

Małgorzata Sulmicka

ZARYS METODOLOGII BADANIA UBÓSTWA

„Just like combating terror, fighting poverty is a common responsibility”

Nick Stern – zastępca Prezesa
i Główny Ekonomista Banku Światowego

Problem ubóstwa, w przeszłości postrzegany na poziomie jednostki lub pewnych grup społecznych w ramach poszczególnych społeczeństw, w wieku XX stał się także problemem całych krajów a nawet regionów świata. Zmieniły się też formy przeciwdziałania temu zjawisku oraz łagodzenia jego skutków. Nastąpiło przejście od działań o charakterze filantropijnym i pomocy na szczeblu rodziny oraz społeczności lokalnych, do przeniesienia głównego ciężaru odpowiedzialności na państwo, co przejawiało się w powstaniu odpowiednich instytucji i organizacji. Ewolucja ta dokonała się najpierw na szczeblu krajowym. Wzrost powiązań w gospodarce światowej i lepszy przepływ informacji spowodowały, że zaczęto podejmować zorganizowane działania na rzecz zmniejszania ubóstwa także w skali międzynarodowej. U progu XXI wieku, ze względu na powodującą rosnące napięcia ogromną skalę tego problemu a zarazem coraz większe możliwości przeciwdziałania mu, walkę z ubóstwem uznaje się coraz częściej za jeden z najważniejszych priorytetów i wyzwań najbliższej przyszłości. Dla określenia skali potrzebnej pomocy, jej form oraz monitorowania skuteczności działań podejmowanych w celu zmniejszania ubóstwa niezbędna jest ilościowa analiza rozmiarów tego zjawiska.

1. Podstawowe mierniki ubóstwa

Punktem wyjścia a zarazem podstawowym problemem metodologicznym wszystkich analiz ilościowych dotyczących ubóstwa jest wybór miernika standardu życia oraz wyznaczenie tzw. **linii ubóstwa**, czyli pewnej wartości progowej przyjętego miernika „odcinającej” populację ubogich od nie ubogich w danym społeczeństwie.

Linia ubóstwa jest to najczęściej wartość dochodów lub wydatków (konsumpcji) niezbędna do uzyskania minimalnego standardu życiowego w zakresie wyżywienia i zaspokojenia pozostałych niezbędnych podstawowych potrzeb.¹ Osoby, których mierzalny standard życia znajduje się poniżej linii ubóstwa uważa się za biedne.

¹ Względność pojęcia „potrzeb niezbędnych”, których niezaspokojenie utożsamiane jest z ubóstwem dobrze ilustruje następujący cytat z hasła „ubóstwo” pochodzący

W przypadku ludzi ubogich, ich dochody i wydatki są na ogół bardzo do siebie zbliżone. W literaturze poświęconej metodologii badania ubóstwa spotyka się często pogląd, że wydatki są bardziej miarodajnym wskaźnikiem rzeczywistego standardu życia rodzin niż deklarowane przez nie dochody. W oparciu o wieloletnie badania budżetów gospodarstw domowych stwierdzono, że po pierwsze – wydatki cechuje mniejszy stopień zaniżeń, a po drugie – są one bardziej zbliżone do tzw. dochodów permanentnych, tj. przewidywanych przez gospodarstwo domowe w dłuższej perspektywie, a przez to bardziej stabilne. Ma to istotne znaczenie przy ocenie sytuacji np. w rolnictwie, gdzie dochody podlegają silnym wahaniom sezonowym. Przyjęcie za podstawę oceny rozmiarów ubóstwa dochodów lub wydatków gospodarstwa domowego daje wynik wyższy lub niższy w zależności od kraju. Na przykład na Węgrzech, stopy ubóstwa mierzone w oparciu o dochody są prawie dwa razy niższe niż liczone w oparciu o wydatki, ale np. w USA sytuacja jest odwrotna.² Wyniki badań pokazują jednak, że chociaż stopy ubóstwa mierzone dochodami i wydatkami różnią się, czasem nawet dość wyraźnie, nie ma to jednak na ogół znaczącego wpływu na trendy obrazujące rozmiary ubóstwa.

Tab. 1. **Stopy ubóstwa na Węgrzech liczone w oparciu o dochody i wydatki gospodarstw domowych**

linia ubóstwa	stopy ubóstwa	
	według dochodów gospodarstw domowych (w %)	według wydatków gospodarstw domowych (w %)
minimalna emerytura	2,5	4,5
50% średnich dochodów	5,0	9,3
75% średnich dochodów	17,0	25,3

Objaśnienia: linie ubóstwa mają następujące miesięczne wartości w forintach: minimalna emerytura: 6400, 50% średnich dochodów : 7 597, 75% średnich dochodów: 10 129; stopa ubóstwa oznacza udział osób, których dochody lub wydatki są niższe od danej linii ubóstwa.

Źródło: *Hungary. Poverty and Social Transfers*, The World Bank 1996, s. 4.

z encyklopedii amerykańskiej: „W niektórych społeczeństwach ludzie chodzą do sklepów i kupują żywność w ilościach pokrywających dzienne zapotrzebowanie a w domach przechowują niewiele żywności. Drugim ekstremum stanowi USA, gdzie większość żywności rozprowadzana jest przez wielkie centra handlowe i ludzie robią zakupy raz na tydzień lub nawet dłużej, które następnie przechowują w domu. Byłoby trudno zaspokoić potrzeby żywnościowe w USA bez lodówki, a w wielu przypadkach także bez samochodu. Jeśli więc żywność jest potrzebą elementarną, to każdy produkt społecznie niezbędny do jej dystrybucji i konsumpcji też staje się niezbędny. Brak telefonu w USA powoduje większą deprivację niż w innych społeczeństwach.” *The Encyclopedia Americana*, International Edition, Grolier Inc., 1992, s. 496.

² D. T. Sleznick, *Poverty in the Postwar United States*, „Journal of Political Economy”, Feb. 1993, ss. 1-38.

Uważa się, że dla zachowania porównywalności dochodowego standardu życia gospodarstw domowych w mieście i na wsi, czy nawet w różnych regionach kraju, dane dotyczące wydatków powinny być uzupełniane o wartość konsumpcji z własnej produkcji oraz korygowane o różnice w kosztach utrzymania wynikające z lokalnych różnic w poziomie cen.³ W przeciwnym razie porównania międzyregionalne mogą być mylące. Np. w przypadku Białorusi badania przeprowadzone w 1995 r. przez Bank Światowy wykazały, że stopa ubóstwa mierzona tylko dochodami pieniężnymi ludności jest wyższa na wsi niż w mieście. Jednak chociaż mieszkańcy miast mieli wyższe dochody pieniężne niż mieszkańcy wsi, to uwzględnienie dochodów w naturze mieszkańców wsi oraz różnic cen pomiędzy miastem i wsią, spowodowało zmianę wyniku: po wspomnianych korektach, ubóstwo w miastach oszacowano na 39% i na 30% na wsi.⁴ W Rosji braki żywności uzupełniane są w znaczącym stopniu przez produkcję żywności z niewielkich, ale efektywnie wykorzystywanych działek prywatnych. Powoduje to, że dane dotyczące wydatków na żywność nie oddają prawdziwego obrazu poziomu jej konsumpcji oraz nie pokazują rzeczywistego zróżnicowania sytuacji gospodarstw ubogich, które posiadają i nie posiadają działki oraz regionalnych różnic w poziomie konsumpcji żywności pomiędzy regionami, gdzie uprawa działek jest rozpowszechniona, a regionami gdzie ze względów klimatycznych nie jest ona w ogóle możliwa.

