

Henryk Zarychta*

MINIMUM SOCJALNE JAKO NARZĘDZIE POMIARU UBÓSTWA

I. SPOSOBY I KRYTERIA OKREŚLANIA UBÓSTWA I ICH OCENA

Ubóstwo należy do tych podstawowych kwestii społecznych, którym polityka społeczna w różnych krajach poświęca szczególnie dużo uwagi. Dotyczy to zarówno działań praktycznych, mających na celu ograniczanie tego drażliwego zjawiska społecznego, jak również teorii, starającej się określić rozmiary i kryteria ubóstwa. Mimo istnienia wielu określeń nie ma powszechnie uznanej definicji ubóstwa, nie ma też obiektywnych i precyzyjnych metod i kryteriów ustalenia progu i obszaru ubóstwa¹.

W literaturze i w praktyce polityki społecznej znane są różne sposoby i kryteria określania ubóstwa. Najogólniej biorąc wszystkie znane sposoby, metody i kryteria wyznaczania ubóstwa można podzielić na dwie grupy, tj. na absolutne i względne (relatywne) mierniki. Mierniki absolutne przyjmują za punkt wyjścia tzw. kryteria obiektywne². Chodzi tu o wyznaczenie absolutnych rozmiarów dochodów, dóbr i usług, spożycia itp. jako progu lub granicy, poza którymi ("w dół") rozpoczyna się strefa ubóstwa. Natomiast mierniki względne opierają się na pojęciu ubóstwa jako stanie względnego pozbawienia środków utrzymania (np. dochodów) w stosunku do ogółu

* Dr, adiunkt w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej UŁ.

¹ Problemy definiowania ubóstwa zostały przedstawione w pracy L. Frąckiewicz, Sfery niedostatku, Warszawa 1983, s. 3-4.

² J. Kordos, Niektóre metody określania granic ubóstwa, "Polityka Społeczna" 1988, nr 11/12, s. 13.

zbiorowości i uwzględnia ogólny poziom zamożności społeczeństwa³. Niedostatek rozumiany jest tu jako względny w stosunku do grupy odniesienia, z którą daną rodzinę lub osobę się porównuje.

Do mierników najczęściej wykorzystywanych w badaniach nad ubóstwem należy zaliczyć takie, jak⁴:

- udział wydatków na żywność w wydatkach ogółem gospodarstw domowych;

- minimum socjalne traktowane jako: niski dochód, określony procent przeciętnego dochodu na osobę w kraju lub jako określoną część mediany dochodu lub przeciętnego dochodu ogólnego społeczeństwa albo też z góry ustalony kwantyl rozkładu dochodów;

- ustalenie niskiego (niedostatecznego) spożycia i dochodu;

- ustalenie funkcji dochodu dobrobytu indywidualnego;

- uwzględnienie ważnych cech społeczno-demograficznych i materialnych gospodarstw domowych wyznaczających ubóstwo;

- badanie opinii publicznej.

Udział wydatków na żywność w wydatkach ogółem jest jedną z metod wyznaczania minimum socjalnego. Przyjmując za Englem, że udział wydatków na żywność spada wraz ze wzrostem dochodów, można ustalić taki ich udział, że na inne potrzeby niż żywność pozostaje tak mało dochodów, że ze społecznego punktu widzenia jest to poziom minimalny. Następnie na podstawie badań budżetów rodzinnych lub innych badań reprezentacyjnych można wyznaczyć poziom dochodu uważany za minimum socjalne. Pewna odmiana tej metody polega na określeniu minimum wydatków na żywność zgodnie z naukowymi normami żywienia i oszacowaniu następnie pełnej sumy dochodów minimum na podstawie badania budżetów rodzinnych i udziału wydatków na żywność w wydatkach ogółem rodzin o różnej liczbie osób⁵.

W niektórych krajach zachodnich wykorzystując ten sposób ustala się, że wydatki na żywność nie powinny przekraczać 1/3 dochodu gospodarstwa domowego, a wysokość tego dochodu przemnożoną przez trzy uznaje się za granicę, poniżej której zaczyna się

³ Ibidem, s. 13.

⁴ H. Z a r y c h t a, Kierunki wykorzystania minimum socjalnego w polityce dochodów. Aspekty praktyczne. Raport z IV etapu badań w ramach CPBP nr 08.01. Człowiek i praca, Łódź 1989, s. 53.

⁵ L. Z i e n k o w s k i, Poziom życia. Metody mierzenia i oceny, Warszawa 1979, s. 185.

ubóstwo. Ta właśnie wielkość jest korygowana każdego roku w stosunku do wzrostu inflacji. Dyskusyjne jest zastosowanie jednak tej metody w różnych krajach, na co wpływa szereg czynników, a m. in. poziom rozwoju, struktura konsumpcji i cen itd. Wystarczy dla przykładu wspomnieć, że w USA udział wydatków na żywność (łącznie z wydatkami na alkohol i tytoń) w budżetach rodzinnych wynosił w 1987 r. przeciętnie 15%, podczas gdy w tym roku w Polsce ok. 52%.

Powszechnie stosowanym, syntetycznym wskaźnikiem ubóstwa jest minimum socjalne, traktowane jako wskaźnik niskiego dochodu. Różne są sposoby wyznaczania niskiego dochodu. Do bardziej znanych należą:

- ustalanie koszyka dóbr i usług, który uznaje się za minimalny, a następnie wyrażenie takiego koszyka w jednostkach pieniężnych (w Polsce metoda ustalania minimum socjalnego);

- ustalenie przez ekspertów na podstawie ich własnego rozeznania poziomu dochodów, który może być uznany za minimum (w większości krajów zachodnich przyjmuje się za miernik ubóstwa dochód na osobę lub rodzinę niższy od połowy dochodu średniego w skali krajowej);

- ustalenie na drodze badań naukowych poziomu niskich dochodów dla pojedynczej osoby z zastosowaniem skali wyrównawczej zależnie od wielkości rodziny (np. w krajach zachodnich minimum socjalne dla pojedynczej osoby wyznacza się na poziomie $\frac{2}{3}$ przeciętnego dochodu do dyspozycji na osobę w kraju: rodzina jednoosobowa - 66,6%, dwuosobowa - 100%, trzyosobowa - 125%, czterosobowa - 145%, pięciosobowa - 160%; w przypadku kiedy dochód kształtuje się na poziomie niższym od podanego procentu przeciętnego dochodu w kraju, to mamy do czynienia z ubóstwem)⁶;

