

Lucyna Deniszczuk

Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych

Miary ubóstwa i problemy ich aplikacji

Badania nad zjawiskiem ubóstwa w wymiarze indywidualnym i społecznym mają już ponadstuletnią historię. Nadal jednak trwają dyskusje dotyczące definicji ubóstwa, jego przyczyn i uwarunkowań, a w konsekwencji także metod i instrumentów badawczych. Pomimo istotnych nieraz różnic dzielących poglądy badaczy w tych kwestiach, wspólne wydaje się uznawanie trwałości i godności życia ludzkiego za wartość nadrzędną. Stanowi to podstawę przekonania, że niedopuszczalne jest bytowanie ludzi poniżej pewnego minimalnego poziomu zaspokajania potrzeb, określanego jako linia (granica) ubóstwa. Linie takie stanowią podstawowe mierniki ubóstwa niezależnie od tego, że są konstruowane na podstawie odmiennych przesłanek i za pomocą różnych metod.

Wśród stosowanych linii ubóstwa w badaniach i praktyce polityki społecznej rozróżnia się przede wszystkim te, które ustalane są metodami zobiektywizowanymi od ustalanych na podstawie subiektywnych osądów badanych osób czy rodzin. Nazwanie pierwszej z tych grup mierników (linii) „obiektywnymi” stanowi pewne uproszczenie, co uzasadnia zastosowanie cudzysłowu. Uproszczenie polega na tym, że przyjmowane w konstrukcji tych mierników założenia o charakterze wartościującym tylko po części mają za podstawę zalecenia nauki czy wyniki obserwacji procesów realnych, po części zaś noszą charakter subiektywnych wyborów, dokonywanych przez badaczy i polityków społecznych. Wśród mierników określanych jako „obiektywne” rozróżnić można te, które wyznaczają bezwzględne granice ubóstwa od tych, które mają charakter względny czy inaczej parametryczny.

Subiektywne metody wyznaczania linii ubóstwa przyjmują za podstawę opinie badanych osób (respondentów badań reprezentacyjnych) w kwestii wysokości dochodu niezbędnego do zaspokojenia minimum potrzeb biologicznych i społecznych jednostki i rodziny.

Wreszcie inne metody badania ubóstwa, które uwzględniają wielowymiarowość tego zjawiska, a więc jego identyfikacja wymaga rozpatrywania także czynników pozadochodowych oraz warunków otoczenia, w jakim żyją gospodarstwa i jednostki ubogie (Deniszczyk 1977; Panek i in. 1999).

Niniejszy szkic zawiera zwięzłą charakterystykę wymienionych tu linii ubóstwa oraz niektóre opinie i poglądy dotyczące ich przydatności w badaniach cech i zasięgu ubóstwa, a także ich stosowania w działaniach polityki społecznej, zmierzających do ograniczenia tego zjawiska. Na tej podstawie, jak i na podstawie własnych doświadczeń zebranych w toku wieloletnich badań, przedstawiam argumenty przemawiające za wykorzystywaniem w badaniach ubóstwa w Polsce, linii ubóstwa określanych przy zastosowaniu podejścia normatywnego, tj. minimum socjalnego i minimum egzystencji. Wskazuję ponadto na niektóre problemy związane z aplikacją wyników tych badań do polityki społecznej.

Linie ubóstwa ustalane metodami zobiiektywizowanymi

Linie ubóstwa wyznaczone na podstawie koszyków wydatków zaspokajających podstawowe potrzeby (podejście normatywne)

Pierwowzorem współczesnych linii ubóstwa opracowywanych na podstawie kosztów towarów i usług zaspokajających potrzeby uznane za niezbędne były standardy minimum egzystencji opracowywane na przełomie XIX i XX stulecia. Jako przykład takiego standardu w literaturze przedmiotu wymienia się najczęściej opracowaną przez Benjamina S. Rowntree „Primary Poverty Scale” (Rowntree 1901). Współcześnie koszyk minimum egzystencji stanowi podstawę wyznaczającą dolną granicę obszaru ubóstwa (Deniszczyk 1972, podobnie Gudowski 1990). Jeśli potrzeby konsumpcyjne nie są zaspokajane przynajmniej na tym poziomie, to biologiczna egzystencja człowieka zostaje zagrożona; takie warunki bytowania określane bywają jako nędza lub skrajna nędza. Natomiast górną granicę obszaru ubóstwa wyznacza linia ustalana na podstawie minimum socjalnego. Zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych poniżej tego poziomu powoduje niedostatek, narastanie zagrożenia biedą, prowadząc do zerwania więzi kulturowych i społecznych, w tym także w procesie pracy.

Wobec tego, że w rzeczywistości większość potrzeb zaspokajanych jest w obrębie gospodarstwa domowego, stanowi ono podstawowy podmiot, dla którego budowane są koszyki towarów i usług oraz warunków mieszkaniowych. W konstrukcji koszyka – zarówno minimum egzystencji, jak i minimum socjalnego – określane są potrzeby wszystkich osób w gospodarstwie domowym, zróżnicowane ze względu na ich wiek i poziom aktywności fizycznej, a także potrzeby gospodarstwa domowego bezpośrednio niezależne od jego liczebności, z którą związany jest tzw. efekt skali gospodarowania. Przy takim rozwiązaniu metodologicznym nie stosuje się skal ekwiwalentności, tj. parametru, za którego pomocą mierzyć można wpływ demograficznej struktury gospodarstw domowych na ich wydatki, a więc je porównywać. Skale ekwiwalentności wynikające z porównania wartości koszyków

minimum socjalnego opracowanych dla gospodarstw domowych o różnych cechach demograficznych i społecznych, żyjących w warunkach połowy lat 90. niewiele różnią się od stosowanych w krajach OECD; natomiast skale ekwiwalentności koszyków minimum egzystencji – różnią się znacznie.

