

Tadeusz Kowalak

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Badanie ubóstwa. Kilka refleksji

W latach 2000–2001 przeprowadziłem badania nad ubóstwem w Białymstoku. Wyniki tych badań ukazały się drukiem¹. Rozmyślenia nad tą sprawą skłoniły mnie do sformułowania poniższych uwag, które mogą okazać się w jakimś stopniu przydatne dla badaczy zjawiska ubóstwa i działaczy tej sfery w naszym kraju.

1. Ubóstwo

Ubóstwo zwykle się definiować jako sytuację osoby, rodziny lub innej grupy społecznej, której dochody nie wystarczają na pokrycie niezbędnych potrzeb egzystencjalnych. W tym celu ustala się linię ubóstwa na poziomie dochodów niezbędnych do zachowania się przy życiu, nazywaną minimum egzystencji lub na poziomie zapewniającym ponadto pokrycie potrzeb związanych z uczestnictwem w życiu społecznym, zwaną minimum socjalnym. Te i inne, tzw. linie ubóstwa (urzędowe czy relatywne), mają ten sam punkt odniesienia, a mianowicie poziom dochodów określonych pieniężnie, przypadających na osobę w gospodarstwie domowym. Kto nie dostaje do dochodu oznaczonego linią ubóstwa, jest ubogi. Jest to, jak się wydaje wskaźnik wymierny i obiektywny. Lecz jego trafność wzbudza wątpliwości.

¹ Zob. Kowalak (2001).

Nie uwzględnia on czynnika subiektywnego. Niektórzy ludzie zapytani, czy należą do ubogich, odrzucają tę diagnozę czy sugestię z różnych powodów: ich własny sąd może nie odpowiadać temu określeniu, mogą też temu zaprzeczać dla zachowania prestiżu w środowisku.

Nie mniejsze wątpliwości wywołuje podstawa, na której ustala się wysokość dochodów. Są to na ogół informacje o zarobkach, o wysokości w różnych formach udzielanej pomocy społecznej, rent, zasiłków dla bezrobotnych, świadczeń emerytalnych itp. Niemal z reguły nie dochodzą do publicznych instytucji zainteresowanych w wysokości dochodów ludności (np. urząd skarbowy, urząd statystyczny) informacje o dochodach dorywczych albo stałych, ale nie opartych na formalnej podstawie. Bywa też, że osoby składające zeznania podatkowe wprowadzają celowo w błąd urzędy skarbowe w celu uniknięcia zapłacenia podatku. Niedawno jedna z gazet podała wiadomość, że do Urzędu Kontroli Skarbowej dotarła lista ponad 300 osób mieszkających w willach albo luksusowych mieszkaniach, posiadających dwa i więcej samochodów i żyjących na wysokim poziomie. Z zeznań podatkowych tych osób wynika, że nie posiadają żadnych lub prawie żadnych dochodów. Ta wiadomość podważa z pewnością prawidłowość wyników obliczania różnicy pomiędzy dochodami bogatych i biednych.

W niektórych przypadkach nawet uczciwe zeznanie może nie dowodzić, że zeznającego należy zaliczyć do ubogich. Na przykład może on posiadać oszczędności, albo stać się spadkobiercą jakiejś fortuny, albo wygrać dużą sumę na loterii.

Jak wysokie są w rzeczywistości dochody poszczególnych osób, czy rodzin można dowiedzieć się tylko od nich samych. Służą do tego wywiady indywidualne, lub ankiety, przy czym ani w jednym, ani w drugim przypadku nie ma żadnej gwarancji, że uzyskane w ten sposób informacje są prawdziwe. Na ogół będą one zaniżone z obawy, że prawdziwe dane mogłyby osłabić pozycję petenta starającego się o pomoc albo że trzeba będzie zapłacić w pełni należny podatek dochodowy. Mogą też być zawyżone, co się zdarza bardzo rzadko i służy podniesieniu prestiżu danej osoby w środowisku.

Przyjmuje się w Polsce słusznie, że podstawową przyczyną ubóstwa jest bezrobocie. Wyprowadza się też korelację pomiędzy poziomem bezrobocia i poziomem ubóstwa, uważając to pierwsze za swoisty miernik tego drugiego. Jest to jednak miernik zawodny z powodu słabej wiarygodności oficjalnej statystyki bezrobocia.