- ustalenie dochodów niskich na podstawie badań statystycznych (w Polsce GUS w 1981 r. przyjął wysokość dochodu na osobę odpowiadającą 15-percentylowi w rozkładzie dochodów gospodarstw pracowniczych po dokonaniu korekt rozkładu i określił go jako dochód niski, a następnie obliczył odsetki osób również dla innych grup gospodarstw domowych; dochód ten zwiększono w kolejnych latach

⁶ Niektórzy ekonomiści wyznaczają minimum socjalne na poziomie wynoszącym połowę mediany (Z i e n k o w s k i, op. cit., s. 188).

w stosunku do wzrostu indeksu cen towarów i usług konsumpcyjnych)⁷.

Wykorzystywanie wskaźnika niskiego dochodu jako kryterium ubóstwa wzbudza wiele zastrzeżeń, niezależnie od sposobu ustalania poziomu niskiego dochodu. Pierwsze zastrzeżenie wynika z faktu, że dochód bieżący nie jest jedynym źródłem spożycia. Z prac teoretycznych oraz empirycznych badań nad kształtowaniem się relacji wiążących dochody i wydatki konsumentów wynika, że konsumenci kierują się w swoich decyzjach dochodami nie tylko bieżącymi, ale także przeszłymi i przyszłymi. Zgodnie z tym uważa się, że konsument dostosowuje swoje wydatki do dochodów w perspektywie całego okresu aktywności zawodowej i okresu emerytalnego. Zwraca się także uwagę na niezgodność rytmu potrzeb rodzin z rytmem uzyskiwanych dochodów bieżących. Wyróżnia się fazy cyklu życia, w których bieżące dochody mogą nie wystarczać na zaspokojenie bieżących potrzeb oraz takie, w których bieżące potrzeby są niższe od bieżących dochodów. Fazą o relatywnie niskich dochodach i wysokich potrzebach jest wczesna faza cyklu życia, łącząca się z zakładaniem rodziny i rozpoczynaniem pracy zarobkowej. Fazą taką może być również najpóźniejszy okres życia, w którym bieżące potrzeby mogą być zaspokajane z wcześniej zgromadzonych oszczędności.

Ponadto, wszystkie te metody opierają się na subiektywnych ocenach i opiniach prowadzących badania. Stosowane miary nie mają też uzasadnienia w obiektywnych prawidłowościach ani nie wynikają z właściwości stosowanych miar. Brak jest np. podstaw teoretycznych do wyznaczania współzależności między przeciętnym poziomem dochodów a poziomem minimum socjalnego. Ubóstwo jest zjawiskiem zbyt złożonym, aby je można było utożsamiać wyłącznie z niskim dochodem (równym minimum socjalnemu lub poniżej tego minimum). Wystarczy wskazać, że brak własnego mieszkania na ogół nie gwarantuje, nawet przy wyższych dochodach, odpowiedniego standardu życia.

⁷ W 1981 r. dochód niski wynosił 2,5 tys. zł i był zbliżony do minimum socjalnego dla rodziny 4-osobowej; szacunki dla kolejnych lat przedstawiały się następująco: 1982 r. - 5,0 tys. zł, 1983 r. - 6,0 tys. zł, 1984 r. - 7,0 tys. zł, 1985 r. - 8,0 tys. zł, 1986 r. - 9,5 tys. zł oraz w 1987 r. - 12,0 tys. zł (K o r d o s, op. cit., s. 15).

W literaturze istnieją próby określenia sfery ubóstwa na podstawie niskiego (niedostatecznego) spożycia. Za niskie spożycie przyjmuje się spożycie niższe od poziomu minimum socjalnego, do czego uprawnia definicja minimum socjalnego. Przyjęcie za miarę ubóstwa wyłącznie niskiego poziomu spożycia także nie wydaje się słuszne. Realizowany bowiem poziom spożycia może być przypadkowy ze względu na losowe kształtowanie się niektórych źródeł spożycia. Dotyczy to zwłaszcza pomocy od osób z zewnątrz.

Z tego względu proponuje się tu jeszcze inne rozwiązanie. Wychodzi się z założenia, że przez ubóstwo należy rozumieć utrwaloną, a nie przejściową sytuację występowania niskich dochodów i niskiego spożycia. W praktyce niskie dochody lub niskie spożycie są zjawiskiem przejściowym, związanym ze szczególną fazą cyklu życia lub też zjawiskiem przypadkowym. Nie zawsze też zaobserwowana sytuacja niskich dochodów jest jednakowo groźna. Dlatego też celowe jest badanie poziomu życia ludności równocześnie od strony dochodów i spożycia. Przy takim ujęciu ważny jest nie tylko bezwzględny poziom dochodów i spożycia, ale także ich relacje oraz przyczyny rozbieżności.

Badanie poziomu życia równocześnie od strony dochodów i spożycia też nie rozwiązuje wielu kwestii. Chodzi tu np. o wyposażenie gospodarstw domowych nie tylko w artykuły trwałego użytku, ale również w zasoby odzieży, bielizny, artykułów wyposażenia mieszkań itd. Podjęcie tego rodzaju badania jest jednak o tyle interesujące, że może ono ujawnić fakt, na ile gospodarstwa gospodarują tylko własnymi dochodami, a na ile mają możliwość korzystania z dochodów innych lub też z dodatkowej pomocy, co może ich chronić przed ubóstwem.