W PRL minimum socjalne – zgodnie z postanowieniem uchwały rządu nr 165 z sierpnia 1981 r., podjętej po porozumieniach sierpniowych, obliczane było systematycznie w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych poczynając od 1981 r. W pierwszej połowie lat 80. dostosowano ten koszyk do sytuacji narastającego kryzysu gospodarczego i pogarszających się warunków życia, nazywając go kryzysowym. Od połowy lat 80. stosowane w konstrukcji tego koszyka normy i normatywy (tj. jego rzeczowa struktura) – w zasadzie – nie ulegały zmianie. Natomiast dokonywano okresowej waloryzacji minimum socjalnego na podstawie informacji statystycznych o zmianach cen towarów i usług konsumpcyjnych. Koszyk minimum egzystencji opracowany został po raz pierwszy dla warunków rynkowych 1994 r. (Deniszczuk, Sajkiewicz 1996), a jego wycena i waloryzacja są kontynuowane systematycznie. Od 1994 r. zmieniono także koszyk minimum socjalnego, dostosowując go do warunków rynkowych i zasad funkcjonowania gospodarstw domowych w nowym systemie gospodarki rynkowej.

Minimum egzystencji

Zakres i poziom zaspokajanych potrzeb według standardu minimum egzystencji wyznacza granicę, poniżej której występuje biologiczne zagrożenie życia oraz psychofizycznego rozwoju człowieka (Deniszczuk 1995, a także Deniszczuk, Sajkiewicz 1996). Jeżeli zatem bieżący dochód – pieniężny i niepieniężny – jednostki lub gospodarstwa domowego nie może zapewnić konsumpcji wyznaczonej tym standardem, to wówczas zagrożona zostaje trwałość życia, przez utratę możliwości zachowania zdrowia i zdolności do pracy.

W konstrukcji koszyka wykorzystuje się zalecane przez naukę oraz ustalone arbitralnie – metodą ekspercką – normy i normatywy spożycia (wzgl. zużycia) wybranych towarów i usług. Przyjmuje się założenie, że gospodarstwa domowe o dochodach odpowiadających poziomowi minimum egzystencji zakupują towary standardowe o relatywnie niskich cenach w najtańszych źródłach zakupu (m.in. w sklepach rzeczy przecenionych lub używanych). W związku z tym ceny zastosowane do obliczenia wartości ilościowego koszyka są znacznie niższe od cen przeciętnych rejestrowanych w badaniach statystyki publicznej. Dominującą część wydatków w koszyku minimum egzystencji stanowi żywność, a dalej środki utrzymania czystości, najniezbędniejsze wydatki, związane z realizacją obowiązku szkolnego dzieci oraz koszt utrzymania bardzo małego mieszkania (wg normatywu zasiedlania tzw. mieszkań socjalnych w zasobach komunalnych). Odpowiada to założeniu, że obrona przed głodem i ujemnym wpływem naturalnego środowiska wyznacza podstawowe kategorie potrzeb w tym najniższym z dopuszczalnych standardów konsumpcji.

Minimum socjalne

Koszyk towarów i usług według standardu minimum socjalnego jest tak skonstruowany, aby na każdym etapie rozwoju człowieka zapewniał mu warunki bytowania,

które umożliwiają reprodukcję jego sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymywanie więzi społecznych w procesie nauki, pracy i wypoczynku (Deniszczuk 1977). Definicja ta, przyjmowana także w praktyce obliczanego od 1981 r. w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych minimum socjalnego, odpowiada zaleceniom Komisji Europejskiej (z czerwca 1992 r.) dotyczącym wprowadzenia instytucji tzw. standardu minimalnego dochodów (MIS). W myśl tych zaleceń standard ten powinien być ustalany na poziomie zapewniającym minimalny, ale zarazem „godny” sposób życia, adekwatny do przeciętnego poziomu życia w danym kraju, a więc taki, który nie dopuszczałby do wykluczenia jednostki lub rodziny ze społeczeństwa z powodu niedostatecznego statusu materialnego (Veit-Wilson, 1995).

Respektowanie kryterium utrzymania więzi ze społeczeństwem (lub inaczej – niedopuszczenia do marginalizacji jednostki lub rodziny) oznacza, że koszyk minimum socjalnego uwzględnia nie tylko zaspokojenie elementarnych potrzeb „do przeżycia”, ale także społecznych, tzw. pochodnych, oraz niektórych potrzeb wyższego rzędu. Zaspokojenie tych potrzeb określone jest na poziomie relatywnie niskim, ale nie sprzecznym z zaleceniami nauki (wyżywienie, higiena osobista, mieszkanie) i zgodnym z powszechnie uznawanymi normami obyczajowymi (odzież) i kulturowymi (rekreacja i wypoczynek) oraz obowiązującymi regulacjami prawnymi (oświata podstawowa, ochrona zdrowia).

W zakresie wielu kategorii potrzeb konieczne jest arbitralne (eksperckie) ustalenie poziomu ich zaspokajania, jednakże przy wykorzystywaniu danych statystycznych, zaleceń nauki, a także informacji dotyczących zachowań konsumpcyjnych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Koszyk minimum socjalnego obejmuje następujące grupy wydatków na towary i usługi:

- 1) żywność,
- 2) odzież i obuwie,
- 3) mieszkanie (eksploatacja i wyposażenie),
- 4) ochrona zdrowia (leki, środki opatrunkowe itp.),
- 5) higiena osobista,
- 6) oświata i wychowanie,
- 7) kultura,
- 8) sport i wypoczynek,
- 9) transport i łączność,
- 10) pozostałe (rezerwa na ewentualne zwiększenie wydatków na dobra nie uwzględnione w koszyku lub wydatków nieprzewidzianych, głównie związanych z sytuacjami losowymi).

