

Pieniężna pomoc społeczna w służbie empowerment

*dr hab. Ryszard Szarfenberg,
prof. Uniwersytetu Warszawskiego*

Fot. Arch. Autora



Mówi się, że pieniądze szczęścia nie dają, a czy mogą dać ludziom kontrolę i panowanie nad własnym życiem? Czy ich brak lub niedostatek może doprowadzić do utraty wolności i godności? Innymi słowy, główne pytanie tego artykułu jest takie, czy i jakie znaczenie ma stan naszego budżetu (deficyt czyli ubóstwo, albo ewentualna nadwyżka nad wydatki konieczne) dla sprawy empowerment? Pytanie dodatkowe dotyczyć będzie roli zabezpieczenia społecznego dochodu, a w szczególności pomocy społecznej, w tym kontekście.

Cztery argumenty za uznaniem finansowego aspektu empowerment

Ogólnie rzecz ujmując, zamożność finansowa ma duże znaczenie zarówno dla przeżycia, jak i osiągnięcia celów życiowych. Załóżmy uproszczony model społeczeństwa, w którym wszyscy pracują, otrzymują za pracę wynagrodzenie (jego wysokość zależy od rodzaju pracy), które wydają na swoje potrzeby i pragnienia.

Jest jasne, że osoby o niskich dochodach mają mniejszy wybór, co do sposobu zaspokajania swoich potrzeb i pragnień oraz tego, co je zaspokaja. W związku z tym mają również ograniczony wpływ na sposób realizacji swojego życia i osiągnięć we wspomnianym zakresie. Jest tak dlatego, że w uproszczonym modelu wszystko trzeba kupić na rynku. W rzeczywistości nie wszystko zależy od dochodu. Część tego, co jest nam potrzebne i czego pragniemy nie ma charakteru dóbr i usług rynkowych (np. nie można kupować mężów, żon czy dzieci), a część otrzymujemy bezpłatnie (np. wykształcenie podstawowe i średnie, a czasem wyższe; opiekę zdrowotną). Ponadto, gdy z usprawiedliwionych powodów nie możemy pracować, mamy prawo do świadczeń pieniężnych zastępujących wynagrodzenie. Wszystko to sprawia, że dochód nie determinuje sposobu życia, ale trudno zaprzeczyć, że im on jest wyższy, tym większy zakres wyborów życiowych.

Po pierwsze, gdy brakuje pieniędzy, a w dodatku mamy na utrzymaniu nie tylko siebie, powstaje sytuacja szczególna. Rozpaczliwie zaczynamy szukać uzupełniającego źródła dochodu. Taka sytuacja czyni ludzi podatnymi na wyzysk. Pierwszy przykład, pod wpływem desperacji decydujemy się na wzięcie wysokooprocentowanej pożyczki w parabanku. Drugi przykład, zgadzamy się na propozycję, aby pracować w złych warunkach lub wykonywać pracę na czarno, byle tylko zdobyć brakujący dochód.

Po drugie, gdy się zadłużyliśmy i nie mamy środków na spłatę, powstaje specyficzna relacja między

Fot. H. Gorczyca



nami a wierzycielem. W starożytności można było, ale i obecnie w niektórych krajach można, popaść w niewolę za długi. Skoro dłużnik nie ma jak spłacić długu, powinien go odpracować. Jak długo, w jaki sposób? To już zależy od widzimisię wierzyciela. Dłużnik jest zdany na jego łaskę. Dobrowolne odpracowywanie długów o charakterze zaległości w opłatach czynszowych jest rozwiązaniem stosowanym również w Polsce (Krupa-Dąbrowska, 2011). Zakładamy jednak, że są to cywilizowane formy, a nie niewola za długi.

Po trzecie, wartość pieniędzy mierzona jest siłą nabywczą. Po angielsku to *purchasing power*, inaczej mówiąc, jest to rodzaj władzy nad rynkiem. Nie w sensie decydowania o cenach, czy o konkurencji, ale o tym, co, od kogo i kiedy nabyć. Można w takim ujęciu rozumieć *em-power-ment* jako zwiększanie władzy tego rodzaju. Im więcej pieniędzy mamy i im większą mają one wartość, tym większą władzę rynkową dysponujemy. Możemy kupić coraz więcej tego, co oferowane jest na różnych rynkach, nie tylko dóbr i usług konsumpcyjnych, lecz także na rynku pracy i kapitałowym.