Wypowiedziana tu ocena wynika przede wszystkim z urzędowej definicji bezrobocia na wsi. Określenie, że bezrobotnym jest każdy człowiek zamieszkały na wsi, zdolny do pracy i chcący pracować, pod warunkiem że nie posiada gospodarstwa wiejskiego o powierzchni większej niż dwa hektary, jest ustalone arbitralną decyzją ustawodawcy. Jeśli więc we wspólnym gospodarstwie, np. trzyhektarowym, mieszka dwie lub więcej osób zdolnych do pracy i chcących pracować, to osoby te nie mogą być zarejestrowane jako bezrobotne. Nie wydaje mi się, żeby przeprowadzono gruntowne badania nad tą sprawą i próbowano określić rozmiary bezrobocia na wsi na naukowych podstawach. Słychać tylko o szacunkach wahających się od niemal dwóch i pół miliona (Liga Polskich Rodzin w czasie kampanii wyborczej 2001 r.), do miliona takich osób.

Statystyka bezrobocia pomija też osoby skreślone z rejestru bezrobotnych z powodu niezjawienia się w urzędzie pracy na wezwanie, co jest interpretowane dość dowolnie ja-

ko dowód na to, że wezwany usamodzielniał się gospodarczo i nie powiadomił o tym urzędu, albo pracuje gdzieś na czarno i zasiłek dla bezrobotnych, którego wypłata jest ograniczona w czasie go nie interesuje, albo wręcz że zrezygnował ze starania się o status bezrobotnego. Do tej ostatniej kategorii należy znaczna grupa absolwentów szkół.

Określanie liczby osób ubogich zamieszkałych na danym obszarze prowadzi do różnych, często dalekich od siebie rezultatów. Na przykład na podstawie badań przeprowadzonych w 1999 r., w Białymstoku liczbę ubogich, na podstawie danych różnego pochodzenia, określono na od 9922 do 16 670 osób (Gasik 1999, *Rodziny...*, 1999). Trudno na takiej grząskiej podstawie formułować bardziej szczegółowe wnioski.

Rozmiary ubóstwa można określić inną drogą aniżeli przez wskaźnik wysokości dochodów. Podstawą może być jakość życia określana przez zastosowanie innych aniżeli dochodowe kryteriów. Sposób ten doświadczony w latach 80. ubiegłego wieku w Wielkiej Brytanii wychodzi z założenia, że wskaźnik wysokości dochodu na osobę nie oddaje w wystarczający sposób ani przyczyn, ani rozmiarów ubóstwa we współczesnym cywilizowanym świecie. Rozmiary ubóstwa można rozpoznać badając poglądy poszczególnych członków badanego społeczeństwa na to co jest istotne dla życia człowieka, jeśli chodzi o mieszkanie, ubranie, wyżywienie, dochody, pracę i inne zajęcia.

W 1983 r., a następnie w 1990 r., przeprowadzono za pomocą brytyjskiej telewizji szerokie, obejmujące dziesiątki tysięcy ludzi badania ankietowe, w których zadano pytania dotyczące wszystkich tych dziedzin. Oto niektóre z pytań: Czy mieszkanie posiada centralne ogrzewanie, czy jest ono suche, czy jest wyposażone w łazienkę, czy ma lodówkę i automatyczną pralkę, czy w mieszkaniu znajduje się ustęp, czy dzieci spożywają trzy posiłki dziennie, czy mają zabawki, czy każde z dzieci ma osobny pokój, czy raz w tygodniu jada się kotlet smażony, czy w domu wyprawia się przyjęcia ze szczególnych okazji, czy w mieszkaniu położone są dywany, czy każdy członek gospodarstwa domowego ma po dwie pary butów i płaszcz nieprzemakalny. Na podstawie zebranych materiałów określono liczbę mieszkańców ubogich (niepełniających trzech lub więcej z wymienionych kryteriów) i skrajnie ubogich (siedem lub więcej niespełnionych kryteriów) [Yalldy 1993: 3–5].