Inne zastrzeżenie dotyczące posługiwania się wskaźnikiem niskiego dochodu jako kryterium ubóstwa wiąże się z funkcjonowaniem rynku, a zwłaszcza rynku dóbr konsumpcyjnych oraz z dostępnością dóbr i sposobami dystrybucji towarów. Przyjęcie za kryterium ubóstwa wskaźnika niskiego dochodu implikuje, że osiągnięcie i przekroczenie dochodu uznawanego za społecznie niezbędny automatycznie może zlikwidować sferę ubóstwa. W sytuacji istotnych braków artykułów konsumpcyjnych (w tym przede wszystkim mieszkań), a także istnienia różnych form sprzedaży pozarynkowej (reglamentacja, sprzedaż sterowana, asygnaty) nie jest to prawdziwe. Stąd też wynikają

wątpliwości co do zasadności posługiwania się kategorią minimum socjalnego, które wyznacza minimalny dochód lub też minimalny poziom spożycia (poziom konsumpcji społecznie niezbędnej). Można byłoby odnosić tę wielkość do dochodów bieżących tylko wówczas, gdy przyjmie się założenie, że jedynym źródłem spożycia jest dochód bieżący oraz że dochód bieżący powinien w pełni wystarczać na zaspokojenie potrzeb uznanych za społecznie niezbędne. Założenie to, jak już wspominaliśmy, nie jest prawdziwe, a przynajmniej tylko częściowo prawdziwe.

Istnieją również próby określenia ubóstwa na podstawie minimum socjalnego jako wielkości względnej przy zastosowaniu różnego typu modeli matematycznych, jak np. funkcja dobrobytu indywidualnego⁸. Pojęcie granicy ubóstwa jest tu oparte na założeniu znajomości tzw. funkcji dochodu dobrobytu indywidualnego, gdzie minimum socjalne określane jest jako funkcja: $y = f(x)$, gdzie: y = dochody, x = wydatki. Pozwala to na uniknięcie identyfikowania odczuć ubóstwa na mniej lub więcej przypadkowej podstawie oraz na osadzenie minimum socjalnego na skali faktycznych dochodów i wydatków rodzin.

Inna metoda wyznaczania strefy ubóstwa polega na tym, aby przy określaniu tego zjawiska uwzględnić pewne cechy, które są z nim ściśle związane, jak np. warunki mieszkaniowe, wyposażenie mieszkań w przedmioty trwałego użytkowania, stopień wyposażenia mieszkania w urządzenia sanitarne, liczba osób czynnych zawodowo w stosunku do biernych, stan zdrowia, dochody zaoszczędzone i wysokość dochodów bieżących itp. Badanie poszczególnych zmiennych łącznie pozwala na rzeczywście obiektywną ocenę ubóstwa. Metoda ta jednak ma ograniczone zastosowanie głównie ze względu na pracochłonność badań z uwagi na subiektywność mierników częściowych wyrażających poszczególne zmienne na poziomie minimum itd.

Wreszcie na koniec należy wspomnieć o wyznaczaniu strefy ubóstwa na podstawie badania na ten temat opinii publicznej⁹. Chodzi tu zwłaszcza o badanie pożądaných wielkości dochodów i obejmuje ono analizę aspiracji w zakresie wzrostu dochodów rozu-

⁸ Zi en k o w s k i, op. cit., s. 190-191 oraz K o r d o s, op. cit., s. 13.

⁹ L. B e s k i d, Niedostatek w opiniach społecznych, "Polityka Społeczna" 1988, nr 9, s. 12-13.

mianych jako wielkości pożądane przez respondenta dla pełnego zaspokojenia potrzeb oraz analizę wielkości postulowanych jako niezbędne (minimalne). Podejście to ma również szereg wad, z których najpoważniejszą stanowi subiektywność ocen.

Reasumując przedstawione rozważania należy stwierdzić, że żadna z zaprezentowanych metod ustalania kryteriów ubóstwa nie jest bez wad. Na tle przedstawionych metod minimum socjalne ustalone na drodze budowy koszyka dóbr i usług na poziomie minimum ma jako miernik ubóstwa jednak pewne walory dodatkowe. Wynikają one m. in. ze sposobu ustalania tej wielkości, tj. zarówno minimalnego dochodu, jak i minimalnego spożycia. Dodatnią stroną jest także możliwość dokonywania porównań minimum socjalnego z wynikami badań budżetów rodzinnych po stronie dochodów i wydatków, badania rozkładu dochodów gospodarstw domowych itd. Stąd problemom tym poświęcimy nieco więcej uwagi w dalszej części opracowania. Niezależnie jednak nie można do tego zagadnienia podchodzić tylko z jednego punktu widzenia. Wydaje się, że niezbędne są tu prace badawcze zarówno nad minimum socjalnym, jak innymi miernikami, które mogą być wykorzystane w analizach tego rodzaju.

II. MINIMUM SOCJALNE A DOCHODY I WYDATKI GOSPODARSTW DOMOWYCH GORZEJ SYTUOWANYCH

W ocenie sytuacji materialnej rodzin, jak już wspominaliśmy, pewne znaczenie ma porównanie rzeczywistych dochodów i wydatków gospodarstw domowych z poziomem minimum socjalnego. Informacje pochodzące z badań budżetów rodzinnych nie odpowiadają jednak potrzebom tego rodzaju porównań. Chodzi tu zwłaszcza o to, że w badaniach budżetów nie podaje się odsetka rodzin i osób według wysokości dochodów i wydatków czy też przekroju gospodarstw domowych (ich liczby) według liczby osób w tych gospodarstwach. Z tych powodów konieczne jest posługiwanie się agregatowymi wielkościami.

Z badań budżetów rodzinnych w Polsce w latach 1982-1988 (dotyczy wyników badań) wynika, że gospodarstwa znajdujące się w sferze niskich dochodów nie w pełni pokrywają się z gospodarstwami znajdującymi się w sferze niskich wydatków. Przy przyjęciu wielkości niskich dochodów i wydatków równym minimum socjalnemu okazuje się,

że znaczna część gospodarstw pracowniczych i emeryckich mająca niskie dochody miała znacznie wyższy poziom wydatków. Równocześnie, wśród gospodarstw mających niski poziom wydatków część ich miała znacznie wyższy poziom dochodów. Obie sytuacje nie świadczą jeszcze, że sytuacja tych gospodarstw należy je zaliczyć do strefy ubóstwa lub z niej wykluczyć. Gospodarstwa mające niskie dochody mogą korzystać z zasobów zgromadzonych w przeszłości, z pomocy krewnych i innych osób. Wyższy poziom dochodów od wydatków, które równają się dochodowi niskiemu, może wynikać z faktu "życia" z istniejących zasobów, pobierania pożyczek i kredytów itp. Konieczne jest zatem, szczegółowe badanie dochodów i spożycia poszczególnych gospodarstw domowych.

