacji, w jakiej znaleźli się biedni. Teoria sytuacji kładzie nacisk na to, że warunkiem wyjścia z biedy nie jest przemiana biednego, ale zmiana sytuacji, w której biedny się znalazł. Jeżeli biedny będzie miał szansę pracy, to żadna z jego cech nie powstrzyma go przed tym, aby z tych nowych możliwości nie skorzystać. Na przykład, jeżeli orientacja na chwilę obecną lub brak odłożonych w czasie gratyfikacji przestanie być funkcjonalną reakcją na ubóstwo, biedny odpowie na otwierające się przed nim możliwości, inwestując czas i energię z myślą o przyszłych nagrodach.

Teoria struktury ubóstwa

W latach 70. XX wieku wielu socjologów i antropologów amerykańskich, niezadowolonych z prób wyjaśnienia ubóstwa za pomocą teorii kultury lub teorii sytuacji, zwróciło się ponownie w stronę teorii struktury ubóstwa. Teoria struktury ubóstwa oparta jest na teorii konfliktu i odnosi się w swych podstawach do dziewiętnastowiecznych analiz Karola Marksa i jego krytyki kapitalistycznych stosunków produkcji. H. Kerbo nie przywołuje jednak w tym kontekście nazwiska Marksa, ale nazwisko Maxa Webera.

Weber postrzegał strukturę zatrudnienia jako sytuację konfliktu i rywalizacji na rynku pracy. Osoby posiadające większe umiejętności – umiejętności, które są w cenie i które posiadają nieliczni – mogą żądać i otrzymać wyższe wynagrodzenie za swoją pracę, a także mogą mieć większą pewność zatrudnienia. Biedni znajdują się oczywiście na samym dole struktury zatrudnienia. Posiadają niewiele umiejętności lub tylko takie, które łatwo może sobie przyswoić każdy inny (takie jak zbieranie pomi-

dorów lub winogron, czy też praca przy taśmie). Znaczna liczba osób ubiegających się o taką pracę zmniejsza szansę na bezpieczne zatrudnienie, a także poziom wynagrodzenia, gdy w końcu znajdzie się pracę (Kerbo 1983, s. 310).

Strukturalną cechą społeczeństw kapitalistycznych, która przyczynia się do powstania i utrzymywania się biedy, jest „konieczność” występowania cykli w gospodarce. Po okresie *prosperity* musi nadejść recesja. Wówczas, głównie z powodu bezrobocia, wzrasta liczba ubogich. H. Kerbo zauważa, że bezrobocie nie zawsze jest rezultatem działania ślepych sił w gospodarce. Niekiedy jest ono świadomie promowane przez państwo, które w ten sposób chce opanować inflację. Kolejną cechą gospodarki kapitalistycznej jest znaczna dysproporcja między zaangażowaniem korporacji w działalność w centralnych i peryferyjnych branżach. W branżach centralnych (najważniejszych dla korporacji) położenie robotników jest względnie dobre, natomiast w branżach peryferyjnych (najmniej ważnych dla korporacji) żyją oni często poniżej granicy ubóstwa. Również znaczące zmiany w przemyśle są przyczyną bezrobocia, a w jego konsekwencji ubóstwa, na przykład przeniesienie produkcji przemysłowej za granicę, do kraju, w którym robotnicy są mniej wymagający; albo spadek popytu na dany produkt; lub też wprowadzenie nowych i bardziej efektywnych maszyn.

Oprócz struktury zatrudnienia na wzrost ubóstwa wpływ ma też struktura własności.

Jest oczywiste, że większość biednych i niewykształconych robotników nie posiada znacznego, a w większości przypadków żadnego kapitału. Łatwo jest jednak zapomnieć, że przez to stają się oni zależni od innych, zarówno jeśli chodzi o pracę, jak i środki utrzymania. W przeszłości w naszym kraju (USA – przyp. P. K.) biedni mogli często ruszyć na Zachód, przejąć nieużywaną ziemię i w ten sposób zapewnić sobie utrzymanie. (...) Dzisiaj, gdy zmniejszają się szanse na zatrudnienie – jak to się dzieje w przypadku robotników rolnych, górników i robotników niewykwalifikowanych w innych branżach – biedni pozostają bez żadnych środków (tamże, s. 313).