Po czwarte, gdy nabyte zasoby kapitałowe są wysokie możemy zatrudniać innych ludzi, aby pracowali dla nas, na nasz rachunek. Wówczas nie tylko mamy władzę symbolizowaną przez siłę nabywczą, lecz także władzę nad naszymi pracownikami. Praca najemna tym się charakteryzuje, że oferujący ją ludzie zgadzają się podporządkować kierownictwu tych, którzy ich zatrudniają.

Wydaje się to wystarczająco przekonująca argumentacja, aby stwierdzić, że stan naszego budżetu ma znaczenie dla możliwości kształtowania sposobu życia i osiągania jego celów, a także ochrony przed wyzyskiem, niewolą i zależnością (łaską) innych. Poziom dochodu wpływa też na posiadanie władzy rynkowej, w tym tej polegającej na możliwości zatrudniania innych ludzi. Podsumowując, dochód należy do kluczowych warunków decydujących o tym, jakie mamy możliwości panowania i kontroli nad własnym życiem.

Znaczenie zabezpieczenia społecznego dochodu

Najpierw odpowiedzmy ogólnie, czym jest zabezpieczenie społeczne w świetle tego, co napisano w niniejszym tekście. Gdy zdamy sobie sprawę z tego, że ubóstwo wielowymiarowo zagraża wolności i osiągnięciu celów życiowych, zobaczymy potrzebę wprowadzenia rozwiązań, które chroniłyby przed ubóstwem. Rozważmy dwa z nich w szczególnym powiązaniu: ubezpieczenie społeczne i uzupełniającą je pomoc społeczną. Pierwsze polega na tym, że część dochodu z pracy obowiązkowo przeznaczane jest na wspólny fundusz, z którego wypłacane są świadczenia, gdy wystąpi czasowa lub trwała niezdolność lub niemożność pracy (np. z powodu choroby, wieku, macierzyństwa, bezrobocia). Drugie rozwiązanie ma uzupełniać pierwsze. Jeżeli ubezpieczenie społeczne nie uchroniło od ubóstwa, to wówczas włącza się pomoc społeczna nastawiona właśnie na wsparcie przeznaczone dla ubogich.

Oczekiwanie, że zatrudnienie i ubezpieczenie społeczne uchronią wszystkich przed ubóstwem jest nierealistyczne. Po pierwsze, aby być ubezpieczonym trzeba odpowiednio długo legalnie pracować, co może nie być możliwe z różnych powodów. Po drugie, praca nie we wszystkich przypadkach daje taki dochód, aby można było z niego utrzymać siebie i rodzinę (Bukowski, Magda, 2013). Po trzecie, świadczenia z ubezpieczenia społecznego mogą nie być na tyle powszechne i/lub wysokie, aby ochroniły przed ubóstwem w razie niezdolności do pracy. Wobec tych niedoskonałości uzasadnione jest wprowadzenie uzupełniającej pomocy społecznej.



Fot. H. Gorczyca

Jaka jednak powinna ona być? Można wskazać trzy warunki, aby pomoc społeczna skutecznie chroniła przed ubóstwem: uprawnienie, adekwatność, korzystanie (zob. Szarfenberg, 2010). Bez prawa do pomocy nie można z niej korzystać. Z kolei, gdy mamy do niej prawo, może być niewystarczająca. A gdy nawet są i uprawnienie, i adekwatność, trzeba jeszcze mieć możliwość i chęć skorzystania (nie wszyscy uprawnieni do odpowiednio wysokich świadczeń z nich korzystają). To rozumowanie dotyczy przede wszystkim świadczeń pieniężnych, gdyż o ubóstwie finansowym tu mowa.

Uprawnienie do pomocy powinno uwzględniać też jej uzupełniający charakter. Załóżmy, że do pomocy społecznej w postaci pieniężnej uprawnione będzie każde ubogie gospodarstwo domowe. Takie rozwiązanie wydaje się być niezgodne z uzupełniającym charakterem pomocy. Wątpliwe jest udzielanie pomocy pieniężnej tym ubogim gospodarstwom domowym, w których są osoby zdolne do pracy i mogące pracować, ale niezatrudnione i/lub osoby, które mają prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, ale nie korzystające z niego. W pierwszym przypadku należy najpierw spróbować pomóc w znalezieniu zatrudnienia, a w drugim w uzyskaniu świadczeń ubezpieczeniowych. Dopiero, gdy wspomniane działania nie odniosą oczekiwanego skutku (uzyskanie zatrudnienia lub świadczenia ubezpieczeniowego, chroniących przed ubóstwem), wówczas należy uruchomić odpowiednią pomoc społeczną.