O ile można zgodzić się z zasadnością uwzględniania wpływu na koszty utrzymania lokalnych różnic w poziomie cen (choć ten słuszny teoretycznie postulat w praktyce bywa trudny do realizacji),⁵ o tyle dyskusyjny wydaje się postulat podnoszenia poziomu dochodów ludności wiejskiej o wartość konsumpcji własnej i równocześnie nie uwzględnianie faktu, że rolnik w przeciwieństwie do większości zatrudnionych w mieście, część dochodów uzyskanych ze sprzedaży reinwestuje w produkcję, co je w istotny sposób pomniejsza. Im bardziej rozwarłe są nożyce między cenami środków produkcji a cenami za płody rolne, tym większy jest ubytek realnego dochodu rolników. W skrajnych przypadkach jeśli koszty produkcji są równe dochodom uzyskanym ze sprzedaży, dochód zostaje zredukowany do zera. Poprawnie należałoby gospodarstwo rolne traktować tak jak każde przedsiębiorstwo, w którym dochód traktuje się jako różnicę między przychodami i kosztami.

Dla zachowania porównywalności wydatki powinny być też skorygowane o wpływ jaki na koszty utrzymania gospodarstwa domowego ma jego wielkość i skład demograficzny. Zakłada się, że każdy dodatkowy członek gospodarstwa domowego potrzebuje mniej niż proporcjonalnego wzrostu dochodów dla utrzymania danego poziomu standardu życiowego. Najczęściej dokonuje się takiej korekty w oparciu o tzw. **skale ekwiwalentności**. Przykładowo w skali stosowanej w statystykach krajów OECD (w tym w Polsce) przyjmuje się przede wszystkim następujące parametry przeliczeniowe: wagę 1 przypisuje się pierwszej

³ Por. *Poverty Reduction Handbook*, The World Bank 1993, s. 14.

⁴ *Belarus, An Assessment of Poverty and Prospects for Improved Living Standards*, The World Bank, 1996, s. 8.

⁵ Np. w badaniach ubóstwa w Polsce lokalne różnice w poziomie cen nie są brane pod uwagę.

osobie dorosłej, 0,7 – każdej następnej osobie dorosłej oraz 0,5 – każdemu dziecku do 14 roku życia. W skali stosowanej przez Bank Światowy w odniesieniu do krajów ubogich przypisuje się wagę 1 każdej osobie dorosłej, 0,2 – dzieciom w wieku od 0 do 6 lat, 0,3 – dzieciom w przedziale wieku 7 – 12 lat i 0,5 – dzieciom w wieku 13 – 17 lat. Inną metodą korygowania dochodu o różnice wynikające z rozmiarów gospodarstwa domowego a zarazem uwzględniającą istnienie korzyści skali przy obliczaniu dochodu jednostki w oparciu o dochody gospodarstwa domowego, jest dzielenie dochodu gospodarstwa domowego przez pierwiastek kwadratowy liczby osób wchodzących w jego skład. Nie tylko liczebność i struktura demograficzna gospodarstwa domowego, ale i jego typ (np. gospodarstwo pracownicze i emeryckie) bywa brany pod uwagę przy ustalaniu minimalnych poziomów dochodów lub wydatków. Rozwiązania te zawierają oczywiście znaczny element arbitralności, jednak są powszechnie stosowane w celu uzyskania większej porównywalności i zwiększenia operacyjnej przydatności danych. W praktyce wielość metod standaryzacji danych oraz fakt, że raz są one stosowane a raz nie, na ogół jeszcze bardziej utrudnia badania porównawcze, zwłaszcza międzynarodowe.

Wadą dochodu jako miernika standardu życia jest m. in. fakt, że o poziomie życia gospodarstwa domowego decyduje nie tylko uzyskiwany przez nie strumień bieżących dochodów, ale także posiadane zasoby: mieszkanie, dobra trwałego użytku, oszczędności. Zaostrzenie kryterium ubóstwa przez uwzględnienie obok kryterium dochodu także posiadanych zasobów powodowałoby zmniejszenie frakcji ubogich. Problem ten ma tym większe znaczenie im bogatszy jest kraj. Uważa się na przykład, że w krajach bogatych w przypadku części osób w wieku emerytalnym zaliczonych w oparciu o kryterium dochodu do ubogich, posiadane przez nie zasoby powodują, że ich rzeczywisty standard życia jest znacznie wyższy niż np. w gospodarstwach domowych ludzi młodych o podobnie niskim poziomie dochodów. W USA osoby, które w danym roku miały zerowy lub ujemny dochód zaliczane są do populacji ubogich. W praktyce sytuacja taka związana jest jednak często z bieżącymi stratami w biznesie lub stratami kapitałowymi i nie jest w związku z tym miarodajnym wskaźnikiem ubóstwa rodzin. Po wyłączeniu z populacji biednych grupy rodzin, które miały zerowy lub ujemny dochód, nastąpiło gwałtowne pogorszenie średniego standardu życia pozostałej populacji ubogich mierzonego innymi wskaźnikami. I tak na przykład procent rodzin posiadających własne domy spadł z 41 do 36%, bowiem rodziny wykazujące zerowy lub ujemny dochód miały wysoki, 64% – towy wskaźnik własności domów.⁶ Ponieważ jednak niskie bieżące dochody mogą być tylko w ograniczonym stopniu kompensowane przez dobra trwałego użytku, w praktyce bardzo trudno wyznaczyć granicę określającą np. jaki poziom zagospodarowania materialnego gospodarstwa domowego powinien wykluczać je z populacji ubogich.⁷

⁶ Por. M. Federman, *What does it mean to be poor in America*, „Monthly Labor Review”, May 1996, s. 13

⁷ J. Rutkowski, *W kwestii kryterium ubóstwa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 9/1988.

Inną słabością stosowania miernika dochodów lub wydatków w ocenie standardu życia jest to, że odzwierciedlają one jedynie udział dóbr i usług rynkowych a nie pokazują np. wartości spożycia zbiorowego uzyskiwanego nieodpłatnie. Nie odzwierciedlają one istotnych aspektów standardu życiowego, na który składa się dostępność i jakość różnego rodzaju usług i świadczeń socjalnych. Jednak chociaż informacje na ten temat są bardzo użyteczne dla oceny problemu ubóstwa w danym kraju, to i w tym przypadku problemy z ich porównywalnością, kwantyfikacją i agregacją powodują, że większość linii ubóstwa bazuje wyłącznie na danych dotyczących dochodów lub konsumpcji. W sumie należy więc stwierdzić, że choć dochód (lub wydatki) jako miernik poziomu ubóstwa posiada wiele słabości, z których należy sobie zdawać sprawę badając ten problem, to jednak ponieważ „ w warunkach gospodarki rynkowej zależność między stopniem deprywacji a dochodem będącym w dyspozycji jest bardzo wysoka”,⁸ można przyjąć, że jest to miernik wystarczająco adekwatny.