Kolejnym źródłem ubóstwa strukturalnego jest stosunek biednych do struktur autorytetu w społeczeństwie. Zajmowanie miejsca na samym dole struktury zatrudnienia, a także nieposiadanie kapitału sprawiają, że pozycja biednych w pracy jest najśłabsza. Często podejmują oni pracę w branżach lub u pracodawców, u których nie działają związki zawodowe. Ponadto, *im niższa pozycja w systemie stratyfikacji, tym mniej prawdopodobne jest, że ludzie będą brali udział w głosowaniu, wspierali swoich kandydatów w walce politycznej, mieli swoją reprezentację wśród organizacji lobbystycznych czy uczestniczyli jako wolontariusze w pracach rozmaitych organizacji, które byłyby zdolne do reprezentowania praw i interesów swoich członków (tamże, s. 315).*

To, co odróżnia teorię struktury ubóstwa od trzech wyżej omówionych teorii, to brak bezpośrednich odniesień do postaw, zachowań i oczekiwań biednych. Teoria struktury nie zajmuje się biednymi jako jednostkami, które przez swoje preferencje

i wybory same przyczyniają się do kształtowania swojego losu. Dla tej teorii obojętne jest, czy ubodzy tworzą kulturę, która odtwarza samą siebie, czy też wpadają w trudne sytuacje życiowe, z których starają się wyjść. Aktywność biednych (lub brak ich aktywności) jest dla tej teorii bez znaczenia, gdyż ich wpływ, jako jednostek, na swój własny los jest zaniedbywalny. To, co się liczy, to nie ich osobowość, ale miejsce, jakie zajmują w strukturze społecznej – w obszarze zatrudnienia, własności i autorytetów. To miejsce, a nie ich cechy charakteru, przesądza o powodzeniu lub niepowodzeniu ich życia, o zmniejszaniu lub zwiększaniu się biedy, o tym, czy ich biografia rozkwitnie, czy skończy się katastrofą.

Teoria ubóstwa i koncepcja pomocy społecznej

Przyjęcie jednej z przedstawionych powyżej teorii ubóstwa w oczywisty sposób wpływa na koncepcję pomocy społecznej. Dotyczy to każdej formy pomocy społecznej, lecz w sposób szczególny odnosi się do pomocy organizowanej i finansowanej przez władze publiczne. W niniejszym tekście pomoc społeczną rozumiem w sensie ścisłym – jako zorganizowaną działalność organów władzy publicznej, prowadzoną przez wyspecjalizowane jednostki reprezentujące tę władzę i świadczoną ze środków publicznych. W tym sensie, w warunkach polskich pomocą społeczną jest pomoc świadczona przez wyspecjalizowane ośrodki jednostek samorządu terytorialnego, nie jest nią natomiast działalność organizacji pozarządowych, społecznych, kościelnych, czy wreszcie działalność osób prywatnych, kierujących się religijnym miłosierdziem czy świecką filantropią. Chociaż działalność organizacji niepublicznych odgrywa ogromną rolę w organizowaniu pomocy społecznej w sensie szerokim, to jednak ze względu na różnorodność stojących u jej podstaw motywów nie daje ona szans na generalne i abstrakcyjne ujęcie tejże pomocy. Taką szansę daje działalność organizacji publicznych, które realizują spójny w założeniu program ustawodawcy. Ponieważ adresatami pomocy społecznej są ludzie najubożsi, to sposób, w jaki ich stan jest definiowany przez władze publiczne, ma kluczowe znaczenie dla takich kwestii, jak zakres i charakter pomocy, podmioty odpowiedzialne za jej świadczenie, warunki współpracy z podopiecznymi, ocena wykorzystania przekazanych środków.

Jakie konsekwencje dla koncepcji pomocy społecznej ma przyjęcie teorii społecznego darwinizmu? Ta teoria kwestionuje potrzebę udzielania jakiegokolwiek pomocy społecznej. Czyni to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, wskazuje, że taka pomoc jest nieefektywna, gdyż nie poprawia na trwałe sytuacji biednych. Problem biedy nie polega bowiem na tym, że ludziom ubogim brakuje jakichś dóbr i gdy te dobra zostaną im przekazane, to problem zniknie. Problem nie zniknie, gdyż bieda ma charakter naturalny. Nawet najbardziej efektywna pomoc społeczna nie poprawi poło-

zenia ubogich. To, co biedni dostaną, zostanie przez nich „przejedzone”, „zmarnowane”, „zniszczone”. Przed pomaganiem biednym szczególnie powinna się bronić władza publiczna. Ta władza ma liczne powinności wobec społeczeństwa, a jedną z nich jest troska o to, by nie marnotrawić publicznych pieniędzy. Dla zwolenników teorii darwinizmu społecznego każda pomoc społeczna jest marnotrawstwem. Z tym wiąże się drugi powód, dlaczego należy unikać wspomaganie ubogich. Pomagając im, ogranicza się szanse tych, którzy dają sobie radę. Im bardziej władza publiczna troszczy się o ubogich, tym więcej kłód rzuca pod nogi bogatym i średniozamożnym. Środki na pomoc społeczną trzeba bowiem gdzieś znaleźć, a tym miejscem są zawsze „kieszenie” ludzi bardziej zamożnych. Jeżeli władza nie sięgałaby do tych kieszeni, to społeczeństwo, jako całość, miałyby się o wiele lepiej. Nie ma nic bardziej frustrującego niż odbieranie pieniędzy bogatym w celu marnotrawienia ich na pomoc dla biednych.