Dlaczego pomoc społeczna zawodzi?

Jeżeli nakreślony system działa dobrze, wówczas problem ubóstwa nie powinien w ogóle występować, a tym samym nie powinny mieć miejsca zagrożenia dla szans życiowych i wolności. Załóżmy, że nie ma problemów z zatrudnieniem oraz ubezpieczeniem społecznym, gdzie i dlaczego może zawodzić pomoc społeczna? Trzy wspomniane warunki mogą być niespełnione pojedynczo lub w kombinacjach. Przyjmijmy, że nie ma problemu z uprawnieniem. Po pierwsze, zasiłki z pomocy społecznej mogą być zbyt niskie, zbyt krótko wypłacane. Po drugie, nawet gdy



Fot. H. Gorczyca

są one odpowiednie, uprawnione rodziny z nich nie korzystają dlatego, że nie wiedzą o takiej możliwości, albo też uznają, że im się nie należą, albo nie chcą z nich korzystać. Przy czym ta niechęć wynikać może nie z tego, że nie ma obiektywnej potrzeby czy są inne możliwości, ale z poczucia wstydu i upokorzenia. Prośzenie innych ludzi o pomoc pieniężną, która nie jest pożyczką, ale darowizną, tradycyjnie uznawane jest za sytuację emocjonalnie trudną. Czyni ludzi zależnymi od darczyńców ze względu na zasadę wzajemności.

Cywilizowana pomoc społeczna to jednak nie pomoc dobroczynna w postaci jałmużny i darowizn, ale prawo obywatelskie. Świadczą o tym dokumenty ustanawiające prawa człowieka, na przykład prawo do pomocy społecznej zapisane w Europejskiej Karcie Społecznej, regulowanie zasad jej przyznawania w powszechnie obowiązującym prawie (np. ustawa o pomocy społecznej) oraz możliwość odwołania się od decyzji odmawiającej świadczenia do niezależnej instancji (w Polsce są to samorządowe kolegia odwoławcze). Nie zmienia tego fakt, że administracyjne procedury przyznawania pomocy mogą wydawać się na pierwszy rzut oka niezgodne z duchem praw człowieka. Są to w doktrynie prawa administracyjnego przesłuchania i oględziny (rodzinny wywiad środowiskowy), ale służą nie zbieraniu dowodów w sprawie karnej, tylko w sprawie o przyznanie świadczenia pieniężnego, czyli pomocy ze środków publicznych. Ponadto nie wynika z praw człowieka, że nie można ustanawiać dodatkowych warunków otrzymania pomocy poza ubóstwem dochodowym, na przykład wymóg przyjęcia oferty pracy dla osób do niej zdolnych, wymóg poddania się procedurze administracyjnej (czyli przesłuchaniom i oględzinom). Jeżeli te wymogi nie są arbitralnie narzucone i niesprawiedliwe, nie naruszają żadnych

innych praw, to można je stosować. Ważne jednak, aby w praktyce realizacja celu polegającego na tym, aby wpływać na zachowania i życie ludzi doświadczających ubóstwa, nie popadała w sprzeczność z ochroną ich przed ubóstwem.

Są dwa argumenty, z którymi rzadko się dyskutuje, a które sprawiają, że współczesna pomoc społeczna może źle działać. Pierwszy jest taki, że pomoc pieniężna zniechęca do pracy, a więc musi być jak najbardziej skąpa i niedostępna. Drugi mówi, że wielu ludzi, którzy nie powinni korzystać z pomocy społecznej, gdyż nie są biedni lub mogliby pracować, czy pracują na czarno, jednak z niej korzysta. Drugi argument wspiera pierwszy i prowadzi do postulatów „uszczelnienia” pomocy, czyli między innymi uczynienia jej mniej dostępną dla tych, którzy mogą pracować lub nie są ubodzy.