2. Koordynacja działań

Najbardziej uderzającą cechą działań instytucji publicznych i stowarzyszeniowych, nie mówiąc o osobach prywatnych, jest brak koordynacji działań w sterze przeciwdziałania ubóstwu. Termin „koordynacja” ma niekorzystną konotację, powstała w okresie tzw. realnego socjalizmu. Oznaczał on, że jakaś instancja wydawała jednostkom podporządkowanym dyrektywy mające znaczenie obowiązujące. Tutaj używam tego terminu w znaczeniu zakładającym kształtowanie decyzji na podstawie konsensusu, uzyskiwanego przy pomocy przekonywujących argumentów merytorycznych.

W zastanej przeze mnie w czasie badań sytuacji nie ma ani formalnych, ani na dobrą sprawę nieformalnych dróg i sposobów, nie mówiąc o systemach, przy pomocy których można by wymieniać w miarę pełne informacje o analizach sytuacji, o planach, o działa-

niach i osiągnięciach poszczególnych podmiotów działających na obszarze przeciwdziałania ubóstwu. Utrudnia to, a w wielu przypadkach uniemożliwia, nawiązanie pomiędzy poszczególnymi podmiotami współpracy na określonym obszarze, a także w pojedynczych sprawach. Nie istnieje żadna forma organizacyjna, która obejmowałaby wszystkie, albo większość instytucji świadczących pomoc społeczną, czy chociaż takiego samego rodzaju społeczne usługi. Nie ma uzgodnionego pomiędzy tymi instytucjami schematu okresowych sprawozdań z działalności ani zwyczaju wymiany takich informacji. Ponadto dane statystyczne przedstawiane w dokumentach tych organizacji obejmują na ogół informacje w ujęciu statycznym (dane dotyczące stanu rzeczy na daną chwilę), a nie w ujęciu dynamicznym. Mówiąc obrazowo, na ogół istnieją fotografie, nie ma natomiast wykresów. Ujęcie dynamiczne pozwoliłoby określić, czy działalność organizacji i poszczególnych ich gałęzi rozwija się czy, przeciwnie, kurczy.

Dom opieki nad matką i dzieckiem nie nawiązuje kontaktu z urzędem pracy chociaż wie, że pensjonariuszka obciążona jednym lub kilkoma dziećmi, której dochody nie przekraczają 150 zł. miesięcznie na osobę w rodzinie, chciałaby pracować zarobkowo. Urząd pracy nie bierze pod uwagę jej sytuacji i nie znajduje jej pracy, lub znajduje pracę dorywczą, nie stwarzającą żadnych perspektyw poprawy jej sytuacji materialnej. Schroniska, a także domy dla bezdomnych nie pozostają w kontakcie z centrami pomocy rodzinie i urzędami pracy, nie mówiąc o komunalnym Towarzystwie Budownictwa Społecznego, w celu poprawy losu tych ludzi i stworzenia im warunków do zdobycia w przyszłości stałego miejsca zamieszkania. Wprawdzie potrzebujących jest niepomierne więcej niż możliwości zaspokojenia ich potrzeb, ale sytuację tę pogarsza jeszcze brak wymiany informacji o zakresie działalności i możliwościach poszczególnych organizacji. Ogólnie – brak współpracy pomiędzy nimi.

Do niedostatecznego kontaktu pomiędzy instytucjami działającymi w obszarze zapobiegania ubóstwu trzeba dodać niski poziom ich wyposażenia technicznego. Pełna komputeryzacja instytucji publicznych pozwoliłaby na ograniczenie liczby pracowników zajętych wykonywaniem prac prostych, które mogłyby wykonywać maszyny. Przeniesienie tych osób do pracy terenowej, do utrzymywania bieżącego kontaktu z osobami, rodzinami i grupami pokrzywdzonymi pozwoliłoby na znaczne zwiększenie skuteczności działania tych instytucji. Umożliwiłoby też dotarcie informacji o osobach ubogich do wszystkich innych zajmujących się tym problemem. Mogłoby to zapobiec korzystaniu tych samych osób z pomocy różnych organizacji. Każda organizacja pozarządowa powinna być zaopatrzona w komputer, w instytucjach publicznych powinny być stworzone bazy danych o osobach ubogich.