Teoria darwinizmu społecznego nigdy nie występuje w tak ostrej postaci, w jakiej została tu zaprezentowana. Niemniej jej elementy są wyraźnie dostrzegalne w wielu programach politycznych, gospodarczych i społecznych głoszonych głównie przez zwolenników skrajnego klasycznego liberalizmu. Uwypuklając etyczny wymiar tej teorii, trzeba zauważyć, że trudno znaleźć dla niej usprawiedliwienie. Przeniesienie zachowań właściwych światu natury na życie społeczne stawia pod znakiem zapytania znaczenie nabudowywanej przez pokolenia kultury. Kultura zawsze zawierała w sobie wymiar przewycięzania uwarunkowań natury, podporządkowywania instynktu inteligencji. Była ona również bardzo mocno zorientowana etycznie. Jednym z jej ważnych wymiarów jest etyka społeczna, która ocenia życie publiczne w wymiarze dobra i zła moralnego. Od początków życia społecznego, a już bardzo wyraźnie od czasów proroków biblijnych, podkreślano, że szczególna ochrona ze strony władzy publicznej powinna otaczać najsłabszych. To, że ta władza chroni ubogich, chorych, niepełnosprawnych, bezrobotnych świadczy o jej człowieczeństwie.

Bardziej złożona jest kwestia pomocy społecznej według teorii kultury ubóstwa. Powiedziałem, że kultura ubóstwa rodzi się z frustracji w obliczu niemożności zrealizowania przez biednych pożądanego celu życiowego; potem staje się trwałym modelem zachowań i postaw, przekazywanym z pokolenia na pokolenie. W badaniu ubóstwa w ramach tej teorii zwraca się uwagę na kontekst mikro, a nie makro, podkreśla się rangę struktur rodzinnych, a nie społecznych czy ekonomicznych. Przyjmując taką perspektywę, trzeba zgodzić się z twierdzeniem, że możliwości pomocy społecznej są ograniczone. Wzorce kulturowe pielęgnowane w rodzinie, wchłaniane „z mlekiem matki” od najwcześniejszych lat życia, są praktycznie nienaruszalne. O ile możemy sobie wyobrazić mniej lub bardziej skuteczne interwencje na poziomie struktur społecznych czy ekonomicznych, o tyle na poziomie rodzinnym takie interwencje wydają się z góry skazane na niepowodzenie. Istotą koncepcji O. Lewisa jest to, że raz przyswojone wzorce kultury ubóstwa stają się źródłem kulturowego upośledzenia jednostki na całe życie. Oznacza to, że taka jednostka pozostanie uboga zawsze, niezależnie od okoliczności, w jakich będzie żyła, i szans, jakie się będą przed nią otwierały.

Nawet jeżeli wygrałaby los na loterii i z dnia na dzień stała się milionerem, to zapewne po krótkim czasie uciech i życia w zbytku roztrwoni wszystko i ponownie popadnie w biedę. O jej statusie nie decydują bowiem zewnętrzne czynniki materialne, ale wewnętrzne nastawienie, to ono nie dopuszcza do pojawienia się przekonania, że można żyć inaczej. Jeżeli jednak tak właśnie jest, to czy my wszyscy, jako społeczeństwo, powinniśmy w ogóle troszczyć się o biednych? Czy powinniśmy układać dla nich programy wychodzenia z ubóstwa lub opracowywać inne projekty aktywnego przezwyciężania tego stanu, wiedząc, że nie są oni w stanie z ubóstwa wyjść? Jaki rodzaj pomocy społecznej możemy zaproponować takim biednym?

Zwolennicy teorii O. Lewisa nie chcą zrezygnować z pomocy społecznej, niemniej jej zakres starają się ograniczyć do minimum. „Minimum” oznacza tu zagwarantowanie ubogim minimalnego standardu zaspokojenia ich podstawowych potrzeb, a tym samym ochrony ich godności. Pomoc wykraczająca ponad to minimum jest nieefektywna, gdyż wzmacnia w biednych te wszystkie negatywne postawy i zachowania, które są charakterystyczne dla kultury ubóstwa. Pomoc społeczna nie może być „sposobem na życie”. Chociaż jest wątpliwe, czy takie były intencje Lewisa, jego teoria kultury ubóstwa stała się jedną z podstaw ideologii obwiniania biednych za ich stan. Odwołując się do niej, zrezygnowano z wielu projektów pomocy społecznej, a już realizowane projekty znacznie ograniczano. Ta tendencja zawsze była bardziej widoczna w Stanach Zjednoczonych niż w Europie, niemniej także na Starym Kontynencie zdaje się mieć wielu zwolenników, paradoksalnie, przede wszystkim w krajach dawnego bloku komunistycznego. Uderzające jest to, że chcąc ograniczać do minimum pomoc społeczną, wskazuje się, iż chodzi o dobro biednych. Jak długo nie „rzucimy ich na głęboką wodę”, tak długo nie damy im szansy pokonania kultury ubóstwa. Jedynie ostra konfrontacja z trudnościami życiowymi, konieczność podjęcia ryzyka i świadomość, że można liczyć tylko na siebie, daje szansę – twierdzą zwolennicy teorii kultury ubóstwa – że biedni staną „na własnych nogach”.