Choć trudności związane z kwantyfikacją i agregacją poza dochodowych zmiennych określających standard życia powodują, że na ogół nie uwzględnia się ich przy wyznaczaniu linii ubóstwa, są one przedmiotem licznych analiz. Informacje na temat zasobności gospodarstw domowych stanowią uzupełniającą charakterystykę głębokości ubóstwa, pokazują na ile poza dochodowy standard życia rodzin ubogich odbiega od standardu nieubogich. Choć i tu wnioski mogą być mylące. Np. w przypadku dóbr trwałego użytku nie uwzględnia się na ogół ich jakościowej charakterystyki. Dobra materialne będące w posiadaniu ubogich są z reguły starsze, gorszej jakości i posiadają niższą wartość niż znajdujące się w posiadaniu rodzin nieubogich. Np. porównanie takie przeprowadzone w USA w przypadku domów wykazało, że mediana wartości domów będących w posiadaniu rodzin ubogich jest o 58% niższa niż domów będących w posiadaniu rodzin nieubogich.⁹ Poza tym w zależności od poziomu rozwoju kraju przy określaniu poziomu zamożności gospodarstw domowych przyjmowane są różne zestawy dóbr trwałego użytku. W Indiach w badaniach porównawczych poziomu materialnego zagospodarowania rodzin na pierwszym miejscu wymieniany jest zegarek, a przy danych dotyczących warunków mieszkaniowych rozróżnia się miejsca zamieszkania zbudowane z wysokiej i niskiej jakości materiałów, co w praktyce oznacza budownictwo slumsowe

W wielu biednych krajach rozwijających się w budżetach ludzi ubogich wydatki na żywność stanowią dominującą pozycję, dlatego czasami jako miernik standardu życia przyjmuje się poziom lub udział wydatków na żywność

⁸ S. Golinowska, *Badania nad ubóstwem. Założenia i metoda*, [w:] *Polska bieda II. Kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, IPiSS, Warszawa 1997, s. 19.

⁹ M. Federman, op. cit., s. 4. W Polsce próbę zbadania sfery zasięgu sfery ubóstwa przy pomocy kryterium dochodu i wyposażenia gospodarstw domowych w przedmioty trwałego użytku podjął J. Rutkowski. Według jego obliczeń w 1983 roku stopa ubóstwa przy przyjęciu kryterium niskiego dochodu była o ponad 6 punktów procentowych wyższa w stosunku do stopy ubóstwa liczonej według kryterium łącznego, tj. dochodu i wyposażenia w PTU. J. Rutkowski, *W kwestii kryterium ubóstwa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 9/1988.

w dochodach, którego określona wysokość jest traktowana jako linia ubóstwa. Podobną funkcję pełni czasem powierzchnia ziemi uprawnej na osobę na terenach wiejskich lub powierzchnia mieszkaniowa na osobę na terenach miejskich. Formą oceny standardu życia bywa też ocena stopnia zaspokojenia podstawowych potrzeb w dziedzinie wyżywienia, opieki zdrowotnej, edukacji, mieszkania itp. w odniesieniu do normatywów ustalanych przez ekspertów z poszczególnych dziedzin. Gospodarstwo jest uznawane jako ubogie jeśli jego potrzeby w dziedzinie wyżywienia, ubrania, opieki zdrowotnej i edukacji nie są zaspokojone na określonym poziomie. Ponieważ jednak trudno jest sumować różne aspekty podstawowych potrzeb, komplikuje to podział gospodarstw na ubogie i nie ubogie. Innym problemem jest subiektywność ocen w określaniu odpowiedniego poziomu zaspokojenia potrzeb w wymienionych dziedzinach.¹⁰

Chociaż w gruncie rzeczy wszystkie metody wyznaczania linii ubóstwa¹¹ zawierają elementy arbitralności, umownie dzieli się je na tzw. obiektywne, przy pomocy których wyznacza się granicę ubóstwa bezwzględnego (absolutnego), względne – wyznaczające granice ubóstwa względnego (relatywnego) i subiektywne. Z logicznego punktu widzenia bardziej poprawny byłby podział na metody obiektywne i subiektywne, u podstaw którego leżą dwie główne koncepcje pojmowania ubóstwa. Pierwsza, traktująca ubóstwo jako stan niezaspokojenia elementarnych potrzeb życiowych bez względu na to, na jakim poziomie żyją inni oraz druga – opierająca się na koncepcji naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej poprzez istnienie nadmiernego dystansu między poziomem życia poszczególnych grup ludności. Podział metod wyznaczania ubóstwa na wymienione trzy grupy jest bardziej „praktyczny” bowiem bliżej oddaje istotę samych metod.

Linie ubóstwa bezwzględnego (absolutnego) określone są w oparciu o ustalenie a następnie wycenę potrzeb niezbędnych (elementarnych). O ile historycznie pod pojęciem ubóstwa bezwzględnego rozumiano wyłącznie taki poziom zaspokojenia potrzeb, który warunkował jedynie biologiczne przeżycie, z czasem podniesiono tę granicę włączając również minimum zaspokojenia potrzeb społecznych uznawanych za niezbędne w ramach danej społeczności. Bazuje się w tym przypadku na formułowanych przez ekspertów założeniach dotyczących poziomu dochodu umożliwiającego uzyskanie minimum standardu życiowego w danych warunkach. Chociaż podstawą tej metody jest próba obiektywizacji potrzeb, to w praktyce nie sposób uniknąć arbitralnych założeń na temat tego co, komu, gdzie i w jakich proporcjach jest niezbędne. Oceny te obarczone są też zwykle w jakiejś mierze kulturowymi konwencjami.¹² Linia ubóstwa bezwzględnego zmienia się wraz ze zmianami kosztów utrzymania.¹³

¹⁰ Na temat pozadochodowych linii ubóstwa pisze: M. Ravallion, *Poverty Lines in Theory and Practice*, LSMS Working Papers, The World Bank, 1998.

¹¹ Najbardziej kompleksową w polskiej literaturze przedmiotu charakterystykę metod mierzenia ubóstwa zawiera praca: T. Panek, J. Podgórski, A. Szulc, *Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru*, SGH, 1999.

¹² Jako klasyczny przypadek ilustrujący ten aspekt podawany jest często w literaturze przykład zawartości jednego z pierwszych koszyków minimum konsumpcji, gdzie będący pionierem

Linia ubóstwa względnego (relatywnego) wyznaczana jest przeważnie jako pewien procent mediany lub średniego dochodu w danym kraju.¹⁴ Innym sposobem stosowanym w ramach tego podejścia jest przyjęcie za ubogie osoby lub rodziny uzyskujące dochód poniżej określonego kwantyla w rozkładzie dochodów. Jako tzw. niski dochód będący rodzajem względnej linii ubóstwa przyjmuje się też np. poziom dochodu, przy którym udział wydatków na żywność, mieszkanie i ubranie przekracza jego określony procent.¹⁵ Linia ubóstwa względnego przesuwa się wraz ze zmianami średniego dochodu w danym społeczeństwie. Praktyka pokazuje, że w krajach biednych linie ubóstwa względnego i bezwzględnego są z reguły do siebie zbliżone, natomiast w krajach bogatych linie ubóstwa względnego są wyższe od linii ubóstwa bezwzględnego i ze względu na swój stosunkowo wysoki poziom w gruncie rzeczy bardziej pokazują poziom nierówności społecznych niż biedy. Przy tej metodzie wyznaczania linii ubóstwa może mieć miejsce sytuacja, w której nawet mimo wzrostu dochodów ludzi ubogich, poziom ubóstwa nie tylko nie zmniejszy się, ale nawet wzrośnie. Linie ubóstwa względnego w poszczególnych krajach różnią się między sobą wskutek różnic w poziomie dochodów. Dlatego przy porównaniach międzynarodowych trzeba pamiętać, że „przyjęcie jako granicy ubóstwa takiego samego procentu średnich dochodów lub wydatków w kraju o przeciętnie wysokim i przeciętnie niskim poziomie dochodu oznacza możliwość nabycia za kwotę stanowiącą próg ubóstwa zupełnie innego koszyka dóbr i usług”.¹⁶

Eurostat (Biuro Statystyki krajów Unii Europejskiej) stosuje linie ubóstwa równe 40%, 50% i 60% przeciętnych wydatków ekwiwalentnych ogółu gospodarstw domowych w danym kraju.¹⁷ W badaniach komparatywnych problemu ubóstwa w krajach OECD stosuje się przeważnie linię ubóstwa na poziomie 50% mediany dyspozycyjnych dochodów ekwiwalentnych jednostki liczonych w oparciu o dochody gospodarstwa domowego. Natomiast w odniesieniu do krajów Unii Europejskiej do celów porównań w ramach tej grupy państw stosowana jest ostatnio linia ubóstwa w wysokości 60% mediany średnich

w dziedzinie metodologii badania ubóstwa Anglik B. S. Rowntree na liście niezbędnej odzieży kobiecej umieszcza m.in. gorset. B. S. Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life*, Macmillan, London, 1901.