Wyniki badania dochodów i wydatków gospodarstw domowych na podstawie badań GUS (indywidualne zapisy budżetów rodzinnych) zostały przedstawione dla roku 1982¹⁰. Wniosek wstępny, jaki wyprowadzono z tych badań, jest taki, że rozkłady wydatków i dochodów ogółem okazały się bardzo podobne z punktu widzenia wszystkich charakterystyk. W badaniach tych jednak przyjęto (mimo odrzucenia w założeniach do badań) za granicę ubóstwa poziom dochodów równy minimum socjalnemu. Przy tym założeniu w sferze ubóstwa znajdowało się 25,1% osób z gospodarstw pracowniczych i 34,2% z gospodarstw emeryckich¹¹. Natomiast jeśli uznać, że granicę ubóstwa wyznacza poziom spożycia niższy od minimum socjalnego, to znajdowało się w niej 28,6% osób rodzin pracowniczych i 35,4% z rodzin emeryckich. Potwierdza to wcześniejsze nasze spostrzeżenie, że wyznaczanie sfery ubóstwa na podstawie minimalnego dochodu lub niedostatecznego spożycia prowadzi do zbliżonych rezultatów.

¹⁰ Badania objęły 3247 gospodarstw pracowniczych i 1288 gospodarstw emerytów i rencistów (H. G ó r a l s k a, Dochody i konsumpcja ludności żyjącej w niedostatku, "Studia i Materiały IPiSS" 1984, nr 3, s. 6).

¹¹ Udział gospodarstw domowych o niskich dochodach (w przybliżeniu odpowiadających wysokości dochodu minimalnego) wynosił w gospodarstwach robotników: 13,7% w 1981 r., 22,2% w 1982 r., 28,8% w 1983 r., 23,4% w 1984 r., 22,3% w 1985 r., a w gospodarstwach pracowników nie będących robotnikami odpowiednio: 4,5, 8,8, 15,2 i 10,6% (L. B e s k i d, Ekonomiczny i społeczny wymiar przemian warunków życia w latach 1980-1985, [w:] Warunki i sposób życia - zachowania przystosowawcze w kryzysie, red. i d e m, Warszawa 1989, s. 55).

Bardziej szczegółowe wnioski z cytowanych badań można przedstawić w sposób następujący:

- wydatki rodzin są przeciętnie wyższe od ich dochodów; w rodzinach pracowniczych są one wyższe niż w rodzinach emerytów i rencistów;

- u części rodzin niski dochód występuje równocześnie z dość wysokim poziomem spożycia (głównie młode małżeństwa); uzupełniającym głównym źródłem spożycia była pomoc i dary od osób spoza gospodarstwa domowego, a na drugim miejscu znalazły się kredyty i pożyczki;

- w znacznej części rodzin pracowniczych nieco starszych niskie dochody nie są zjawiskiem przemijającym, ale trwałym; podobne zjawisko występuje u części gospodarstw emerytów i rencistów.

Przedstawione wyniki wskazują, że ubóstwo nie dotyczy wszystkich gospodarstw domowych o niskich dochodach i wydatkach. Obecne warunki zwłaszcza skłaniają do odejścia od ujmowania i charakterystyki warunków materialnych rodzin najuboższych, tzn. określania sfer ubóstwa jedynie przez sytuację dochodową na rzecz wieloaspektowego spojrzenia na ten problem. Poza analizą sytuacji dochodowej należałoby badać wyposażenie gospodarstw domowych w przedmioty trwałego użytkowania, sytuację mieszkaniową, obciążenie rodzin osobami na utrzymaniu itd. Dla przykładu dane z badań budżetów rodzinnych dotyczące wyposażenia gospodarstw domowych w dobra trwałego użytku, a zwłaszcza w tzw. artykuły luksusowe wskazują, że również rodziny o najniższych i niskich dochodach posiadają takie dobra, choć oczywiście w mniejszym odsetku (tab. 1). Spodziewać się należy, że podobne sytuacje mogą występować w zakresie innych wyznaczników poziomu życia.

Z drugiej strony niekiedy twierdzi się, że trudno uznać, by rodzina żyła w ubóstwie, jeśli ma takie dobra luksusowe jak samochód czy telewizor kolorowy. Wydaje się, że stwierdzenie to nie musi być prawdziwe. Zgromadzone dobra mogą bowiem pochodzić z dochodów zaoszczędzonych przez wiele lat, z darowizn itp., natomiast rzeczywiste bieżące dochody tej rodziny mogą być bardzo niskie, stan zdrowia jednej lub więcej osób może być zły, co wymaga dodatkowych środków na leczenie itd. Sytuacje takie wymagają szczegółowych badań. W sumie więc odniesienie minimum socjalnego do dochodów i wydatków może być tylko pomocne w ocenie strefy ubóstwa gospodarstw

Wyposażenie gospodarstw domowych w niektóre przedmioty trwałego użytkowania według grup dochodowych w 1988 r.

Przedmioty trwałego użytkowania	Grupy dochodowe (miesięczna suma dochodu na 1 osobę w zł)								
	ogółem	12 000 i mniej	12 001-20 000	20 001-28 000	28 001-36 000	36 001-44 000	44 001-52 000	52 001-60 000	60 001 zł i więcej
	na 100 gospodarstw domowych w szt.								
	gospodarstwa pracownicze								
Odbiorniki telewizyjne z ekranem odbioru kolorowego	41,7	26,2	25,7	34,8	44,9	51,6	52,0	53,9	61,8
Magnetowidy	1,9	2,1	1,6	1,6	1,8	1,8	2,2	2,7	4,3
Automaty pralnicze	55,5	38,6	41,1	52,1	58,9	62,7	62,0	64,2	68,2
Zamrażarki	16,4	10,0	10,5	13,6	17,5	20,3	22,4	19,1	24,1
Samochody osobowe	30,2	20,7	19,8	25,6	32,2	35,0	35,0	41,0	49,6
	gospodarstwa emerytów i rencistów								
Odbiorniki telewizyjne z ekranem odbioru kolorowego	17,1	14,0	9,5	13,8	21,3	32,4	33,5	48,6	43,9
Magnetowidy	0,3	0,5	0,4	0,2	-	0,9	-	0,7	1,4
Automaty pralnicze	24,3	20,1	16,5	20,0	29,3	38,2	52,5	58,5	47,5
Zamrażarki	8,0	7,4	5,9	5,3	8,8	14,0	21,6	40,1	25,9
Samochody osobowe	9,4	4,8	4,6	6,4	13,0	18,5	27,3	23,2	31,7

Ź r ó d ł o: Rocznik statystyczny GUS, Warszawa 1989, s. 174-175.

domowych, nie może natomiast stanowić samodzielnego miernika w tym zakresie. Niezbędne są szczegółowe badania, w wyniku których można poznać sytuację materialną, społeczno-zawodową i demograficzną rodzin rzeczywiście znajdujących się w ubóstwie lub zagrożonych niedostatkiem.