Teoria sytuacji ubóstwa wyznacza dla pomocy społecznej miejsce o wiele ważniejsze niż dwie poprzednie teorie. Kładzie ona akcent na sytuację jednostki i analizuje możliwości, jakie się przed nią otwierają, a także przeszkody, jakie stają na jej drodze. Nie ma tu kultury, która determinowałaby wybory jednostki, są natomiast konkretne przeszkody – na przykład, młoda zdolna osoba nie może się kształcić, gdyż brakuje jej na to pieniędzy; robotnik, który wykonywał przez wiele lat jakąś pracę, stracił tę możliwość w wyniku wypadku; dobrze sytuowany pracownik stracił dom w rezultacie ciężkiej choroby i utraty pracy. Każda z tych sytuacji zmusiła ludzi do zrewidowania swoich poglądów na życie, ograniczenia swoich oczekiwań, przystosowania się do standardu potrzeb właściwych najbiedniejszym. Nie był to jednak ich wybór, a wymóg sytuacji, w jakiej się znaleźli. Gdy uda się zmienić tę sytuację, ludzie wrócą do swoich dotychczasowych postaw i zachowań. Przykład zaczerpnięty z obszaru edukacji dobrze ilustruje omawianą teorię. Od ponad trzydziestu lat zespół kierowany przez Z. Kwiecińskiego prowadzi badania nad wykluczaniem uczniów

z kultury symbolicznej (por.: Kwieciński 2002). To wykluczanie polega na tym, że wśród uczniów kończących obowiązkowy etap edukacji ponad dwadzieścia procent nie potrafi przeczytać ze zrozumieniem prostych tekstów. Jednocześnie doświadczenie osób prowadzących badania potwierdza, że dodatkowy wysiłek i zainteresowanie skierowane w stronę wykluczanego ucznia może odwrócić ten trend. Oznacza to, że uczniowie mają kłopoty z czytaniem nie dlatego, że przynależą do kultury ubóstwa, ale dlatego, że znaleźli się w trudnej sytuacji. Niezależnie od tego, czy ta sytuacja jest generowana przez dom rodzinny, środowisko rówieśnicze, szkołę, czy przez wszystkie te źródła naraz, jest ona odwracalna.

Pomoc społeczna w myśl teorii sytuacji ubóstwa powinna być skierowana na zmianę niekorzystnej sytuacji, w jakiej znaleźli się biedni. Jest ona w założeniu o wiele szersza od pomocy, którą skłonni byliby świadczyć zwolennicy teorii kultury ubóstwa, a przede wszystkim jest zorientowana na osiągnięcie konkretnych celów. U jej podstaw leży optymizm, że osiągnięcie tych celów jest możliwe, a tym samym możliwe jest przezwycięzenie ubóstwa. Biednych nie można zostawiać sobie samym, stąd pomoc społeczna jest niezbędna. Przekonanie, że „wrzucenie ich na głęboką wodę” może im pomóc, jest mitem niewytrzymującym konfrontacji z praktyką życia codziennego. Wśród biednych w ten sposób potraktowanych tylko jednostkom udaje się przetrwać, zdecydowana większość „idzie na dno”. Dlatego potrzebne są projekty i programy wychodzenia z ubóstwa, wizje dające szansę na pokonanie trudności. Gdy biedni uwierzą w to, że możliwa jest zmiana sytuacji, w jakiej się znaleźli, znajdują w sobie dość siły, by „pójść do przodu”. Wynika z tego, że podstawową formą pomocy społecznej powinna być praca socjalna, zorientowana na konstruowanie nowych perspektyw dla biednych, nie zaś rozdawnictwo dóbr i usług, pozostające bez związku z dążeniami do zmiany sytuacji ubóstwa.