Wymienione grupy wydatków obejmują zarówno towary i usługi bieżącej konsumpcji, jak i wydatki na odnawianie zasobów dóbr tzw. trwałych i półtrwałych o dłuższym – niż rok lub miesiąc – okresie używania. W celu obliczenia wydatków na te dobra konieczne jest ustalenie koszyka ich zasobów, a także okresów ich użytkowania. Obliczona na tej podstawie kwota wydatków na te dobra w skali roku lub miesiąca może być traktowana jako:

- a) stopa amortyzacji (oszczędności) środków przeznaczonych na odtworzenie danego dobra po jego całkowitym zużyciu bądź jako

b) spłata kredytu lub pożyczki zaciągniętej na zakup danego dobra czy standardowego zestawu dóbr.

Każda z tych interpretacji może oznaczać gospodarowanie bądź z odłożeniem w czasie zaspokajania określonych potrzeb (wariant a) bądź z wyprzedzeniem ich zaspokojenia w stosunku do posiadanych środków (wariant b). Aczkolwiek można znaleźć potwierdzenie każdego z tych sposobów gospodarowania w rzeczywistych zachowaniach gospodarstw domowych, to jednak przyjęta modelowa konstrukcja koszyka stanowi, z konieczności, uproszczenie. W rzeczywistości bowiem sposoby gromadzenia dóbr, zwłaszcza trwałego użytkowania, są bardziej zróżnicowane i złożone, w tym także w gospodarstwach domowych o niskich dochodach.

Wydatki na żywność według koszyka minimum socjalnego stanowią największy, ale nie dominujący – jak w koszyku minimum egzystencji – odsetek ogółu wydatków. Są one ustalane na podstawie norm żywienia oraz – odpowiadających im – norm wyżywienia. Normy żywienia określają ilość energii oraz składników odżywczych (w przeliczeniu na 1 osobę i 1 dzień) niezbędnych do prawidłowego rozwoju dziecka oraz utrzymania optymalnej zdolności psychofizycznej organizmu człowieka dorosłego, a także zapewnienia mu dobrego stanu zdrowia i długowieczności. Natomiast normy wyżywienia określają ilości produktów niezbędnych do zestawienia racji pokarmowych, zgodnych z normami żywienia.

Należy podkreślić, że w koszyku minimum socjalnego nie przewiduje się wydatków na alkohol i tytoń, przy założeniu, że ich ewentualny okazjonalny zakup może być dokonany tylko z rezerwy na wydatki „pozostałe” lub kosztem rezygnacji z zakupu innych towarów i usług objętych koszykiem.

Jak wspomniałam, minimum socjalne obliczane było w Polsce z zastosowaniem nie zmienianych od połowy lat 80. norm i normatywów. W wersji minimum socjalnego, opracowanej w 1995 r. dla warunków 1994 r. (Deniszczuk, Sajkiewicz 1996) wprowadzono zmiany niektórych założeń wynikające przede wszystkim z nowych warunków rynkowych. Wykorzystano też najnowsze normy wyżywienia oraz uwzględniono wydatki na realizację podstawowych potrzeb kulturalnych, wypoczynku i rekreacji. W wycenie koszyka towarów i usług zastosowano przeciętne ceny dóbr o niskim standardzie, pochodzące z notowań, a w niektórych przypadkach wykorzystywano wyniki bezpośredniej obserwacji rynku, przede wszystkim bazarowego.

W wyniku tych zmian wartość zmodyfikowanego koszyka minimum socjalnego była o około 15% niższa od wersji „tradycyjnej” dla tego samego roku.

Linie ubóstwa wyznaczane na podstawie wskaźnika żywnościowego

Przykładem linii ubóstwa, ustalonej na podstawie wydatków na żywność, według „modelowej” diety, jest obowiązująca w USA od połowy lat 60. oficjalna linia ubóstwa (US Poverty Line). Na podstawie propozycji sformułowanej przez M. Orshansky (Orshansky 1965) Departament Rolnictwa opracował cztery tzw. oszczędne plany żywienia, zapewniające zaspokojenie potrzeb w zakresie wyżywienia na poziomie dostatecznym pod

względem ilościowym i jakościowym, po najniższym koszcie. Ustalono jednocześnie, na podstawie badań, że w trzy- i więcej osobowych gospodarstwach domowych żywność stanowi około 1/3 ogółu wydatków. W związku z tym przyjęto, że wartościowy wyraz linii ubóstwa stanowi trzykrotność tak określonych wydatków na żywność. Począwszy od 1980 r. oficjalna linia ubóstwa jest jednakowa dla wszystkich grup ludności (początkowo odrębnie traktowano ludność rolniczą oraz rodziny niepełne). Obowiązująca obecnie linia ubóstwa uwzględnia tylko zróżnicowanie sytuacji rodzin pod względem liczby i wieku dzieci. Linia ubóstwa jest corocznie waloryzowana przy zastosowaniu urzędowego indeksu cen konsumpcyjnych (Kowalak 1996).