¹³ Wspomniany wyżej badacz oszacował minimalne tygodniowe wydatki dla rodziny pięcioosobowej składającej się z rodziców i trójki dzieci na poziomie 21 szylingów i ośmiu centów, ibidem.

¹⁴ W praktyce najczęściej jest to 50%.

¹⁵ Np. w Kanadzie jest to 70%. A. Atkinson, *Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies*, „The World Bank Economic Review”, nr 1/1991.

¹⁶ A. Szukielojć-Bieńkuńska, *Sfera ubóstwa w Polsce w 1998 r. Notatka informacyjna*, GUS 1999, s. 7.

¹⁷ W krajach Unii Europejskiej przyjęto relatywną koncepcję ubóstwa, co wyraża jej następująca ogólna definicja: „Ubóstwo odnosi się do osób, rodzin lub grup osób, których środki (materialne, kulturalne i socjalne) są ograniczone w takim stopniu, że poziom ich życia obniża się poza akceptowane minimum w kraju zamieszkania”. J. Kordos, A. Ochocki, *Problemy pomiaru ubóstwa w krajach EWG i w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne” nr 1/1993, s. 3.

dyspozycyjnych dochodów ekwiwalentnych w jednostkach przeliczeniowych.¹⁸ Pod pojęciem „dochodu dyspozycyjnego” rozumie się płace, dochody z działalności własnej, nieruchomości i transfery dochodowe pomniejszone o podatki bezpośrednie i opłaty na ubezpieczenia socjalne. Krajowe linie ubóstwa stosowane dla potrzeb wewnętrznej polityki społecznej wyznaczane są na wielu innych, zmiennych w czasie poziomach (np. w Szwecji w 1995 r. linię ubóstwa stanowiło 72% średnich dyspozycyjnych dochodów ekwiwalentnych).¹⁹

Wyznaczane w praktyce linie ubóstwa są z reguły kombinacją podejścia obiektywnego i subiektywnego, czego przykładem może być sposób wyznaczania linii ubóstwa w USA. Jest tam ona liczona w oparciu o koszty utrzymania, przy czym podstawą obliczeń są wydatki na żywność rodziny określonej wielkości. W celu oszacowania dochodów odpowiadających granicy ubóstwa, pieniężną równowartość koszyka żywnościowego mnoży się przez trzy zakładając, że udział wydatków na żywność w wydatkach ogółem powinien stanowić nie więcej niż 30%.²⁰ Przy określaniu rozmiarów ubóstwa w USA przyjmuje się dochody przed opodatkowaniem i bez uwzględnienia transferów, co zdaniem krytyków tego rozwiązania zniekształca obraz sytuacji i powinno być zmienione na wariant europejski.

Innym sposobem pozyskiwania danych i wyznaczania **subiektywnych linii ubóstwa** jest metoda ankietowa. Linie ubóstwa wyznacza się w tym przypadku w oparciu o odpowiedzi respondentów na temat ich subiektywnego poczucia ubóstwa, tj. określenia poziomu dochodów, poniżej którego ich zdaniem „zwiążanie końca z końcem” nie jest możliwe oraz oceny własnego statusu materialnego. Prowadzenie porównań międzynarodowych wyników badań ubóstwa uzyskanych metodami subiektywnymi, wymaga stosowania identycznych zestawów pytań.²¹ W tej grupie metod wyznaczania linii ubóstwa najczęściej stosowana jest tzw. metoda ledejska (Leyden Poverty Line LPL).²²

¹⁸ *Statistics in focus. Population and social conditions*, Eurostat, nr 3-8/1999. Wysokość dochodów stanowiących relatywną granicę ubóstwa w państwach UE waha się dość znacznie: od 3 790 PPS (jednostek miejscowej waluty przeliczonej na umowne wspólne jednostki walutowe o tej samej sile nabywczej) do 11 219 w Luksemburgu. Ibidem.

¹⁹ *Income Distribution and Poverty*, OECD 1998, s. 28.

²⁰ I. Błaszczak-Przybycińska, *Metody pomiaru granic ubóstwa*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 11, 1990, s. 13.

²¹ Przykładowe pytania stosowane w metodzie subiektywnej w badaniach ubóstwa prowadzonych w UE to m.in.: „Według twojej opinii jakie powinno być absolutne minimum dochodu netto dla gospodarstwa domowego podobnego do twojego, aby można było powiązać koniec z końcem?”, „Proszę spróbować wskazać jaką sumę byłaby odpowiednia dla każdego z następujących przypadków. W naszych (moich) warunkach uważałbym dochód netto na tydzień/miesiąc/rok w wysokości: a) około....jako bardzo zły, b) około....jako zły, c) około....jako dostateczny, d) około....jako dobry, e)około....jako bardzo dobry.”, „Czy z aktualnym dochodem netto możesz wiązać koniec z końcem: a) z wielką trudnością, b) z trudnością, c) z pewną trudnością, d) raczej łatwo, e) łatwo, f)bardzo łatwo.” J. Kordos, A. Ochocki, *Problemy pomiaru ubóstwa w krajach EWG i w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne” nr 1, 1993, s. 5.

²² J. Pogórski charakteryzuje istotę metody lejdejskiej następująco: „W metodzie tej ważną rolę spełnia tzw. funkcja dobrobytu, przedstawiająca zależność osiągniętej przez gospodarstwa domowe satysfakcji z konsumpcji (dobrobytu, użyteczności) od dochodu gospodarstwa do-

Ponieważ wyniki badań ankietowych często bardziej pokazują percepcję poziomu życia w oczach społeczeństwa aniżeli rzeczywisty poziom ubóstwa, w związku z tym spotyka się pogląd o ich ograniczonej przydatności w badaniach ekonomicznych. Wydaje się jednak, że społeczna ocena sytuacji materialnej jest równie ważna z punktu widzenia polityki społeczno-gospodarczej i dlatego metody te powinny być stosowane jako komplementarne w stosunku do pozostałych. Różnice ocen przy zastosowaniu różnych metod bywają dość znaczne. Na przykład w Rosji w 1993 r. stopa ubóstwa przy przyjęciu za granicę ubóstwa koszyka minimalnej konsumpcji ustalonego przez ekspertów szacowana była na ok. 32%, zaś według subiektywnych badań ubóstwa przeprowadzonych w tym samym czasie metodą lejdejską wskaźnik ten wynosił 90%.²³

Subiektywność ocen wynika z wielu przyczyn, m.in. z faktu, że różne osoby mają różne potrzeby a także są w stanie różnie zagospodarować ten sam dochód oraz z wielości punktów odniesienia przyjmowanych przez różnych ludzi i grupy społeczne i ich zmienności w czasie.²⁴ Znaczącą rolę w ocenie odbioru poziomu życia odgrywa też zapewne wszechobecna we współczesnej gospodarce rynkowej, agresywna reklama. Komercyjna reklama nasila w ludziach wrażenie niedostatku wynikające z poczucia niezaspokojonych aspiracji. Intensywność z jaką wyrażane jest niezadowolenie ze swojego położenia materialnego jest też w pewnej mierze uwarunkowana kulturowo.²⁵ Jednak jak pisze A. Szwarc: „relatywizm ma tu jednak swoje granice: skrajna nędza nie będzie postrzegana jako dostatek, a bogactwo nie zostanie uznane za stan ubóstwa.”²⁶