Teoria struktury ubóstwa wini za biedę struktury społeczne i gospodarcze. Dopóki one nie zostaną zmienione, wszelkie próby przezwyciężenia ubóstwa z góry są skazane na niepowodzenie. Pomoc społeczna, jakkolwiek szeroka i hojna, nie poprawi sytuacji biednych, najwyżej przesunie w czasie wybuch konfliktu między nimi a resztą społeczeństwa. Słaba pozycja na rynku pracy, brak uczestnictwa we własności, wreszcie brak dostępu do struktur autorytetu, sprawiają, że biedni są na trwałe wykluczeni z głównego nurtu życia społecznego. Programy i projekty nastawione na poprawę ich indywidualnej sytuacji niewiele zmieniają, gdyż problem nie leży w biednych i konkretnej sytuacji, w jakiej się znajdują, ale w strukturze życia społecznego, z gruntu niesprawiedliwej. Trudno jest przesądzić, jakie miejsce dla pomocy społecznej wyznacza teoria struktury ubóstwa. Jej zwolennicy, z jednej strony, akcentują potrzebę pomocy społecznej, gdyż biedni znaleźli się w trudnej sytuacji nie ze swojej winy, z drugiej, twierdzą, że pomoc społeczna jest całkowicie nieadekwatną formą niwelowania ubóstwa. Trudno wyobrazić sobie, by władza publiczna organizowała pomoc społeczną w duchu teorii struktury ubóstwa. Gdyby tak było, z pracowników socjalnych organizujących tę pomoc czyniłoby się rewolucjonistów. Pracownicy

udzielający świadczeń nie mogliby ograniczać się jedynie do zarządzania skromnymi środkami pomocowymi, musieliby raczej dążyć do gruntownej zmiany stosunków w gospodarce i społeczeństwie.

Aksjologiczne podstawy prawa o pomocy społecznej

Każdy akt prawny odzwierciedla pewien system wartości. Nawet najbardziej zdeklarowani pozytywiści prawnicy, skupieni na analizach logiczno-językowych tekstów prawnych, muszą przyznać, że stanowienie i wydawanie aktów prawnych odbywa się w określonym kontekście oczekiwań społecznych. Ten kontekst zawsze ma wymiar aksjologiczny, gdyż ujawniają się w nim preferencje większości społeczeństwa i zazwyczaj także ustawodawcy odnośnie do jednych wartości i brak preferencji odnośnie do innych. Współczesny nacisk na potrzebę komplementarności analiz prawa potwierdza słuszność takiej perspektywy.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi podstawę systemu prawa polskiego, nie nawiązuje wprost w swoich przepisach do żadnej teorii ubóstwa. Samo słowo „ubóstwo” czy „bieda” nie pojawia się w żadnym z jej artykułów. Jedynym odniesieniem wprost do tej problematyki jest wzmianka w art. 71 o „trudnej sytuacji materialnej rodzin” jako podstawie interwencji ze strony władz publicznych na rzecz tychże rodzin. Akcent położony jest tu jednak nie na ubóstwie, ale na rodzinie, jej wartość podkreśla się przede wszystkim. Konstytucja nie przywołuje też pojęcia pomocy społecznej. W art. 67, który odnosi się do zabezpieczeń społecznych, mówi się w ust. 1 o prawie do ubezpieczeń społecznych, a w ust. 2 o prawie do zaopatrzenia społecznego. Brak wzmianki o prawie do pomocy społecznej jest znamieny. Świadczyć on może o kilku rzeczach. Przede wszystkim o przekonaniu ustawodawcy, że pożądanym system zabezpieczeń społecznych powinien składać się jedynie z dwóch wymienionych form zabezpieczeń. To znaczy, regułą powinny być ubezpieczenia związane z pozostawaniem przez obywateli w stosunku pracy, wyjątkiem zaś zaopatrzenie na wypadek utraty tejże pracy. Pomoc społeczna jako forma zabezpieczenia niezwiązana z pracą nie mieści się w tej logice. Następnie, brak konstytucyjnej wzmianki o pomocy społecznej może także świadczyć o tym, że państwo nie traktuje tej pomocy jako swojego zadania, to znaczy, nie chce brać za tę pomoc odpowiedzialności, uważając, że powinny to uczynić inne podmioty, w warunkach polskich – władze samorządowe. Wreszcie, konstrukcja art. 67, w świetle zasady bezpośredniego stosowania przepisów konstytucyjnych, może świadczyć o tym, że ustawodawca chciał uniknąć sytuacji, w której obywatele dochodziliby prawa do pomocy społecznej bezpośrednio w sądach. Tę ostatnią możliwość zdaje się potwierdzać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2001 roku, wydany jeszcze pod rządami pierwszej