Linie ubóstwa wyznaczone metodami względnymi (podejście parametryczne)

Podstawową cechą charakteryzującą tę linię jest zmienność jej wartości w zależności od zmian przeciętnego poziomu życia. Relatywny charakter linii parametrycznej do osiąganego przeciętnego poziomu dochodów lub wydatków istotnie odróżnia ją od linii ustalanych normatywnie, takich jak minimum socjalne czy minimum egzystencji. Te ostatnie, w myśl przyjętej konwencji, zmieniają się w zasadzie tylko w wyniku zmian poziomu cen. Stanowi to logiczną konsekwencję tego, że linie o charakterze bezwzględnych budowane są – przede wszystkim – na podstawie zaleceń nauki, które nie zmieniają się w takim tempie jak ogólny poziom dochodów czy wydatków sektora gospodarstw domowych. Jednakże w warunkach np. szybkiego wzrostu gospodarczego, zmian oferty rynkowej, a także zmian zachowań konsumpcyjnych gospodarstw domowych pożądana jest modyfikacja koszyka.

Stosowanie parametrycznych (względnych) linii ubóstwa stanowi, obok innych przesłanek, konsekwencję objaśniania tego zjawiska przez zróżnicowanie poziomu życia, którego wyrazem są nierówności dochodowe (Boczoń i in. 1995).

Linie parametryczne według standardu europejskiego

W badaniach prowadzonych przez Eurostat przyjmuje się trzy linie ubóstwa. Stanowią one 40%, 50% i 60% przeciętnych wydatków na jednostkę ekwiwalentną przy zastosowaniu skali ekwiwalentności OECD (skala ekwiwalentności jest parametrem, który pozwala mierzyć wpływ struktury demograficznej gospodarstwa domowego na jego potrzeby i tym samym koszty utrzymania. Stosowanie tych skal umożliwia porównywanie dochodów i wydatków gospodarstw domowych niezależnie od ich charakterystyk demograficznych). W Polsce w badaniach prowadzonych przez GUS stosuje się m.in. linię ubóstwa stanowiącą 50% przeciętnych wydatków gospodarstw domowych, w przeliczeniu na jednostkę ekwiwalentną wg skali OECD. Stosowanie z góry założonej skali ekwiwalentności stanowi jedną z ważnych różnic między podejściem parametrycznym a normatywnym w ustalaniu linii ubóstwa.

*Oficjalna linia ubóstwa jako kryterium świadczeń
pomocy społecznej w Polsce*

Przykładem względnej linii ubóstwa o charakterze oficjalnym są rozwiązania zastosowane w ustawowych regulacjach o pomocy społecznej w Polsce. W ustawie obowiązującej do końca 1996 r. funkcję taką pełniła najniższa emerytura: o zasiłek z pomocy społecznej mogła się ubiegać osoba, której dochód nie przekroczył tej granicy. W wyniku nowelizacji ustawy o pomocy społecznej (z czerwca 1996 r.) granica ta została określona kwotowo na osobę samotną i/lub rodzinę (przy zastosowaniu skali ekwiwalentności OECD) i podlega corocznej waloryzacji. Jednakże obok tego kryterium dochodowego (znacznie niższego od minimum socjalnego a zbliżonego do minimum egzystencji) obowiązują także inne, charakteryzujące społeczne położenie świadczeniobiorcy.

*Linie ubóstwa wyznaczone na podstawie
ocen subiektywnych (indywidualnych)*

Wyniki badań ankietowych polegających na gromadzeniu opinii respondentów na temat wysokości dochodu zabezpieczającego minimum potrzeb rodziny bądź zjawiska biedy w skali społecznej, wraz z oceną własnej sytuacji materialnej, dają podstawę do ustalania linii ubóstwa o charakterze subiektywnym.

Badania tego rodzaju po raz pierwszy przeprowadził w USA Instytut Gallupa w latach 30. (Golinowska 1996). W latach 70. metody badania osądów respondentów rozwinięto w Holandii (Podgórski 1994), a w latach 80. – w Wielkiej Brytanii. Aktualnie w Polsce badania tego typu są prowadzone przez CBOS, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, a w ostatnich latach także przez GUS i SGH.

Przy ustalaniu subiektywnej linii ubóstwa istotne znaczenie mają zarówno pytania zadawane respondentom, jak i metody przetwarzania uzyskanych odpowiedzi. Na przykład w metodzie lejdejskiej istotną rolę spełnia tzw. dochodowa funkcja dobrobytu, wyrażająca zależność osiąganą przez gospodarstwo domowe satysfakcji z konsumpcji (dobrobytu) od wysokości dochodu tego gospodarstwa. Parametry tej funkcji są szacowane na podstawie wyników badań ankietowych gospodarstw domowych na temat ich oceny różnych poziomów dochodu. Ustalana arbitralnie pewna niska wartość dochodowej funkcji dobrobytu daje z kolei podstawę do wyznaczenia wysokości dochodu stanowiącego subiektywną linię ubóstwa (Podgórski 1996).

*Wielowymiarowa metoda analizy przynależności
do sfery ubóstwa*

Charakteryzowane w poprzednich punktach metody zawsze prowadzą do ustalania wysokości dochodu lub wydatków, który uznaje się za linię ubóstwa odcinającą populację ludzi (gospodarstw domowych) ubogich od nieubogich. Metoda wielowymiarowa unika

wyznaczania takiej jednopunktowej granicy, a przez zastosowanie teorii zbiorów rozmytych pozwala nie tylko wyróżnić gospodarstwa ubogie i nieubogie, ale i grupę pośrednią, o różnym stopniu zagrożenia ubóstwem. Metoda ta zastosowana została w badaniach prowadzonych przez zespół pracowników SGH i GUS pod kierunkiem prof. T. Panka (*Warunki życia...*, 1994).