W tym miejscu warto odnieść się do jeszcze jednego problemu, chodzi mianowicie o to, czy w ocenie ubóstwa poprzez dochody powinno się brać pod uwagę inne dochody niż dochody z pracy i ze świadczeń społecznych¹². Z formalnego punktu widzenia wydaje się, że nie powinno się brać pod uwagę dochodów, które nie są dochodami stałymi oraz dochodów nielegalnych i półlegalnych. Dochody z pracy i ze świadczeń społecznych bowiem powinny zapewnić minimalne warunki bytu, a przynajmniej dochody, wystarczające na pokrycie wydatków na spożycie na poziomie społecznie niezbędnym.

Odpowiedź na pytanie, czy dochód jest odpowiednim kryterium sytuacji materialnej, może być rozstrzygnięty zdaniem niektórych autorów w wyniku zbadania właśnie siły związku między dochodem gospodarstwa i wyposażeniem go w przedmioty trwałego użytku¹³. Jeśli ten związek między obu zmiennymi jest silny, to posługując się wskaźnikiem sytuacji materialnej za pomocą dochodu ma być zasadne i odwrotnie - dochód nie może być uznany za wystarczającą podstawę.

Wyniki badania pozwoliły stwierdzić, że na ogół związek między wysokością dochodu na 1 osobę w gospodarstwie domowym a wyposażeniem w przedmioty trwałego użytkowania jest dość słaby, jakkolwiek statystycznie istotny. Co czwarte gospodarstwo o najniższych dochodach (dolne 25%), którego głową jest pracownik zatrudniony na stanowisku nierobotniczym, znajduje się w grupie gospodarstw o najwyższym poziomie zagospodarowania materialnego (posiadających samochód i inne dobra trwałego użytku). Na przeciwległym biegunie mieszczą się m. in. gospodarstwa emerytów i rencistów, w przypadku których ok. jedna trzecia gospodarstw o najwyższych

¹² Por. Z a r y c h t a, op. cit., s. 65.

¹³ J. R u t k o w s k i, W kwestii kryterium ubóstwa, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1988, nr 9, s. 25-32.

dochodach (górne 25%) znajduje się w grupie o najniższym zagospodarowaniu materialnym.

Konsekwencje tych spostrzeżeń dla oceny zasięgu zjawiska ubóstwa są następujące. Wysokie zagospodarowanie materialne, mierzone posiadaniem niektórych luksusowych przedmiotów trwałego użytku, eliminuje gospodarstwo domowe ze strefy ubóstwa ekonomicznego, mimo iż poziom dochodów tego gospodarstwa jest niższy niż minimum socjalne. Wysokie zagospodarowanie materialne świadczy, jak się wydaje, o dodatkowych źródłach przychodów (drugi obieg gospodarczy, pomoc rodziny itp.). Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku niskiego zagospodarowania materialnego. Przy wysokim poziomie dochodów świadczy ono o ubóstwie społeczno-kulturalnym, jednak nie o niedostatku ekonomicznym. Widać zatem, że zarówno niski dochód, jak i niskie zagospodarowanie materialne traktowane rozłącznie nie stanowią warunku koniecznego ubóstwa.

Nie można jednak traktować obu zmiennych w jednakowy sposób. Waga wskaźnika zagospodarowania materialnego w porównaniu z dochodami jest mniejsza. Przemawia za tym z jednej strony to, że niskie bieżące dochody mogą być tylko w określonym stopniu kompensowane przez wysokie zagospodarowanie materialne, a z drugiej fakt, że osiągnięty poziom zagospodarowania jest najczęściej efektem rozciągniętego w czasie procesu kumulacji dóbr. Stąd też gospodarstwo może uzyskiwać niskie dochody, a mimo to w odpowiednim czasie nagromadzić pewien zasób dóbr. Przy przedstawionych kryteriach niskich dochodów i wyposażenia w przedmioty trwałego użytkowania rozmiary sfery ubóstwa szacowane były w tych badaniach na ok. 19%, czyli niemal co piąte gospodarstwo domowe, a przy kryterium niskich dochodów - co czwarte.

Różnice w zasięgu sfery ubóstwa kształtowały się odmiennie dla poszczególnych grup gospodarstw oraz w zależności od cech społeczno-zawodowych i demograficznych. Przede wszystkim znaczny odsetek (4-8%) gospodarstw domowych uznanych na ubogie z punktu widzenia dochodów nie może być uznany za takie w myśl kryterium łącznego. Wśród rodzin nierobotniczych co drugie gospodarstwo o niskich dochodach nie mogło być uznane za ubogie z uwagi na dobre wyposażenie w przedmioty trwałego użytku, a wśród gospodarstw robotniczych 25-30%. Jedynie w przypadku rodzin emerytów i rencistów przyjęcie obu kryteriów nie powodowało znacznych

zmian w obrazie strefy ubóstwa, tj. ze strefy tej wypadalo tylko co dziesiate gospodarstwo.

Rozpatrując zastosowanie obu kryteriów ubóstwa do gospodarstw według wieku głowy rodziny można zauważyć, że prawie co trzecia rodzina młoda i w średnim wieku była stosunkowo dobrze wyposażona w dobra trwałego użytkowania mimo niskich dochodów. Natomiast w przypadku gospodarstw ludzi starszych niskie dochody pokrywały się w większości przypadków ze słabym zagospodarowaniem materialnym.