Ustawy o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 roku. Trybunał wyjaśnił w nim, że konstytucyjny termin „zabezpieczenie społeczne” nie jest tożsamy z pojęciem „pomoc społeczna”. Konstytucja nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Zabezpieczenie społeczne należy pojmować jako system służący zaspokojeniu uzasadnionych potrzeb obywateli. Pomoc społeczna ma wobec tego systemu charakter uzupełniający, dlatego w tym przypadku obywatelom nie przysługuje roszczenie do świadczenia pomocy. W obecnym stanie normatywnym nie można dokonać wykładni pojęcia „pomoc społeczna” z art. 67 ust. 2. Przyjęcie takiej wykładni oznaczałoby, iż wszystkim bezrobotnym przysługiwałoby świadczenie zasiłku okresowego, a takiemu obciążeniu państwo nie dałoby rady podołać. Chociaż wraz z uchwaleniem drugiej Ustawy o pomocy społecznej 12 marca 2004 roku argumentacja Trybunału wymagałaby dodatkowej interpretacji, to jej istota pozostaje niezmienna: Konstytucja nie może być podstawą roszczeń o świadczenia z pomocy społecznej.

Brak bezpośrednich odniesień do teorii ubóstwa i pojęcia pomocy społecznej nie oznacza, że Konstytucja pozostaje wobec tych zjawisk aksjologicznie neutralna. Zasadą konstytucyjną, w świetle której należy interpretować wszystkie sytuacje i stany rzeczy związane z relacjami obywateli z państwem, szczególnie w sferze ekonomicznej, socjalnej i kulturalnej, jest zasada sprawiedliwości społecznej. Wyraża ją wprost art. 2 Konstytucji: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Piotr Winczorek w komentarzu do Konstytucji pisze: *Zasady sprawiedliwości społecznej nie są w pełni usystematyzowane. Nie ulega jednak wątpliwości, że należy do nich równość wszystkich obywateli i ochrona słabszych ekonomicznie jednostek i grup ludności wyrażająca się w istnieniu odpowiednich zabezpieczeń społecznych i usług socjalnych świadczonych przez państwo i różne wspólnoty samorządowe. Zasady sprawiedliwości społecznej w powiązaniu z ideą państwa prawnego są w Konstytucji RP odpowiednikiem koncepcji socjalnego państwa prawnego, na którą powołują się inne konstytucje współczesne m. in. niemiecka* (Winczorek 2000, s. 15). Leszek Kołakowski w tekście *Po co nam pojęcie sprawiedliwości społecznej* ujmuje tę kwestię filozoficznie. Pisze: *Jako projekt „alternatywnego społeczeństwa” idea socjalistyczna jest martwa albo może się urzeczywistnić tylko w postaci własnej karykatury, nie jest jednak martwa jako wola, jako preferencyjna solidarność z upośledzonymi i prześladowanymi, jako opozycja względem socjal-darwinizmu, jako światelko, które dobrze jest mieć przed oczyma, by przynajmniej chroniło nas przed wiarą, że najlepszym modelem zbiorowego życia jest mechaniczna eliminacja słabych* (Kołakowski 1999, s. 217).

Tak rozumiana zasada sprawiedliwości społecznej zakłada, po pierwsze, że władze publiczne uznają fakt istnienia w społeczeństwie jednostek i grup gorzej sytuowanych, oraz, po drugie, że zobowiązują się do otaczania tychże jednostek i grup opieką i ochroną. Połączenie tej zasady z zasadą państwa prawnego uwypukla aksjologiczny charakter prawa, jego trwałą orientację na wartości. Wniosek, jaki nasuwa się na tej podstawie, jest jasny. Konstytucja jednoznacznie odrzuca zarówno teorię darwinizmu

społecznego, jak i teorię struktury ubóstwa. W pierwszym przypadku państwo nie zgadza się na pozostawienie najuboższych ich własnemu losowi, w drugim odrzuca możliwość poprawy tegoż losu w sposób inny niż poprzez procedury właściwe państwu prawnemu – próby zamachu na strukturę zatrudnienia, własności czy autorytetu są uznawane za bezprawne. Dla Konstytucji wartością jest wspieranie ubogich, ale tylko w takich formach, które respektują zastany porządek prawny. Ta wyraźna orientacja aksjologiczna nie przesądza jednak, jaką konkretną formę powinno przyjąć wspieranie ubogich. Na podstawie tekstu Konstytucji nie można stwierdzić, która z dwóch pozostałych teorii ubóstwa: teoria kultury ubóstwa czy teoria sytuacji ubóstwa miałaby pierwszeństwo. Ani zasada sprawiedliwości społecznej, ani przywołany wcześniej art. 71 Konstytucji nie przesądzają, jak państwo rozumie ubóstwo: czy jako permanentny stan kultury, bardzo trudny do zmiany, czy jako stan przejściowej sytuacji, możliwy do naprawienia. Zasada sprawiedliwości społecznej nie określa priorytetowego rozumienia ubóstwa. Sprawiedliwe byłoby zarówno wspieranie biednych w rozumieniu Oscara Lewisa, jak i biednych w rozumieniu jego krytyków. Aby odpowiedzieć na pytanie, którą drogę wybrała władza publiczna, należy przejść z poziomu Konstytucji na poziom ustaw regulujących kwestię pomocy społecznej.