Z reguły w każdym kraju wyznacza się co najmniej dwie linie ubóstwa:

- wyższą – określającą granicę **biedy (niedostatku)**, tj. poziomu umożliwiającego przeżycie na bardzo niskim poziomie, ale nie wykluczającym z normalnego funkcjonowania w społeczeństwie (*overall poverty*),

mowego. Parametry tej funkcji szacowane są na podstawie odpowiedzi gospodarstw domowych na tzw. pytanie oceny dochodu. Pewna niska wartość dochodowej funkcji dobrobytu ustalana arbitralnie służy za kryterium ubóstwa. Dochód, przy którym funkcja dobrobytu osiąga tę krytyczną wartość jest linią ubóstwa.” J. Podgórski, *Subiektywne linie ubóstwa*, [w:] *Polska bieda II. Kryteria. Oceny. Przeciwdziałanie*, IPiSS, Warszawa 1997, s. 112. Na temat zalet wyznaczania granicy ubóstwa metodą lejdejskiej w warunkach krajów UE piszą: J. Kordos, A. Ochocki, *Problemy pomiaru ubóstwa w krajach EWG*, op. cit.

²³ *Poverty in Russia. An Assessment*, The World Bank 1995, s. 15.

²⁴ Problem subiektywności ocen sytuacji materialnej rodzin w Polsce badała m.in. L. Beskid. Wyniki badań potwierdzają, że: „subiektywna ocena napięcia budżetu domowego nie jest wyrazem jedynie sytuacji obiektywnej określonej przez poziom dochodu na osobę, ale w dużym stopniu jest wynikiem realizowanego przez rodzinę modelu spożycia czy szerzej – sposobu życia.” L. Beskid, *Niedostatek w opiniach społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 9/1988.

²⁵ W społeczeństwach hołdujących kultowi sukcesu jednostki, narzekanie jest postawą społecznie nieaprobowaną. Wśród Amerykanów króluje dewiza: „I'm fine, everything is great”, bez względu na rzeczywistą sytuację.

²⁶ A. Szwarc, *Nędza i niedostatek na ziemiach polskich od średniowiecza po wiek XX*, Instytut Historii i Kultury Materialnej PAN, Warszawa 1993.

- oraz niższą – granicę **nędzy (skrajnego ubóstwa)**, poniżej której występuje zagrożenie biologicznej egzystencji człowieka (*extreme poverty*).

Rozróżnienie to jest istotne ze względu na ustalanie priorytetów pomocy. Praktyka dowodzi, że różne są ludzkie postawy wobec biedy i wobec nędzy: o ile bieda prowadzi albo do ograniczenia aspiracji w zakresie zaspokajania potrzeb albo do działań zwiększających dochody, o tyle nędza, która spycha do pozycji „underclass”, pozbawia na ogół chęci pozytywnego działania. Nędza nasila natomiast działania kryminogenne i zjawiska patologiczne. Jak pisze J. Topolski: „Bieda jest takim stanem, w którym zaspakajane są w taki czy inny sposób potrzeby umożliwiające przynajmniej reprodukcję siły życiowej niezbędnej dla określonego wydatkowania energii w życiu codziennym i pracy, lecz nie są w mniejszym lub większym stopniu zaspakajane potrzeby społeczne umożliwiające danej jednostce czy grupie życie zgodne z przypisywanym jej społecznie modelem konsumpcji”, zaś „Nędza to taki stan bytowania ludzi, w którym nie zostają zaspokojone ich podstawowe potrzeby w zakresie wyżywienia, odzieży, mieszkania, w szczególności zaś wyżywienia, co niesie za sobą vegetację i wyniszczenie organizmu, podatność na choroby, zwiększoną umieralność”.²⁷ Tak więc o ile bieda jest w jakiejś mierze relatywna i może mieć do pewnego stopnia działanie pozytywnie stymulujące, nędza jest zjawiskiem jednoznacznie negatywnym. Z tego względu zapobieganie szerzeniu się nędzy w społeczeństwie powinno być priorytetem w polityce społeczno-gospodarczej każdego współczesnego państwa.

W krajach socjalistycznych jako granicę dochodów, poniżej której zaczynała się tzw. „sfera niedostatku” przyjmowano minimum socjalne, czyli dochód pozwalający na zaspokojenie podstawowych potrzeb na normatywnie wyznaczonym minimalnym poziomie.²⁸ Jednak jako stosunkowo wysokie, minimum socjalne nie stanowiło nigdy kryterium uprawniającego do uzyskiwania świadczeń społecznych. Traktowane było ono raczej jako pewien poziom ostrzegawczy: zejście poniżej tego standardu grozi popadnięciem w ubóstwo. Obecnie bywa ono nadal wykorzystywane w analizach poziomu życia społeczeństw byłych krajów socjalistycznych jako swego rodzaju wyższa linia ubóstwa. Wobec powszechnego braku oficjalnych linii ubóstwa w większości byłych krajów socjalistycznych w analizach problemu ubóstwa przeprowadzanych w tych krajach przez Bank Światowy dominuje praktyka przyjmowania jako niższej linii ubóstwa minimalnej emerytury, 50% średnich dochodów jako wyższej linii ubóstwa i 75% średnich dochodów do określania rozmiarów „płytkiego” ubóstwa.

²⁷ J. Topolski, *Nędza, ubóstwo, dostatek jako kategorie teoretyczne w badaniu historycznym*, Instytut Historii i Kultury Materialnej PAN, Warszawa 1992, s. 12.

²⁸ Sposób liczenia minimum socjalnego w Polsce opisuje m.in. B. Sajkiewicz, *Minimum socjalne według skorygowanego koszyka towarów i usług*, „Polityka Społeczna” nr 9, 1996. Jak stwierdza T. Szumlicz minimum to „de facto opiera się na splocie przesłanek o charakterze socjalnym, moralnym i politycznym”. T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, SGH, Warszawa 1994, s. 64.

Konsekwencją istnienia różnych metod wyznaczania linii ubóstwa i różnych poziomów rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych krajów jest wielość linii ubóstwa, co utrudnia prowadzenie porównań międzynarodowych. Z tego względu od 1990 r. (tj. od czasu opublikowania przez Bank Światowy pierwszego raportu poświęconego światowemu ubóstwu, w którym zaproponowano to rozwiązanie), do celów porównań międzynarodowych w odniesieniu do krajów rozwijających się stosuje się najczęściej jako granicę skrajnego ubóstwa dochód poniżej 1 dolara dziennie na osobę, obliczany nie w oparciu o kursy walutowe, lecz poprzez porównywalne poziomy siły nabywczej (*purchasing power parity* – PPP). Jako wyższą linię ubóstwa przyjęto dochód poniżej 2 dolary dziennie na osobę. W przypadku krajów ubogich podniesienie granicy dochodów o jednego dolara zwielokrotnia zwykle rozmiary ubóstwa.