Oba argumenty są teoretycznie i empirycznie wątpliwe, a projektowana na ich podstawie pomoc społeczna zawodzi (Szarfenberg, 2008; 2010). Po pierwsze, pogląd, że ludzie pracują tylko wtedy, gdy są ubodzy jest fałszywy. Liczne badania dowodzą, że praca daje wiele niematerialnych korzyści (Waddell, Burton, 2006), a ludzie pracują nawet wtedy, gdy nie muszą tego robić z przyczyn ekonomicznych, albo nie pracują nawet, gdy są bardzo ubodzy. Po drugie, szacuje się, że poziom niekorzystania z pomocy społecznej wśród tych, którzy mają do niej prawo może wynosić aż 50%. Z tego wynika, że nie mamy do czynienia z nadużywaniem, ale z niedostatecznym korzystaniem z pomocy. Po trzecie, im bardziej będziemy chcieli wyeliminować domniemane zniechęcanie do pracy i nadużycia, tym więcej będzie przypadków jej nieudzielenia, wtedy gdy jest potrzebna. Ponadto, ograniczanie wysokości świadczeń, motywowane zachowaniem bodźców do pracy i zniechęcaniem potencjalnych oszustów, prowadzi do tego, że pomoc staje się nieskuteczna w ochronie przed ubóstwem.

Jak ta ogólna argumentacja odnosi się do sytuacji w Polsce? Szacuje się, że u nas liczba osób w skrajnie ubogich gospodarstwach domowych to 7% całej ludności (GUS, 2013). Są to głównie gospodarstwa

domowe osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł. Czy to dużo? W liczbach bezwzględnych to ponad 2,5 miliona ludzi w różnym wieku. Mamy liczne świadczenia, które przeznaczone są dla ubogich rodzin, o czym świadczy stosowanie kryteriów dochodowych ubóstwa. Są to co najmniej zasiłki wypłacane na podstawie ustaw o pomocy społecznej, o świadczeniach rodzinnych (z wyjątkami, np. świadczenie pielęgnacyjne i tzw. becikowe nie dla bogatych), o dodatkach mieszkaniowych. Wniosek jest taki, że nie chronią one wystarczająco przed skrajnym ubóstwem. Mamy regulacje, których celem jest dostarczenie podstawowych usług społecznych bezpłatnie, a także zapobieganie wyzyskowi i lichwiarskim pożyczkom. W obliczu desperacji wynikającej ze skrajnego ubóstwa oraz wzajemnych korzyści (ubogi ma dodatkowy dochód, pracodawca tanią siłą roboczą, a parabank zysk), mogą być one mało skuteczne.

Wnioski

Podsumowując, pomoc społeczna jest częścią większego systemu społecznego i w tym kontekście należy o niej myśleć. Powinna być ona zaprojektowana na podstawie założenia, że skrajne ubóstwo jest sprzeczne z wolnością i godnością człowieka, a więc jest naruszeniem jego podstawowych praw (ONZ, 2012). Reformowanie pomocy społecznej oparte na przekonaniu, że człowiek pracuje tylko po to, żeby przeżyć i oszukuje, kiedy tylko może, prowadzi do tego, że coraz bardziej ona zawodzi. Tym samym rośnie zagrożenie dla wolności i godności oraz praw człowieka, które są w centrum myślenia o empowerment.

Bibliografia

GUS, *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

ONZ, *Wytyczne w sprawie skrajnego ubóstwa i praw człowieka* (rezolucja A/HRC/21/39). Rada Praw Człowieka, 2012.

Bukowski M., Magda I. (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2011. Ubóstwo a praca*. Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2013.

Krupa-Dąbrowska R., *Malowanie i sprzątanie formą zapłaty za lokal*. „Rzeczpospolita” z 26.01.2011.

Szarfenberg R., *Wątpliwe prawa, wątpliwa argumentacja*. W: Głąbicka K., Grewiński M. (red.), *Wokół polityki społecznej*. PTPS, IPS UW, WSP TWP, Warszawa 2008.

Szarfenberg R., *Minimalny dochód gwarantowany i pomoc społeczna*. W: Szarfenberg R., Żołędowski C., Theiss M. (red.), *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*. Elipsa, Warszawa 2010.

Waddell G., Burton K., *Is work good for your health and well-being?* TSO, Londyn 2006.

Wersja elektroniczna kwartalnika do pobrania
na www.standardpomocy.pl