W metodzie wielowymiarowej uwzględnia się nie tylko takie wymiary ubóstwa, jak dochody gospodarstw domowych, ale i ich warunki mieszkaniowe oraz posiadane zasoby. Stosuje się, jako wzajemnie uzupełniające się, podejście obiektywne i subiektywne. Pierwsze z nich polega na mierzeniu ubóstwa na podstawie faktycznego poziomu dochodów oraz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i zasobności gospodarstw domowych, a drugie – na zbieraniu i analizie subiektywnych ocen badanych gospodarstw, dotyczących ich sytuacji materialnej (Panek 1996).

Wymienione wymiary ubóstwa opisywane są za pomocą zmiennych traktowanych jako symptomy tego zjawiska. Zmienne pozwalają na szacowanie wartości funkcji przynależności gospodarstwa domowego do zbioru ubogich. W postępowaniu tym konieczne jest m.in. ustalenie wartości progowych zmiennej opisującej dochód (ekwiwalentny) gospodarstwa domowego; w przytaczanych badaniach za progową wartość minimalną przyjęto 70% minimum socjalnego dla jednoosobowego gospodarstwa domowego, a maksymalną – dwukrotność tego minimum.

Krytyka stosowanych metod ustalania linii ubóstwa (wybrane opinie)

W zasadzie każde z przedstawionych tu podejść (metod) ustalania linii ubóstwa ma zwolenników i przeciwników. Niektórzy badacze negują zasadność podejścia normatywnego, wykorzystującego zalecenia specjalistów w dziedzinie fizjologii żywienia czy ekspertów z innych dziedzin. Inni natomiast uważają, że poza kryterium żywnościowym nie istnieją żadne obiektywnie uzasadnione normy określające zaspokojenie potrzeb na minimalnym, a jednocześnie wystarczającym, poziomie. Ale i uniwersalne kryterium żywnościowe może okazać się zawodne, zwłaszcza w krajach o strefowym zróżnicowaniu warunków klimatycznych, obyczajowych, religijnych czy społecznych, potęgowanych znacznym dystansem dzielącym warunki życia na wsi i w mieście.

Z kolei podejście parametryczne bywa krytykowane ze względu na arbitralne przyjmowanie danego odsetka przeciętnego dochodu (czy wydatków) jako linii ubóstwa. Dowodzi się, iż linie relatywne opisują raczej zjawisko nierówności dochodów i spożycia (wydatków) niż ubóstwa. Dotyczy to jednak krajów wysoko zaawansowanych w rozwoju, w których przeciętny poziom życia jest bezwzględnie wysoki. W krajach najuboższych różnice między liniami ubóstwa, ustalonymi w różny sposób i wyrażającymi różne poziomy zaspokajanych potrzeb, są w rzeczywistości bardzo wąskie.

Linia ubóstwa ustalana na podstawie subiektywnych osądów czy to społecznego wymiaru biedy czy postrzegania własnej sytuacji materialnej zyskuje ostatnio wielu

zwolenników. Jeśli jednak wyniki stosowanych badań mają być reprezentatywne, to ich prowadzenie wymaga znacznych nakładów. Nie można przy tym nie dostrzegać i tego, że w podejściu subiektywnym wybór wartości funkcji dobrobytu jako linii ubóstwa ma również charakter arbitralny.

Wielowymiarowa metoda badania ubóstwa wydaje się szczególnie interesująca, przede wszystkim dlatego, że uwzględnia nie tylko dochodowe (i wydatkowe), ale także zasobowe wyznaczniki warunków życia i wykorzystuje zarówno podejście obiektywne, jak i subiektywne. Jednakże przy stosowaniu tej metody konieczne jest – dla ustalenia progowych wartości zmiennych, np. opisujących dochód – posłużenie się kategorią minimum socjalnego bądź inną kategorią wartościującą. Należy ponadto podkreślić, że metoda wielowymiarowa nie prowadzi do ustalenia linii ubóstwa o charakterze punktowym, co ogranicza jej operacyjną użyteczność.

Niezależnie od tego, czy dana linia ubóstwa ma spełniać funkcję poznawczą, czy znaleźć praktyczne zastosowanie w polityce społecznej, jej wybór ma znaczenie polityczne. Im niższa jest progowa wartość linii ubóstwa, tym mniejsza część społeczeństwa zaliczona zostanie do populacji ubogich. Jeśli jednocześnie głębokość ubóstwa nie jest wysoka, to ograniczanie tego zjawiska – dzięki transferom środków publicznych czy w wyniku ogólnego wzrostu dochodów – może okazać się stosunkowo łatwiejsze i przynieść spektakularne rezultaty. Natomiast przyjęcie linii ubóstwa na zbyt wysokim poziomie będzie powodowało sytuację odwrotną. Jednocześnie orientująca się na taką granicę polityka wyrównywania dochodów może ograniczać gotowość do podejmowania pracy lub działać antymotywacyjnie na zwiększanie jej wydajności.

Dokonując wyboru linii ubóstwa posłużyć się można przesłankami o obiektywnym charakterze, stanowiącymi odzwierciedlenie procesów realnych. Za takie przesłanki można – moim zdaniem – uznać poziom osiągniętego w danym kraju rozwoju gospodarczego, mierzonego wartością PKB, dochodu dyspozycyjnego i spożycia indywidualnego na 1 mieszkańca (według rachunków narodowych) oraz poziom życia mierzony dochodem rozporządzalnym lub wydatkami (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych), na jednostkę ekwiwalentną, ale obliczoną dla warunków polskich. Jak zauważono w poprzednim punkcie, im niższy jest poziom rozwoju, tym linia ubóstwa wyznaczająca warunki biologicznego przetrwania (minimum egzystencji) jest bliższa przeciętnemu poziomowi dochodu dyspozycyjnego. Wynikałoby stąd, że stosowanie parametrycznej (względnej) linii ubóstwa według europejskich standardów może być uprawnione w krajach, w których PKB na 1 mieszkańca osiąga relatywnie wysokie wartości (co najmniej przeciętne dla krajów UE).