Dolar liczony według PPP charakteryzuje się tym, że posiada taką samą siłę nabywczą w odniesieniu do dóbr konsumpcyjnych we wszystkich badanych krajach. W celu wyliczenia, ile jednostek waluty lokalnej w każdym z badanych krajów odpowiada konsumpcji o wartości jednego dolara USA w przeliczeniu na ceny międzynarodowe, trzeba znaleźć specyficzny kurs wymienny (kurs wymienny PPP) w każdym z krajów. Następnie uzyskany dla każdego kraju kurs wymienny PPP należy pomnożyć przez ustalony poziom linii ubóstwa wyrażony w tej samej walucie we wszystkich badanych krajach. Przykładowo, jeśli jest to cztery dolary USA dziennie na osobę (granica ubóstwa stosowana dla obszaru byłych krajów socjalistycznych) należy pomnożyć uzyskany PPP kurs wymienny przez 120 USD w celu osiągnięcia miesięcznej linii ubóstwa (120 USD PPP) wyrażonej w walucie lokalnej. Tak obliczana linia ubóstwa posiadająca taką samą siłę nabywczą w odniesieniu do dóbr i usług nabywanych w różnych krajach, oznacza potrzebę wydatkowania w poszczególnych krajach różnej liczby dolarów USA. Ogólnie można powiedzieć, że im niższy jest poziom cen w danym kraju w porównaniu z poziomem cen światowych, tym mniej dolarów USA jest potrzebne ażeby kupić taki sam koszyk dóbr i usług. Przykładowo w 1993 r., dla utrzymania konsumpcji na poziomie 120 USD PPP w Polsce potrzeba było 51 USD miesięcznie, na Węgrzech – 57 USD, w Bułgarii – 30 USD oraz 21 USD na Ukrainie. Dla uzyskania poziomu konsumpcji na takim samym poziomie w Szwajcarii potrzeba było 165 USD, w Finlandii – 125 USD, w Turcji – 59 USD miesięcznie.²⁹ Choć i w tym przypadku metodologia budzi szereg zastrzeżeń i uważa się, iż wymaga ona dalszego doskonalenia w celu uzyskania lepszej porównywalności, jednak jest ona coraz powszechniej stosowana. W porównaniach międzynarodowych przeliczenia dochodów poszczególnych krajów według kursu PPP zmniejszają rozpiętości dochodowe między krajami bogatymi i biednymi w porównaniu z obliczeniami dokonywanymi w oparciu o kursy walutowe.³⁰

²⁹ B. Milanovic, *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*, The World Bank, 1998, s. 65.

³⁰ Bank Światowy publikuje co roku ranking krajów według poziomu dochodu narodowego *per capita* liczonego zarówno metodą kursową, jak i PPP. W 1997 r. PKB *per capita*

Tablica 2 przedstawia strukturę dochodów gospodarstw domowych w b. krajach socjalistycznych liczonych według oficjalnych kursów wymiany i kursu siły nabywczej PPP przy przyjęciu trzech progów ubóstwa: 50 USD, 75 USD i 100 USD na miesiąc na osobę. Zestawienie to pokazuje, że w przypadku tej grupy krajów ubóstwo mierzone wskaźnikiem PPP przyjmuje wartości niższe aniżeli mierzone dolarem według kursu walut. Tym samym przyjęcie kursu siły nabywczej powoduje w wielu przypadkach znaczne statystyczne zmniejszenie rozmiarów ubóstwa w porównaniu z tradycyjnym przeliczeniem według oficjalnych kursów walutowych.

Tab. 2. **Rozmiary ubóstwa w b. krajach socjalistycznych wg dochodów per capita w dolarach obliczanych wg kursów walut i wg siły nabywczej (PPP)**

Kraj	Procent gospodarstw o dochodach na miesiąc mniejszych niż:					
	50 USD		75 USD		100 USD	
	PPP	kurs w.	PPP	kurs w.	PPP	kurs w.
Armenia	0	40	10	60	40	80
Azerbejdżan	10	80	20	90	50	100
Białoruś	0	10	0	10	10	80
Bułgaria	0	40	10	70	10	70
Czechy	0	0	0	0	0	10
Estonia	10	10	10	30	20	40
Gruzja	10	80	20	90	40	100
Węgry	0	0	0	0	0	10
Kazachstan	0	40	20	60	30	90
Kirgizja	50	100	70	100	80	100
Łotwa	0	0	0	20	20	40
Litwa	0	20	10	40	10	60
Mołdowa	0	50	20	80	40	90
Polska	0	0	0	0	0	30
Rumunia	0	10	0	50	10	70
Rosja	10	30	20	50	30	70
Słowacja	0	0	0	10	10	30
Słowenia	0	0	0	0	0	0
Tadżykistan	90	100	100	100	100	100
Turkmeni- stan	0	70	10	90	20	90
Ukraina	0	30	30	50	50	90
Uzbekistan	10	60	30	90	50	100

Źródło: *Poverty in Transition?*, UNDP 1998, s. 13.

w Polsce według metody kursowej oszacowano na 3590 USD co dawało nam 83 miejsce, natomiast PKB w wysokości 6150 USD wyliczone według metody PPP, plasowało nas na 85 miejscu. *World Bank Atlas 1999*, s. 14.

W badaniach regionalnych przyjmowane są również granice ubóstwa odpowiadające przeciętnemu poziomowi rozwoju i warunkom życia w danym regionie. I tak np. w krajach Ameryki Łacińskiej przyjmuje się często za granicę ubóstwa dochód na osobę poniżej 2 USD dziennie, a w krajach Europy Środkowej i Azji Centralnej – czyli regionie skupiającym były kraje socjalistyczne – poniżej 4 USD, w USA w 1996 r. oficjalna linia ubóstwa określona została na poziomie ok. 10 USD na osobę dziennie. W Chinach oficjalną linię ubóstwa określono na poziomie poniżej 60 centów dziennie. W Ghanie dochód powyżej 30 centów dziennie stanowi granicę wyższej linii ubóstwa, a 15 centów – niższej.

Ponieważ ocena rozmiarów ubóstwa w bardzo dużym stopniu zależy od przyjętej linii ubóstwa, oficjalne przyjęcie konkretnego jej poziomu jest ważną decyzją polityczną o istotnych dla każdego kraju skutkach ekonomicznych i propagandowych. Najbardziej spektakularny jest tu przykład Chin. W zależności od tego, czy liczbę ubogich w tym kraju szacuje się wg standardu międzynarodowego dla krajów rozwijających się, tj. dochodów poniżej 1 dolara dziennie, czy wewnętrznego chińskiego obliczonego na poziomie 60 centów – w roku 1994 liczba ubogich wahała się od 350 mln do 100 mln ludzi. 40 centów różnicy w poziomie linii ubóstwa oznacza różnicę około 200 mln ludzi potencjalnie uprawnionych lub nie do korzystania z pomocy państwa. Stopa ubóstwa w Chinach w zależności od przyjętej granicy ubóstwa szacowana była w 1994 r. odpowiednio albo na 26,9% albo 6,9%, co w zależności od przyjętego sposobu liczenia zasadniczo zmienia międzynarodowy ranking tego kraju w dziedzinie ubóstwa.³¹ Z kolei w ramach opracowanego przez Bank Światowy raportu na temat ubóstwa w Armenii, gdzie w latach 1992-94 nastąpił 60% spadek produkcji i płac realnych, okazało się, że przyjęcie wcześniej stosowanej granicy ubóstwa poprzez określenie dochodu niezbędnego dla zaspokojenia minimum potrzeb powodowało, że wszystkie gospodarstwa domowe należałyby zaliczyć do ubogich. Zastosowano więc relatywną linię ubóstwa na poziomie 15% mediany średnich dochodów jako dolną linię ubóstwa i 40% mediany jako górną granicę ubóstwa. W rezultacie w raporcie stopę ubóstwa w Armenii oszacowano na 28%.³² Na Węgrzech przyjęcie jako linii ubóstwa minimalnej emerytury (co jest często stosowaną praktyką w odniesieniu do krajów postsocjalistycznych), dawało wynik 2% w 1989 r. i 8% w 1993 r., zaś podniesienie progu do wysokości 1,5 minimalnej emerytury, zwiększało stopę ubóstwa do 4,8% w 1989 r. i aż do 30% w 1993 r.³³ W Polsce przyjęcie 50% i 60% dochodów ekwiwalentnych w 1994 r. dawało wynik odpowiednio 14% lub 28% ubogich, a więc powodowało prawie podwojenie wskaźnika. Przykłady te pokazują, że nawet nieduże przesunięcia linii ubóstwa mogą

³¹ *Poverty Reduction and the World Bank, Progress nad Challenges in the 1990's*, The World Bank 1997, s. 4.