Lektura obu polskich ustaw uchwalonych po roku 1989, zarówno tej z 1990, jak i tej z 2004 roku, nie pozostawia wątpliwości co do orientacji aksjologicznej ustawodawcy. Podstawą obu ustaw, a także ich *ratio legis* jest teoria sytuacji ubóstwa. Twórcy prawa o pomocy społecznej uwypuklili aspekt sytuacyjności, a więc także tymczasowości ubóstwa. W ten sposób opowiedzieli się za najbardziej optymistyczną spośród zaprezentowanych tu teorii ubóstwa. Art. 2, ust. 1. Ustawy z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej stanowi, że pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (por.: tekst jednolity, DzU z 2008 r., Nr 115, poz. 728). Ten zapis jest uszczegółowiony w art. 3 ust. 2, który mówi, że zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, o których mowa w art. 2 ust. 1, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Takie sformułowanie celów pomocy społecznej świadczy o tym, że ustawodawca jest przekonany, iż biedni, przy pomocy władzy publicznej, są w stanie zarówno „przezwyciężyć trudną sytuacją życiową, w jakiej się znaleźli”, jak i „usamodzielnić się”. Konstrukcja obu przepisów wyraźnie odwołuje się do teorii sytuacji ubóstwa, opiera się na założeniu, że zmiana sytuacji, w jakiej znaleźli się biedni, jest możliwa, oraz że ta zmiana pociągnie za sobą, jeśli można tak powiedzieć, „stanięcia na nogach ludzi ubogich”. Ustawa wyraźnie zakłada, że potrzeba pomocy społecznej pojawiła się w związku z tym, że pewni ludzie znaleźli się w trudnej sytuacji. Konstrukcja tego przepisu świadczy jednak o tym, że ta sytuacja jest przejściowa. Z podobnym optymistycznym rozumieniem pomocy społecznej spotykamy się w dalszej części ustawy. Oto kilka przykładów.

Art. 39 Ustawy stanowi, że w przypadku długotrwałej choroby, niepełnosprawności lub bezrobocia ludzie ubodzy mogą ubiegać się o zasiłek okresowy. Już sama nazwa tego świadczenia pokazuje, że udzielane jest ono na pewien okres, po którym zakłada się, iż świadczeniobiorca zdoła przewyciężyć trudną sytuację, w jakiej się znalazł. Okres, na jaki przyznawany jest zasiłek okresowy, ustala Ośrodek Pomocy Społecznej na podstawie okoliczności sprawy. Dodajmy, że w praktyce jest on zazwyczaj dość krótki. Art. 80 stanowi, że całodobowy pobyt dziecka w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej powinien mieć charakter przejściowy – do czasu powrotu dziecka do rodziny naturalnej lub umieszczenia w rodzinie zastępczej. Art. 88. mówi, że osoba usamodzielniana, opuszczająca jedną z licznych placówek wymienionych w tym przepisie, zostaje objęta pomocą mającą na celu jej życiowe usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem. Art. 91 stanowi, że uchodźcy udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji. Każdy z tych przepisów, a także wiele innych, których tu nie wymieniono, akcentuje możliwość przewyciężenia trudnej sytuacji człowieka, daje nadzieję, że możliwy jest jego powrót do głównego nurtu życia społecznego, „normalizacja” jego życia. Należy powtórzyć, że jest to przesłanie bardzo optymistyczne. Zakłada ono wiarę zarówno w efektywność pomocy społecznej, jak i w dobrą wolę i zaangażowanie samych biednych. Akcentuje konieczność współpracy między pracownikami socjalnymi i biednymi, uwypukla znaczenie takich cech po stronie biednych, jak uczciwość i odpowiedzialność.

* * *

To, iż różne osoby, sytuacje i stany rzeczy mogą być nazywane ubogimi, jest jednym z oczywistych wniosków myślenia potocznego. Stan, który dla jednej osoby może wydawać się adekwatny, dla innej będzie oznaką skrajnego ubóstwa, stąd mówi się nie tylko o ubóstwie bezwzględnym, ale także względnym. Również rozumienie istoty ubóstwa, jego źródeł i skutków, a także jego ocena (w tym moralna) będą różniły się w zależności od osób i instytucji. Te różnice mają znaczący wpływ na praktykę realizowania pomocy społecznej, stosunek do podopiecznych i klientów, gotowość czynienia na ich rzecz czegoś więcej, niż wymaga tego prawo. Państwo ze swej strony konstruuje jednolity aksjologicznie program pomocy społecznej. Ta pomoc jest traktowana jako uzupełnienie podstawowych form zabezpieczenia społecznego, jako coś wyjątkowego. Z drugiej strony państwo pokłada duże nadzieje w tejszej pomocy, patrzy na nią optymistycznie jako na efektywne narzędzie eliminowania ubóstwa. Wynika to z przyjęcia optymistycznej teorii ubóstwa, w której akcentuje się tymczasowość tego zjawiska.