W Polsce, której PKB na 1 mieszkańca jest kilkakrotnie niższy od przeciętnego krajów UE, minimum egzystencji obliczone dla warunków 1996 r. stanowiło niewiele ponad 40% przeciętnego dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych (na 1 osobę), zaś minimum socjalne obliczone dla warunków 1998 r. ok. 80% tego dochodu. Oznacza to, że linia ubóstwa ustalana parametrycznie i stanowiąca 50% przeciętnego dochodu przewyższałaby minimum egzystencji zaledwie o 24%. Porównanie to stanowi, jak sądzę, dostatecznie przekonujący argument dla uzasadnienia ograniczonej zasadności stosowania podejścia parametrycznego w ustalaniu linii ubóstwa, a przede wszystkim przy jej wykorzystywaniu

w polityce społecznej (porównanie minimum socjalnego z dochodami i wydatkami podstawowych grup społeczno-ekonomicznych przedstawia tabela 1).

Tabela 1
Relacje przeciętnych miesięcznych dochodów rozporządzalnych i wydatków gospodarstw domowych wg grup społeczno-ekonomicznych do minimum socjalnego w 1998 r.

Społeczno-ekonomiczne grupy gospodarstw domowych	Ludność w gospodarstwach domowych	Przeciętne miesięczne w zł na 1 osobę		Relacje: minimum socjalne 100,0	
		dochody	wydatki	dochody	wydatki
O g ó ł e m	100,0	522,9	503,0	124,5	119,8
Pracownicy	40,7	546,3	517,7	130,1	123,3
- na stanowiskach robotniczych	26,93	441,0	414,7	105,0	98,7
- na stanowiskach nierobotniczych	13,83	725,6	692,9	172,8	165,0
Pracownicy użytkujący gospodarstwo rolne	9,0	419,4	380,4	99,8	90,6
Rolnicy	10,2	406,8	396,0	96,8	94,3
Pracujący na własny rachunek	7,5	655,1	633,0	156,0	150,7
Emeryci i renciści	28,2	553,0	557,7	131,7	132,8
Utrzymujący się z niezarobkowych źródeł	4,4	299,2	339,6	71,2	80,8

Uwagi:

Mikrospis – czerwiec 1995 r. GUS.

Minimum socjalne dla 4-osobowego gospodarstwa domowego we wrześniu 1998 r. wynosiło: 1680 zł miesięcznie (na 1 osobę – 420 zł); dla wszystkich grup społeczno-ekonomicznych przyjęto je w jednakowej wysokości, z wyjątkiem grupy emerytów i rencistów, dla których przyjęto minimum socjalne obliczone dla 2-osobowego gospodarstwa – odpowiednio 845 zł (na 1 osobę 422 zł).

Szacunek, *Rocznik Statystyczny*, GUS, Warszawa 1999. P. Kurowski, *Minimum socjalne*, „Polityka Społeczna” nr 1, 1999; obliczenia własne.

Natomiast za stosowaniem badania zjawiska biedy za pomocą linii ustalanych w sposób normatywny (minimum egzystencji i minimum socjalnego) przemawia to, iż wyznaczają one skrajne granice obszaru ubóstwa (tj. górną i dolną), a zarazem wyrażają klarowną i już akceptowaną społecznie definicję tego zjawiska. Zatem za pomocą tych kategorii można łatwiej kontrolować stabilność siły nabywczej odpowiadającej ich wartości w określonym czasie.

Problemy aplikacji normatywnych (bezwzględnych) linii ubóstwa w polityce społecznej

Dotychczas ani minimum egzystencji, ani minimum socjalne nie stanowią ustawowo umocowanej kategorii polityki społecznej ani kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskiwania świadczeń pomocy społecznej. Wprawdzie z dokonanej w 1996 r. nowelizacji ustawy o pomocy społecznej wynika zamiar rozszerzenia funkcji minimum socjalnego. (Ustawa ta zobowiązała bowiem Radę Ministrów do określenia kryteriów i świadczeń pomocy społecznej z wykorzystaniem wyników badań kosztów utrzymania oraz *minimum socjalnego* (wyróżnienie moje – *L.D.*), ale rozporządzenie wykonawcze w tej sprawie dotychczas nie zostało wydane.

Przytoczone postanowienie interpretować można jako zapowiedź kolejnej modyfikacji systemu pomocy społecznej. Pozostaje to w związku z procesem dostosowawczym polskiego prawa do standardów Unii Europejskiej, co w tej kwestii oznaczałoby ustawowe umocowanie kategorii minimalnego dochodu gwarantowanego. We wspomnianych zaleceniach Komisji Europejskiej z czerwca 1992 r. dotyczących stosowania tej kategorii m.in. stwierdza się, że należy:

- uznać podstawowe prawo osób do posiadania środków oraz dostępu do pomocy socjalnej, wystarczających do tego, aby żyć godnie;
- tworzyć warunki do tego, aby stosować to prawo ustalając wysokość środków uznawanych za wystarczające do zaspokojenia podstawowych potrzeb, respektując godność człowieka, standardy życia i poziom cen dla różnych typów i wielkości gospodarstw domowych.