Wśród rodzin według liczby dzieci na utrzymaniu znaczniejszą rolę odgrywał dochód, którego rola zwiększała się wraz ze wzrostem liczby dzieci na utrzymaniu¹⁴. Zastosowanie kryterium łącznego dawało spadek udziału rodzin z jednym lub dwójgiem dzieci na utrzymaniu przy jednoczesnym wzroście odsetka rodzin bez dzieci na utrzymaniu i niepełnych. Potwierdza to hipotezę o roli dochodu całkowitego (przypadającego na gospodarstwo) jako czynnika lepiej objaśniającego sytuację materialną aniżeli dochód na jedną osobę w gospodarstwach domowych.

Reasumując tę część rozważań trzeba stwierdzić, że dla badania strefy ubóstwa nie wystarcza porównanie dochodów z minimum socjalnym, niedostatecznie też objaśnia sytuację materialną gospodarstw zastosowanie jako kryterium ubóstwa niskiego dochodu i zagospodarowania materialnego. Niezbędne zatem jest uwzględnienie w badaniach innych jeszcze zmiennych mających istotny wpływ na ogólną sytuację bytową gospodarstw domowych.

III. DOCHÓD JAKO KRYTERIUM UBÓSTWA W NIEKTÓRYCH KRAJACH KAPITALISTYCZNYCH

W literaturze krajów zachodnich również rozróżnia się ubóstwo absolutne i ubóstwo względne. Na ogół uważa się, że ubóstwo nie może być rozpatrywane w kategoriach absolutnego standardu, który mógłby być zastosowany do wielu krajów i różnych przedziałów czasu,

¹⁴ Dane dotyczące minimum socjalnego rodzin z różną liczbą dzieci na utrzymaniu na Węgrzech można znaleźć w pracy: Z. F e r g e, Plan perspektywicznego rozwoju polityki socjalnej na Węgrzech, Warszawa 1988, s. 114-115.

niezależnie od struktury społecznej i poziomu rozwoju. Mimo różnych poglądów na istotę ubóstwa dominujący jest ten, który ujmuje ubóstwo jako brak dochodu, wywołany przez warunki, nad którymi jednostka o niskim dochodzie nie ma kontroli. Uważa się też, że w każdym społeczeństwie, niezależnie od poziomu jego rozwoju, istnieją grupy ludności, których poziom życia absolutny i względny odbiega od przeciętnego, z tym że zależnie od polityki podziału odchylenia te mogą być większe lub mniejsze. Równocześnie, różne są przyczyny tego, że pewne jednostki i grupy przejściowo lub trwale znajdują się w ubóstwie. Dość powszechnie uważa się, że jedną z najważniejszych jest niski poziom dochodów.

W 1975 r. Komisja Gospodarcza Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej określiła gospodarstwa domowe będące w stanie ubóstwa następująco: "osoby lub rodziny znajdują się w stanie ubóstwa, jeżeli dysponują tak małymi środkami, że zostają wyłączone ze sposobu życia, zwyczajów i normalnej aktywności"¹⁵. Aby uczynić tę definicję bardziej operacyjną, Komisja preferowała dwa progi ubóstwa, odpowiadające 40 i 60% przeciętnego dochodu na jednostkę konsumpcyjną. Jednakże tylko niektóre kraje zastosowały to określenie w porównaniach międzynarodowych. W większości krajów zachodnich jako operacyjny miernik względnego ubóstwa przyjmuje się dochód na osobę lub rodzinę niższy od połowy dochodu przeciętnego w skali krajowej. Rozmiary ubóstwa absolutnego i względnego w niektórych krajach kapitalistycznych przedstawiają dane tab. 2.

Większość krajów nie dopuszcza do uznania oficjalnego progu ubóstwa. W krajach, w których występuje minimalny dochód gwarantowany dla całości lub części ludności, gospodarstwa domowe traktowane jako biedne powinny dysponować dochodem nie wyższym od minimalnego lub nieznacznie go przekraczającym. Na przykład w Anglii i Irlandii są stosowane trzy progi ubóstwa, a mianowicie dochód minimalny, 120% tego dochodu oraz 140%. W Belgii obowiązuje wyznaczanie granicy ubóstwa w ustawodawstwie państwowym. Metoda wyznaczania granicy ubóstwa opiera się na ustalaniu minimalnego poziomu dochodu. Polega ona na subiektywnej ocenie przez ludność

¹⁵ Informacje, "Polityka Społeczna" 1988, nr 7, s. 31.

T a b e l a 2

Ubóstwo absolutne i względne wśród dzieci, dorosłych w wieku produkcyjnym i osób w wieku poprodukcyjnym w 1981 r. (w %)

Kraj	Dzieci		Dorośli w wieku			
			produkcyjnym		poprodukcyjnym	
	abso- lutne	względ- ne	abso- lutne	względ- ne	abso- lutne	względ- ne
USA	17,1	22,4	10,1	13,4	16,1	23,9
W. Brytania	10,7	9,3	6,9	5,7	37,0	29,2
RFN	8,2	4,9	6,5	4,5	15,4	11,1
Szwecja	5,1	5,0	6,7	6,7	2,1	9,8

Źródło: D. F i l l a r, Podział dochodów a przemiany współczesnego kapitalizmu, "Polityka Społeczna" 1988, nr 3, s. 22.

poziomu dochodu, który powinien wystarczać na skromne utrzymanie. Problem ten jest w Belgii ważny, gdyż w tym kraju istnieje kategoria dochodu gwarantowanego. Porównanie niskiego dochodu według oceny subiektywnej z poziomem minimalnego dochodu gwarantowanego pozwoliło stwierdzić, że poziom tej pierwszej wielkości dla wszystkich gospodarstw domowych był wyższy od drugiej. Podobne oceny spotyka się w innych krajach, w tym również w Polsce¹⁶.