Interesujące jest pytanie, jak bardzo są ze sobą zbieżne (lub rozbieżne) teorie ubóstwa utrzymywane, z jednej strony, przez władzę publiczną, która jest autorem oficjalnej doktryny tejże pomocy, z drugiej przez praktyków realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej. Ponadto warto zapytać, w jaki sposób oficjalny optymizm dotyczący możliwości przezwyciężenia biedy poprzez usługi pomocy społecznej koresponduje z praktyką świadczenia tychże usług przez pracowników socjalnych. Czy narzędzia, jakie mają do swojej dyspozycji pracownicy socjalni, na przykład, programy i procedury, wspomagają optymistyczne podejście do pomocy społecznej czy też nie? Wreszcie ważne jest pytanie o świadomość samych biednych. Co oni sądzą o swojej biedzie, jak ją rozumieją, czy podchodzą do możliwości jej przezwyciężenia równie optymistycznie co władza publiczna, która otacza ich opieką. Doświadczenia państw bardziej rozwiniętych od Polski potwierdzają, że stratyfikacje społeczne są względnie trwałe. Rozwój gospodarczy sam z siebie nie eliminuje ubóstwa, przeciwnie, zdaje się je pogłębiać. Bezsprzecznym osiągnięciem idei sprawiedliwości społecznej jest nadanie pozytywnego aksjologicznie sensu wspomagananiu ubogich, nawet jeśli niemal nikt nie przypisuje już pozytywnej wartości samemu ubóstwu.

Bibliografia

- DARWIN Ch., 1891, *Autobiografia Karola Darwina, życie i twórczość*, Wydaw. Przeglądu Tygodniowego, Warszawa.
- DELLA FAVE R., 1974, *The Culture of Poverty Revisited: A Strategy for Research*, Caliber, No. 5.
- JAŚKIEWICZ W., JACKOWIAK C., PIOTROWSKI W., 1980, *Prawo pracy w zarysie*, PWN, Warszawa.
- KERBO H., 1983, *Social Stratification and Inequality: Class Conflict in the United States*, McGraw-Hill, New York.
- KOŁAKOWSKI L., 1999, *Po co nam pojęcie sprawiedliwości społecznej*, [w:] L. Kołakowski, *Moje słuszne poglądy na wszystko*, Znak, Kraków.
- KWIECIŃSKI Z., 2002, *Wykluczanie*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- KWIECIŃSKI Z., 2002a, *Nieuniknione?*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- LEWIS O., 1975, *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, Basic Books, New York.
- MALTHUS T., 2003, *Prawo ludności*, De Agostini Polska, we współpr. Altaya Polska, Warszawa.
- MURRAY Ch., 1996, *Charles Murray & the Underclass The Developing Debate*, Institute of Economic Affairs, London.
- MYRDAL G., 1944, *An American Dilemma, The Negro Problem in Modern Democracy*, Harper and Brothers, New York.
- RODMAN H., 1963, *The Lower Class Value Stretch*, Social Forces, No. 42.
- SPENCER H., 1909, *First Principles of a New System of Philosophy*, D. Appleton and Co., New York.
- TREPIŃSKI B., 1991, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, PAN, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- VALENTINE Ch.A., 1968, *Culture and Poverty: Critique and Counter-Proposals*, University of Chicago Press, Chicago.
- WINCZOREK P., 2000, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa.

Theories of Poverty and Social Aid

Any concept of social aid is based on a concrete theory of poverty. In the article *Theories of Poverty and Social Aid* the author reconstructs four theories of poverty and asks which of them constitutes the axiological basis for the Polish law on social aid. The starting point for the author's analysis is a classification of the theories of poverty put forward by Harold R. Kerbo. Kerbo distinguishes the culture of poverty theory, the situation of poverty theory and the structure of poverty theory. These three theories are supplemented by the author of the article with the social Darwinism theory. On the basis of the analysis of provisions of the 1997 Constitution and the 2004 Law on Social Aid, the author argues that the axiological foundation of the Polish law on social aid rises in the situation of poverty theory. This statement gives rise to a number of questions of practical nature which the author puts at the end of the article. One of those questions concerns the relationship between the official optimism of public authorities which set the goals for social work and the opinions of social workers who are involved in contacts with the poor on a regular basis.

II. Debiuty naukowe