Ustalenie dochodu gwarantowanego na podstawie minimum socjalnego spełniałoby te warunki. Zasadniczym problemem jednak byłyby skutki wprowadzenia kategorii dochodu gwarantowanego w postaci ciążącego na państwie obowiązku wyrównywania dochodów do tego poziomu. Jest oczywiste, że wobec tak rozległego jak obecny obszaru ubóstwa, a więc bardzo licznej populacji potencjalnych beneficjentów systemu wyrównywania dochodów, groziłoby to drastycznym pogorszeniem kondycji finansów publicznych, a w konsekwencji – załamaniem gospodarki.

Zastrzeżenie to musi jednak oznaczać odleglejszą perspektywę wprowadzenia kategorii minimalnego dochodu gwarantowanego. Sądzę, że przy tworzeniu odpowiedniego systemu należałoby uwzględnić dwie istotne kwestie. Po pierwsze, cytowany wymóg dostosowania standardu dochodowego do „typu i wielkości gospodarstwa domowego” i po drugie – konieczność wmontowania zabezpieczeń zarówno przed nadużyciami, jak i ewentualnością wywołania negatywnych skutków w postaci ograniczania motywacji do pracy czy indywidualnej zaradności.

Pierwsza z tych kwestii wiąże się ze wspomnianymi zasadami konstrukcji koszyka minimum socjalnego, dotyczącymi sposobu ustalania kosztów odtwarzania zasobów dóbr trwałych, uwzględnianych następnie w wydatkach. Otóż ze względu na zróżnicowaną sytuację materialną gospodarstw domowych uznanych za ubogie, a w tym przede wszystkim zróżnicowanie ich zasobów dóbr trwałych oraz warunków mieszkaniowych, standard

minimum socjalnego można by traktować elastycznie. W praktyce oznaczałoby to konieczność analizowania przez służby socjalne sytuacji materialnej gospodarstw domowych zgłaszających się po pomoc, ze szczególnym uwzględnieniem stanu posiadanych przez nie zasobów. W zależności od wyniku tej analizy standardowa wartość minimum socjalnego – a w konsekwencji i gwarantowanego minimum dochodowego – byłaby korygowana o odpowiednią kwotę wydatków przeznaczonych na odtwarzanie niektórych tylko części zasobów. Alternatywnie minimalny standard zasobów mógłby być uzupełniany, np. w formie jednorazowej pomocy rzeczowej (co już obecnie jest praktykowane, ale w bardzo ograniczonym zakresie). Także koszty utrzymania mieszkania (głównie czynsz i pochodne) można by w ewentualnie zmodyfikowanym koszyku ustalać wychodząc z bardzo niskiego normatywu powierzchniowego (np. przyjętego w minimum egzystencji), znacznie niższego od stosowanego w obowiązujących obecnie przepisach o dodatkach mieszkaniowych. System tych dodatków musiałby przy tym zostać wchłonięty przez system wyrównywania dochodów z uwzględnieniem także możliwości elastycznego stosowania w zależności od sytuacji mieszkaniowej danego gospodarstwa domowego.

Drugą ze wspomnianych kwestii – to konieczność zdefiniowania warunków uzyskiwania uprawnień do wyrównywania dochodu do gwarantowanego minimum. W niektórych krajach europejskich za jeden z warunków tego uprawnienia uznaje się nieposiadanie majątku o określonych cechach (wartości, strukturze rzeczowej). Innym warunkiem mogłaby być gotowość beneficjenta do podejmowania pracy zarobkowej nawet niezgodnej z posiadanymi kwalifikacjami a możliwej do wykonania ze względów zdrowotnych i/lub zdobywania kwalifikacji zawodowych. Warunki o zbliżonym charakterze zostały już w Polsce wprowadzone do obowiązującego systemu świadczeń z tytułu bezrobocia. Oczywiście nie mogą one dotyczyć osób okresowo lub trwale niezdolnych do pracy i nauki z powodu choroby, ciąży, inwalidztwa czy, wreszcie, osiągniętego wieku.

Poruszone tu kwestie stanowią podstawowy kierunek rozważań związanych z tworzeniem systemu gwarantowanych minimalnych dochodów, wykorzystującego kategorię normatywnego wzorca potrzeb na poziomie minimum socjalnego jako wielkości kryterialnej. Wstępne założenia tego systemu są dyskutowane w organizacjach społecznych czy ośrodkach naukowych. Jednym z nurtów takich rozważań jest wysokość godziwego wynagrodzenia odpowiadającego wymaganiom Europejskiej Karty Społecznej (*Wynagrodzenie godziwe*, 1999).

Sugestia wykorzystania minimum socjalnego jako wielkości kryterialnej w określaniu progów dochodowych dla uzyskiwania świadczeń pieniężnych i innych form pomocy służy zarazem podkreśleniu, iż funkcji takiej nie może pełnić minimum egzystencji. Znajomość koszyka minimum egzystencji i minimum socjalnego przez pracowników służb socjalnych może przy tym okazać się pomocna w praktycznym ich działaniu, tj. przy rozpatrywaniu różnych sytuacji życiowych rodzin czy jednostek znajdujących się w sytuacji zagrożenia ubóstwem czy nawet zagrożenia biologicznego i decydowaniu o wysokości i formie pomocy. Przykładowo wymienić można tu kilka typowych sytuacji życiowych i przyczyn zagrożenia głębokim ubóstwem, implikujących stosowanie zróżnicowanych form pomocy.

Pierwszą z nich i najszerzej występującą jest bezrobocie, powodujące spadek, często drastyczny, dochodów bieżących gospodarstwa domowego, co jednak nie wyklucza stosunkowo dobrego wyposażenia go w dobra trwałe; wobec często dość wysoko wykształconych potrzeb poczucie deprywacji w gospodarstwach z osobami bezrobotnymi bywa głębokie; środki zaradcze dla takich gospodarstw to przede wszystkim pomoc w wychodzeniu ze stanu bezrobocia i zagwarantowanie dochodów na pokrycie wydatków na żywność, higienę osobistą i opłaty stałe.