³² W przekroju na miasto i wieś tak liczona stopa ubóstwa wyniosła 31% w miastach, z czego 20% było bardzo biednych, i 25% na wsi, z czego 12% – bardzo biednych. *Armenia. Confronting Poverty Issues*, The World Bank 1996, s. 6; *Poverty in Transition?*, UNDP 1998, s. 12.

³³ *Hungary, Poverty and Social Transfers*, The World Bank, 1996, s. 2.

w sposób zasadniczy zmieniać ocenę rozmiarów niezbędnej pomocy ubogim w danym kraju, a więc np. może oznaczać to albo zupełnie inny poziom transferów, albo przesunięcie do grupy krajów o innych zasadach udzielania pożyczek w ramach organizacji międzynarodowych.

Dane na temat liczby ubogich w danym kraju oraz **stopa ubóstwa** czyli procent populacji ubogich w ogólnej liczbie ludności, pozwalają na dokonanie wstępnej oceny rozmiarów ubóstwa w danym kraju. Wskaźniki te jednak nie mówią nic o wewnętrznym zróżnicowaniu tej populacji. Analizy ubóstwa zawierają więc zwykle socjo-demograficzno-ekonomiczną charakterystykę tej grupy i jej rozmieszczenie regionalne. Uchwycenie zależności pomiędzy ubóstwem a wiekiem, płcią, poziomem i rodzajem wykształcenia, charakterem wykonywanej pracy i miejscem zamieszkania ubogich jest warunkiem skuteczności działań interwencyjnych. Ubodzy w każdym kraju stanowią grupę heterogeniczną i w zależności od tego czy są to np. bezrobotni, emeryci czy osoby pracujące, na ogół innego rodzaju działania są konieczne w stosunku do każdej z tych kategorii. W krajach wielonarodowościowych występuje też często korelacja między ubóstwem a konkretną narodowością. Przykładowo w Stanach Zjednoczonych ubóstwo jest znacznie bardziej rozpowszechnione i długotrwałe wśród czarnych obywateli niż wśród białych. W wielu krajach zdominowanych w procesie historycznym przez białą ludność napływową, ludność tubylcza zamieszkująca obecnie odległe, trudne do życia tereny, żyje często w warunkach głębokiego ubóstwa.

Wskaźnikiem obrazującym tzw. **głębokość ubóstwa** jest wskaźnik luki dochodowej określający procentową różnicę pomiędzy średnimi dochodami ubogich a linią ubóstwa. Suma różnic pomiędzy dochodami ubogich a linią ubóstwa w danym kraju pozwala obliczyć tzw. **deficyt ubóstwa** czyli sumę pieniędzy potrzebną teoretycznie do likwidacji problemu ubóstwa, tj. do tego aby dochody ubogich osiągnęły poziom linii ubóstwa. Przy czym zakłada się zwykle, że ponieważ środki przeznaczane na pomoc ubogim trafiają do nich tylko w pewnej części, kwotę tę należy powiększyć co najmniej o 30%.

Luka dochodowa nie odzwierciedla wewnętrznego zróżnicowania dochodów w grupie ubogich. **Głębokość enklaw ubóstwa skrajnego** pokazuje różnicę pomiędzy linią ubóstwa a dochodami najbiedniejszych.

W badaniach ubóstwa ważne jest też określenie czasu jego trwania. Ubóstwo krótkoterminowe, związane zwykle z wahaniami koniunktury gospodarczej, jest mniej groźne niż **ubóstwo długoterminowe**, za które na ogół uważa się ubóstwo dochodowe trwające rok lub dłużej. **Ubóstwo długoterminowe** stanowi znacznie trudniejszy do zwalczenia typ ubóstwa, rodzący wiele niekorzystnych społecznych i ekonomicznych skutków. Tworzy się swego rodzaju spirala ciągnącą w dół, bowiem w miarę upływu czasu przeciwdziałanie tym skutkom wymaga coraz większych wysiłków i środków. Zwłaszcza, gdy problem ubóstwa staje się w dużych grupach i rejonach kraju problemem dziedzicznym. Dlatego bardzo cenne dla polityki społecznej są **dynamiczne badania ubóstwa** pozwalające śledzić fluktuacje tej grupy (tj. napływ nowych osób, odejścia z tej grupy i czas pozostawania w niej oraz czynniki, z jakimi

poszczególne sytuacje są związane), choć wymagają one rozbudowanych i kosztownych badań statystycznych.

2. Źródła i jakość danych na temat ubóstwa

Kwestia danych statystycznych jest jednym z podstawowych problemów w badaniach ubóstwa.³⁴ Dane te pochodzą z różnych źródeł, m.in. ze spisów ludności, z różnych badań odcinkowych, ale przede wszystkim z mniej lub bardziej systematycznie prowadzonych, zróżnicowanych pod względem zakresu, badań budżetów gospodarstw domowych. Wadą tych ostatnich jest m.in. to, iż na ogół nie obejmują one zmarginalizowanych warstw społecznych, takich jak bezdomni, przebywający w domach opieki społecznej, zakładach karnych czy rodziny patologiczne, w przypadku których poziom deprivacji jest najgłębszy. Poza tym są to badania reprezentatywne, a więc zawsze obciążone prawdopodobieństwem większego błędu niż dane pochodzące ze spisów. Różnorodność źródeł, sposobów gromadzenia danych i metod ich przetwarzania powoduje znaczne rozbieżności w ocenach rozmiarów ubóstwa prezentowanych w różnych publikacjach.

W latach 1960. i 1970. dane na ten temat w krajach biednych opierały się głównie o szacunki, a różnorodność przyjmowanych założeń metodologicznych utrudniała badania porównawcze. Stopniowo coraz większa liczba krajów prowadzi systematyczne badania budżetów gospodarstw domowych pozwalające nie tylko określić liczbę ubogich w danym kraju, ale też ocenić na ile uczestniczą oni w korzyściach płynących ze wzrostu, jak wygląda dostęp do podstawowych usług socjalnych.³⁵

W większości byłych krajów socjalistycznych prowadzono systematyczne badania budżetów gospodarstw domowych i chociaż nie analizowano ich pod kątem problemu ubóstwa, istniejąca baza statystyczna umożliwiła – zwłaszcza w przypadku krajów europejskich – szybkie podjęcie badań tego problemu w zakresie zbliżonym do badań prowadzonych w krajach OECD. W ramach Unii Europejskiej koordynację badań nad ubóstwem w ramach tej organizacji prowadzi Eurostat.³⁶

³⁴ Pionierami badań statystycznych w dziedzinie ubóstwa byli Anglicy: Charles Booth (*Life and Labour of the People of London*, London MacMillan, 1891) i Benjamin S. Rowntree (*Poverty: A Study of Town Life*, Longmans 1901).

³⁵ W latach 1990-95 liczba krajów z grupy o niskich i średnich dochodach prowadzących badania budżetów gospodarstw domowych wzrosła z 31 do 71.

³⁶ Omówienie teoretycznych i metodologicznych problemów badania ubóstwa oraz koordynacji prac w tym zakresie w krajach wysoko rozwiniętych zawiera art. J. Kordosa i A. Ochockiego, *Problemy pomiaru ubóstwa w krajach EWG i Polsce*, „Wiadomości Statystyczne” nr 1, 1993 oraz opracowanie J. Kordosa, *Zarys prac badawczych nad ubóstwem w Unii Europejskiej*, [w:] S. Golinowska (red.), op. cit.