Stosowanie gwarantowanego minimum dla oznaczenia sfery ubóstwa wymaga określenia sposobu obliczania niskiego dochodu. Niektóre kraje (np. Dania, Holandia) określają go przez odniesienie go do innego świadczenia, np. do minimalnego zabezpieczenia na wypadek starości lub zasiłku z tytułu bezrobocia czy też do płacy minimalnej. Wszystkie te wielkości podlegają waloryzacji. Z kolei w Anglii i RFN ustala się minimum dochodu w zależności od wartości koszyka dóbr i usług, odpowiadającej minimum socjalnemu. Na ogół bardzo krytycznie ocenia się poziom i strukturę koszyka minimum oraz częstotliwość jego modyfikacji.

¹⁶ Por. m. in. L. B e s k i d, Niedostatek w opiniach społecznych, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1988, nr 9, s. 16-23.

W krajach, w których nie istnieje gwarantowane minimum dochodu, sytuacja jest zróżnicowana. We Włoszech rodzina dwuosobowa jest uważana za biedną, jeżeli dysponuje ona dochodem niższym od przeciętnego na osobę w kraju. Podobnie sprawa wygląda w Grecji. We Francji natomiast poziom ubóstwa ocenia się w odniesieniu do przedziałów 40 i 60%, rzadziej do przeciętnego dochodu gospodarstw domowych.

Toczą się spory wokół czynników powodujących ubóstwo. Pierwsza grupa poglądów wyraża zdanie, iż ubóstwo w znacznej części jest wynikiem niewłaściwych zachowań samych żyjących w ubóstwie. Różne formy patologii społecznej, uchylanie się od pracy, alkoholizm i narkomania, rozpad rodzin, są traktowane jako pierwotne przyczyny ubóstwa. Przyczyny te sprawiają, że możliwości partycypacji w podziale dochodu narodowego ulegają obniżeniu co w konsekwencji przeradza się w niedostatek środków materialnych. Przyczyny te, jako zależne od indywidualnych i zbiorowych postaw, są uważane za zjawisko natury psycho-społecznej i społecznej, a więc poprzez zmianę postaw możliwe do wyeliminowania. Podniesienie intensywności pracy, rozwijanie różnych kierunków kształcenia i podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz stabilizacja życia rodzinnego i przezwyciężanie zjawisk patologii społecznej to droga, po której ubodzy mogą dojść do podniesienia poziomu swojego życia.

Natomiast druga grupa autorów uważa, że przyczyn ubóstwa należy upatrywać głównie w funkcjonowaniu systemu społeczno-ekonomicznego, który w procesie podziału dochodów pewnym grupom przydziela środki niedostateczne. To brak odpowiednich dochodów wynikający z okoliczności niezależnych od świadomości i woli ludzi jest pierwotną przyczyną ubóstwa. Z tego punktu widzenia czynniki eksponowane w pierwszej grupie poglądów określa się raczej jako skutki ubóstwa lub co najwyżej za przyczyny wtórne, pogłębiające jedynie "efekt" przyczyny pierwotnej. Do przyczyn tych w krajach kapitalistycznych zalicza się bezrobocie, zbyt niskie płace występujące w niektórych zawodach, regionach czy w odniesieniu do niektórych grup ludności.

Zróżnicowane są również poglądy na temat ograniczania i likwidacji ubóstwa. W wielu krajach wysoko rozwiniętych duże znaczenie w ograniczeniu sfery ubóstwa przypisuje się systemom rent socjalnych i dochodów gwarantowanych programem świadczeń społecznych. Dużą też uwagę w ograniczaniu ubóstwa przywiązuje się do transfe-

rów dochodów i systemu podatków¹⁷. Cały system redystrybucyjny (zarówno jego strona transferowa, jak i podatkowa) odgrywa rolę odbierającego część dochodów jednym grupom ludności (najczęściej najbardziej zamożnym), dokonując transferów na rzecz innych grup (na ogół najuboższych). W ten sposób transfery państwowe przeciwstawiają się narastaniu nierówności dochodowych i stabilizacji struktury podziału w skali społecznej. Podobne zadanie spełnia podatkowa strona państwowego systemu redystrybucyjnego.

Krytycznie na ogół ocenia się programy świadczeń społecznych, które w zakresie wielu świadczeń powiązane są ze strukturą dochodów indywidualnych i w ten sposób oddziałują na utrzymywanie się sfery ubóstwa w długim czasie tych samych grup ludności. Dotyczy to zwłaszcza największego z programów, tj. świadczeń emerytalnych, a także w części zasiłków chorobowych i zasiłków dla bezrobotnych¹⁸. Jednak bez transferu środków w ramach świadczeń społecznych udział ludności żyjącej w warunkach absolutnego czy też względnego ubóstwa byłby znacznie wyższy. Tym niemniej postulowane kierunki transferu środków dotyczą właśnie podniesienia wysokości świadczeń minimalnych, zwłaszcza emerytur do/lub powyżej granicy minimum, co z kolei pozwoliłoby na zmniejszenie obszaru ubóstwa i dysproporcji w poziomie dochodów.

W ostatnich latach jednak w krajach wysoko rozwiniętych cechą ich polityki socjalnej jest odrzucanie zasady, iż państwo jest w każdym przypadku zobowiązane świadczyć pomoc finansową osobom i rodzinom biednym, bez względu na przyczyny ich ubóstwa. Obowiązkową ochroną społeczną obejmuje się zazwyczaj cztery następujące grupy ludności: ludzi starych, niezdolnych do pracy, matki mające niskie dochody i samotnie wychowujące dzieci oraz bezrobotnych pozostających bez pracy w ciągu krótkiego okresu. We wszystkich innych przypadkach ubóstwa nie wynikającego z przyczyn obiektywnych pomoc finansowa ulega ograniczeniu. Zostają ograniczane różnego rodzaju subsydia dla ludności mającej średnie i wyższe dochody¹⁹.

¹⁷ D. F i l l a r, Podział dochodów a przemiany współczesnego kapitalizmu "Polityka Społeczna" 1988, nr 2, s. 22-23.

¹⁸ Z a r y c h t a, op. cit., s. 75.

¹⁹ K. N o r e k, Tendencje w polityce zabezpieczenia społecznego w USA, "Polityka Społeczna" 1988, nr 5/6, s. 21-22.