Inną przyczyną jest wielodzietność lub samotne macierzyństwo; często wiąże się to z niskim bieżącym dochodem i niskim stanem zasobów, zwłaszcza związanych z potrzebami dzieci; w takich sytuacjach istotna jest pomoc rzeczowa realizowana przede wszystkim za pośrednictwem szkoły lub innych organizacji i instytucji zajmujących się młodzieżą.

Kolejną przyczyną biedy są patologie, a przede wszystkim alkoholizm; z reguły towarzyszy mu niski poziom bieżących dochodów i niski stan zasobów, ale też i niskie potrzeby zdegradowane patologią a często i brakiem wykształcenia. Realizacja pomocy jest w takich przypadkach bardzo trudna, ale powinna obejmować przede wszystkim dzieci żyjące w rodzinach dotkniętych tą patologią.

Wreszcie przyczyną biedy bywa niedołężna starość lub kalectwo (także przewlekła choroba) połączone z samotnością; z taką sytuacją wiąże się na ogół niski poziom bieżących dochodów i jednocześnie specyficzna struktura potrzeb; standardy pomocy w takich sytuacjach są znane, ale ich stosowanie natrafia często na bariery niedostatku środków.

Jest oczywiste, że standardy minimum socjalnego i minimum egzystencji nie uwzględniają wszystkich specyficznych potrzeb wynikających z wymienionych tu przykładowo sytuacji życiowych. Potwierdza to zasadność korygowania tych standardów, co jednak nie musi poszerzać ich zakresu w stosunku do obecnie opracowywanych dla kilku typów gospodarstw domowych.

Literatura

- Beskid, L. (1995) *Postrzeganie biedy przez społeczeństwo polskie*, „Polityka Społeczna”, 8.
- Beskid, L. (1996) *Potoczna percepcja biedy w Polsce 1993-1995*, w: *Polska bieda*, pod red. S. Golinowskiej, IPiSS, Warszawa.
- Boczoń, J., W. Toczyński, A. Zielińska (1995) *Ubóstwo jako zjawisko społeczne oraz przedmiot pracy socjalnej*, w: *Pedagogika socjalna*, pod red. T. Pilcha i I. Leparczyk, Warszawa.
- Deniszczuk, L. (1972) *Z problemów badań i wykorzystywania modeli minimum konsumpcji*, „Przegląd Związkowy”, 7/8.
- Deniszczuk, L. (1977) *Wzorzec konsumpcji społecznie niezbędnej*, IPiSS, Warszawa.
- Deniszczuk, L. (1995) *Obszary ubóstwa w Polsce*, w: *Polska '95. Raport o rozwoju społecznym*, UNDP, Warszawa.

- Deniszczyk, L. (1995) *Rozmiary i struktura ubóstwa w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 12.
- Deniszczyk, L., B. Sajkiewicz (1996) *Kategoria minimum socjalnego*, w: *Polska bieda*, pod red. S. Golinowskiej, IPiSS, Warszawa.
- Deniszczyk, L., B. Sajkiewicz (1996) *Kategoria minimum egzystencji*, w: *Polska bieda*, pod red. S. Golinowskiej, IPiSS, Warszawa.
- Gudowski, J. (1990) *Bezwzględne ubóstwo*, w: *Rozwarstwienie dochodów a rozwój gospodarczy w krajach trzeciego świata*, pod red. Z. Dobrskiej, Warszawa.
- Kowalak, T. (1996) *Problemy społeczne Stanów Zjednoczonych*, IPiSS, Warszawa.
- Orshansky, M. (1965) *Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile*, „Social Security Bulletin”, 28.
- Panek, T. (1996) *Wielowymiarowa analiza sfery ubóstwa*, w: *Polska bieda*, pod red. S. Golinowskiej, IPiSS, Warszawa.
- Panek, T., J. Podgórski, A. Szulc (1999) *Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru*, SGH, Warszawa.
- Podgórski, J. (1994) *Metody wyznaczania subiektywnej linii ubóstwa*, „Wiadomości Statystyczne”, 11.
- Podgórski, J. (1996) *Subiektywne linie ubóstwa*, w: *Polska bieda*, pod red. S. Golinowskiej, IPiSS, Warszawa.
- Rowntree, B.S. (1901) *Poverty: A Study of Town Life*, McMillan, London.
- Supińska, J. (1991) *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa.
- Warunki życia gospodarstw domowych w Polsce w okresie maj-listopad 1995 r.: stan, zagrożenia, perspektywy* (1996) GUS-SGH, Warszawa.
- Veit-Wilson, J. (1996) *Aktualne problemy ubóstwa w krajach Europy Zachodniej*, w: *Polityka społeczna wobec ubóstwa*, pod red. S. Golinowskiej, IPiSS, Warszawa.
- Wynagrodzenie godziwe – koncepcja i pomiar* (1999), pod red. S. Borkowskiej, IPiSS, Warszawa.

Poverty lines and their implementation

Poverty lines are basic measurements of this phenomenon both in research and in praxis of social policy. They define limits of poverty, absolute and relative. One may point to objective or quasi-objective methods referring to the level and the structure of meeting basic needs of individuals and their families as well as subjective methods, based on the opinions of respondents on these questions.

The article presents the most frequently used poverty lines and points to various methodological, economic and social conditions of their application. Some contemporary problems referring to using poverty lines in Poland were also presented in relation to the level and differentiation of population incomes.