3. Raporty Banku Światowego na temat ubóstwa

Postęp w dziedzinie statystyki i metodologii badania ubóstwa dokonał się w znacznym stopniu dzięki zainteresowaniu się tym problemem przez Bank Światowy i fundusze wyasygnowane przez tę organizację. Począwszy od roku 1989 Bank Światowy rozpoczął sporządzanie periodycznych raportów poświęconych sytuacji w dziedzinie ubóstwa w poszczególnych krajach rozwijających się (do których zaliczone zostały także wszystkie kraje znajdujące się w procesie transformacji ustrojowej). Raporty te zawierają analizy problemu ubóstwa w danym kraju opisujące stan, tendencje zmian, działania podejmowane na rzecz zmniejszania ubóstwa oraz zalecenia w tej dziedzinie. W latach 1989 – 2000 powstało 116 takich raportów, które objęły swoim zasięgiem ponad 90% światowej populacji skrajnie ubogich.³⁷ Koszty opracowania krajowych raportów na temat ubóstwa są znaczne, wahają się głównie w zależności od wielkości kraju, średni koszt wynosi ok. 220 tys. USD.³⁸ Celem opracowywania raportów jest zapewnienie sobie przez Bank dobrych podstaw merytorycznych do dialogu z poszczególnymi krajami w trakcie opracowywania krajowych programów pomocy tzw. CAS (country assistance strategies), które zawierają zawsze wyodrębnioną część poświęconą ubóstwu. Bank postawił sobie bowiem za cel redukcję światowego ubóstwa o połowę do roku 2025. Równocześnie tworzona dzięki raportom baza danych na temat ubóstwa w poszczególnych krajach stanowi wartościowy materiał, wykorzystywany w programach pomocy przez wiele instytucji krajowych i międzynarodowych. Sporządzane przy współudziale lokalnych pracowników raporty Banku Światowego były źródłem upowszechnienia wiedzy na temat metodologii badania ubóstwa i zapoczątkowały w wielu krajach rozwijających się systematyczne prace nad takimi raportami na potrzeby krajowe.

Poważnym problemem w krajach ubogich jest słabość tamtejszych instytucji statystycznych i wynikające z tego trudności w zgromadzeniu odpowiednich wiarygodnych danych. Generalnie im biedniejszy jest kraj, tym mniej posiada danych na temat żyjącej w nim populacji ubogich. Dzięki sporządzanym przez Bank raportom na temat ubóstwa, sytuacja w tej dziedzinie w wielu krajach uległa znacznej poprawie. Trzeba jednak pamiętać, że tworzenie baz danych także kosztuje. Często są to koszty wysokie, należy więc w każdym wypadku ustalać priorytety i wyważać potencjalne przyszłe korzyści w zestawieniu ze związanymi z tym kosztami. Jak stwierdza K.W. Frieske, choć

³⁷ Praca nad tymi raportami bywa czasami politycznie trudna, a dążenie do zachowania wysokiego standardu i rzetelności tych opracowań powoduje, że jest to zarazem działalność kosztowna. Część rządów w państwach ubogich (zwłaszcza w Afryce Sub Saharyjskiej) nie jest zainteresowana współpracą na rzecz pomocy ubogim w swoich krajach lub ze względów prestiżowych (niektóre b. republiki ZSRR) twierdzą, że problem ten u nich nie istnieje. Pracownicy Banku muszą w takich sytuacjach dokonywać zabiegów dyplomatycznych, aby zmienić nastawienie tych rządów i włączyć je do współpracy

³⁸ Najdroższy okazał się jak dotąd raport na temat ubóstwa w Zambii – 743 tys USD, najtańszy – dla Seszeli: 21tys USD. Koszt raportu dla Polski wyniósł 228 tys. dolarów. *Poverty Assessment. A Progress Review*, The World Bank 1996, s. 45.

„nie sposób kwestionować znaczenia wysiłku wkładanego w pomiar ubóstwa, ale wysiłek ten nie powinien zastępować refleksji nad tym, co w istocie rzeczy stanowi przedmiot pomiaru”³⁹ O tym, że autorzy raportów mają tego świadomość świadczy fakt, iż w ostatnich raportach wprowadzono m.in. wnioski płynące z bezpośrednich wywiadów prowadzonych w gospodarstwach domowych i na szczeblu lokalnych społeczności w celu lepszego zrozumienia percepcji problemu ubóstwa przez samych ubogich. Zwiększenie współuczestnictwa ubogich przy opracowywaniu raportów (*participatory approach*) stanowi kierunek, który zamierza się rozwijać w przyszłości.

Bibliografia:

1. *Armenia. Confronting Poverty Issues*, The World Bank 1996; *Poverty in Transition?*, UNDP 1998.
2. Atkinson A., *Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies*, „The World Bank Economic Review”, nr 1/1991.
3. *Belarus, An Assessment of Poverty and Prospects for Improved Living Standards*, The World Bank, 1996.
4. Beskid L., *Niedostatek w opiniach społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 9/1988.
5. Błaszczak-Przybycińska I., *Metody pomiaru granic ubóstwa*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 11/1990, s. 13.
6. Federman M., *What does it mean to be poor in America*, „Monthly Labor Review”, May 1996, s. 13
7. Golinowska S. (red.), *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, IPISS, Warszawa 1966.
8. Golinowska S., *Badania nad ubóstwem. Założenia i metoda*, [w:] *Polska bieda II. Kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, IPISS, Warszawa 1997.
9. *Hungary, Poverty and Social Transfers*, The World Bank, 1996.
10. *Income Distribution and Poverty*, OECD 1998.
11. Kordos J. i Ochocki A., *Problemy pomiaru ubóstwa w krajach EWG i Polsce*, „Wiadomości Statystyczne” nr 1/1993.
12. Milanovic B., *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*, The World Bank, 1998.
13. Panek T., Podgórski J., Szulc A., *Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru*, SGH, 1999.
14. Podgórski J., *Subiektywne linie ubóstwa*, [w:] *Polska bieda II. Kryteria. Oceny. Przeciwdziałanie*, IPISS, Warszawa 1997.
15. *Poverty Assessment. A Progress Review*, The World Bank 1996.
16. *Poverty in Russia. An Assessment*, The World Bank 1995.
17. *Poverty Reduction and the World Bank, Progress nad Challenges in the 1990's*, The World Bank 1997.

³⁹ S. Golinowska (red.), *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, IPISS, Warszawa 1966, s. 213.

18. *Poverty Reduction Handbook*, The World Bank 1993.
19. Ravallion M., *Poverty Lines in Theory and Practice*, LSMS Working Papers, The World Bank, 1998.
20. Rowntree B. S., *Poverty: A Study of Town Life*, Macmillan, London, 1901.
21. Rutkowski J., *W kwestii kryterium ubóstwa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 9/1988.
22. Sleznick D. T., *Poverty in the Postwar United States*, „Journal of Political Economy”, Feb. 1993, ss. 1-38.
23. *Statistics in focus. Population and social conditions*, Eurostat, nr 3-8/1999.
24. Szukiełojć-Bieńkuńska A., *Sfera ubóstwa w Polsce w 1998 r. Notatka informacyjna*, GUS 1999, s. 7.
25. Szumlicz T., *Modele polityki społecznej*, SGH, Warszawa 1994.
26. Szwarc A., *Nędza i niedostatek na ziemiach polskich od średniowiecza po wiek XX*, Instytut Historii i Kultury Materialnej PAN, Warszawa 1993.
27. *The Encyclopedia Americana*, International Edition, Grolier Inc., 1992.
28. Topolski J., *Nędza, ubóstwo, dostatek jako kategorie teoretyczne w badaniu historycznym*, Instytut Historii i Kultury Materialnej PAN, Warszawa 1992