W niektórych krajach wychodzi się coraz częściej z propozycją wiązania zasiłków z pracą. Uważa się bowiem, że rozbudowana nadmierna pomoc socjalna sprawia, że korzystanie z opieki społecznej przez niektóre grupy ludności staje się bardziej atrakcyjne niż podjęcie pracy. Z badań nad rodzinami bezrobotnych w Anglii wynika, że sytuacja materialna ok. 10% osób pobierających zasiłki jest lepsza niż była w okresie pracy zawodowej. Prowadzi to do weryfikowania wysokości dochodów minimalnych, będących odniesieniem do asygnowanych świadczeń socjalnych. W posunięciach tych dostrzega się m. in. drogę do uzyskania oszczędności finansowych na rzecz tych grup ludności, które żyją w biedzie lub są zagrożone ubóstwem niezależnie od swej roli i zachowania.

Wydaje się, że niektóre z przytoczonych rozwiązań i propozycji warte są rozpatrzenia w warunkach naszego kraju. Odnosi się to zwłaszcza do całego kompleksu świadczeń socjalnych, zwłaszcza zaś do systemu zasiłków rodzinnych.

IV. NIEKTÓRE PROBLEMY ZASTOSOWANIA MINIMUM SOCJALNEGO JAKO MIERNIKA POMIARU UBÓSTWA W POLSCE

Bardzo często minimum socjalne bywa utożsamiane z niedostatkiem, nędzą i ubóstwem. W odczuciu społecznym panuje często przekonanie, że skoro osoba lub rodzina osiąga dochody poniżej minimum socjalnego, to oznacza to niezaspokajanie nawet minimalnych potrzeb. W odbiorze społecznym bowiem minimum socjalne nie jest rozumiane jako teoretyczny model spożycia, ale jako próg degradacji biologicznej i społecznej jednostki czy gospodarstwa domowego. W rzeczywistości na ogół żadne gospodarstwo domowe nie prowadzi owego gospodarstwa według tego wzorca. "Koszyki" gospodarstw domowych o niskich dochodach mają inną zwykle zawartość niż modelowa lista dóbr i usług przyjęta do ustalania minimum socjalnego. Każda bowiem rodzina dysponuje na swój sposób budżetem, nawet posiadając poziom dochodu równy minimum socjalnemu. Jest to oczywiste i wynika z różnych okoliczności (rynkowych, kulturowych, zwyczajowych itp.). Z drugiej jednak strony, wzorzec minimum socjalnego nie powinien zbyt daleko odbiegać od realnych warunków. Ustalanie minimum socjalnego na nierealnym poziomie uzasadnia traktowanie

przez opinię społeczną tej kategorii jako progę biedy i ubóstwa. Dlatego tak duże znaczenie należy przywiązywać do sposobu ustalania minimum.

Warunki bytu określa bardzo wiele czynników. Warunki te zależą nie tylko od osiąganych dochodów bieżących, ale od stanu posiadania (mieszkania, dóbr trwałego użytku), składu biologicznego rodziny, dochodów uzyskiwanych dodatkowo, stanu zdrowia członków rodziny itp. Aby więc powiedzieć, że jednostka lub rodzina znajduje się w ubóstwie, trzeba zbadać całokształt sytuacji materialnej i społeczno-demograficznej.

Zatem minimum socjalne powinno być przyjmowane za punkt wyjścia w badaniach nad sferą ubóstwa w celu stwierdzenia, kim są żyjący poniżej minimum, jaki jest ich faktyczny poziom życia. W tym celu potrzebne są badania przeprowadzane corocznie lub w większych odstępach czasu (w zależności od stabilizacji społeczno-gospodarczej) nad warunkami bytu ludności w odniesieniu do możliwie dużej próby.

Z próby tej powinno się z kolei wyłonić gospodarstwa domowe o dochodach i wydatkach poniżej poziomu minimum socjalnego. W badaniach tych gospodarstw powinno się wziąć pod uwagę oprócz cech osobniczych m. in. możliwości zarobkowe rodziny, samoocenę warunków bytu, wyposażenie gospodarstwa domowego i wiele innych²⁰. Jednocześnie należałoby podjąć rozeznanie co do warunków życia rodzin, o stosunkowo wysokich dochodach, a które z uwagi np. na brak własnego mieszkania, zły stan zdrowia, nie mogą zaspokoić podstawowych potrzeb, a ich gospodarstwa domowe nie są wyposażone w dobra powszechnego użytku.

Warto byłoby też uzyskać bardziej szczegółowe informacje na temat rodzaju i struktury świadczeń społecznych uzyskiwanych przez gospodarstwa domowe. Dotyczy to zarówno świadczeń pieniężnych, jak i uzyskiwanych w formie rzeczowej.

Ważną sprawą jest to, aby minimum socjalne podlegało weryfikacji stosownie do przeciętnego dochodu, by poziom potrzeb niezbędnych był adekwatny do sytuacji ekonomicznej kraju. Należałoby też wziąć pod uwagę możliwość wyróżnienia dwóch poziomów potrzeb nie-

²⁰ Pełną listę problemów do tych badań w Czechosłowacji podaje: D. P i e k u t - B r o d z k a, Wzorzec konsumpcji społecznie niezbędnej, "Życie Gospodarcze" 1988, nr 18, s. 6.

zbędnych i środków służących ich zaspokojeniu. Oprócz ustaleń minimum socjalnego, określane mogłoby być minimum egzystencji, które budowane na uboższym koszyku, mogłoby stanowić podstawę do ustalania granicy dochodów upoważniających do korzystania z pomocy społecznej. Postulat ten nabiera szczególnego znaczenia w obecnych warunkach w związku z reformowaniem systemu opieki społecznej w Polsce.

Henryk Zarychta

WELFARE MINIMUM AS A TOOL FOR MEASURING POVERTY

The author treats a welfare minimum as a category of the social policy, which among others should be used to identify households suffering from unfavourable living conditions as a result of insufficient current incomes and size of possessed material resources, as well as to evaluate this phenomenon quantitatively.

A special attention has been paid to the existing differentiation of incomes and wealth of households in the light of a welfare minimum considered to be a minimum income and minimum equipment of a household with consumer durables, and to existing divergences between theoretical aspects of using a welfare minimum for appraisal of poverty and practice.

The application of a welfare minimum as a tool for measuring poverty in the Polish conditions is supplemented by deliberations focussed on selected Western countries.