Należałoby również rozważyć powołanie organizacji wyspecjalizowanej, zajmującej się wyłącznie zbieraniem i rozdziałem środków na finansowanie działalności socjalnej. Za wzór mogłaby służyć istniejąca od dziesiątków lat amerykańska ogólnokrajowa organizacja pozarządowa *United Way*², której działalność powiązana z publicznymi instytucjami

² Opis działalności *United Way* w: Kowalak 1998: 73–77.

opieki społecznej odgrywa ważną rolę w planowaniu i koordynowaniu działalności zrzeszonych w niej instytucji pozarządowych.

4. Czy polityka społeczna powinna być „upolityczniona”?

Śledząc rozwój działalności organizacji pozarządowych czynnych w sferze polityki społecznej dostrzegłem zjawisko trudne, moim zdaniem, do wyjaśnienia przy pomocy instrumentów oceny obiektywnej. Dotyczy ono uderzającego spadku rozmiarów działalności niektórych z tych organizacji w całym okresie transformacji ustrojowej. Dotyczy to Polskiego Czerwonego Krzyża, Towarzystwa Pomocy Dzieciom i Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej. Tradycja działalności pierwszych dwóch wymienionych organizacji sięga głęboko w przeszłość, powstały one bowiem w okresie II Rzeczypospolitej. Trzecia powstała jako quasi-pozarządowa organizacja w Polsce Ludowej i była wyrazem bezradności władz wobec problemów ubóstwa i bezdomności.

W okresie ostatnich 12 lat we wszystkich tych organizacjach spadła znacznie liczba pracowników zatrudnionych w zarządach; Białostocki Oddział PCK zatrudnia 7 pracowników społecznych i 35 siostr PCK, niemal o połowę mniej niż przed początkiem okresu transformacji. W biurze TPD działa jedna osoba na etacie i jedna wolontariuszka. Z 11 przedszkoli prowadzonych w 1990 r. nie pozostało żadne. Liczba osób objętych opieką PKPS spadła z około 4900 w 1994 r. do 2300 w 1999 r. Tylko jedna z tych organizacji, a mianowicie PKPS sformułowała przyczynę tego zjawiska. W sprawozdaniu za lata 1993–2000 zauważono mianowicie, że „niektóre organy administracji rządowej i samorządowej, a także nieliczni pracownicy Ośrodków Pomocy Społecznej uważali, że wszystkie potrzeby opiekuńczo-pomocowe zaspokojone zostaną ze środków budżetowych, bądź też samorządowych, a więc PKPS jest im niepotrzebny”.

Równocześnie rozwijały się żywiłowo organizacje charytatywne powstające i działające pod auspicjami kościelnymi. Cieszyć się trzeba z aktywizowania w ten sposób niewykorzystanych zasobów wolontariatu, można mieć natomiast wątpliwości, czy z punktu widzenia kosztów społecznych ograniczanie działalności istniejących organizacji i zastępowanie ich powoływaniem nowych jest racjonalne. Czołowi pracownicy PCK, TPD i PKPS twierdzą, że potencjalne możliwości ich organizacji są, ze względu na ograniczenie dopływu środków ze źródeł publicznych, niewykorzystane.

Sytuacja sfery społecznej naszego społeczeństwa jest dramatyczna. Na razie nie widać na horyzoncie możliwości znacznego zwiększenia środków na pomoc społeczną. Pozostaje udoskonalanie środków służących lepszemu rozeznaniu sytuacji, a przez to polepszenie jakości programów działania: usprawnienie organizacji i techniki działania instytucji sfery polityki społecznej; opracowanie i uruchomienie mechanizmów skutecznego współdziałania tych instytucji; nadanie najdotkliwszym i dotąd nierozwiązanym problemom społecznym charakteru nadrzędnego, kierowanie się przy tym wyłącznie przesłankami merytorycznymi.

Literatura

Gasik, S. (1999) *Zakres i głębokość ubóstwa w Białymstoku*, (w:) *Monitorowanie usług publicznych w miastach*. Związek Miast Polskich, Poznań 1999.

Kowalak, T. (1998) *Podmioty sfery polityki społecznej w Stanach Zjednoczonych i ich wzajemne stosunki (na przykładzie Stanu Ohio)*, „*Studia nad Polityką*”, t. IV, Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Instytut Polityki Społecznej, Elipsa, Warszawa.

Kowalak, T. (2001) *Ubóstwo w Białymstoku*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.

Rodziny białostockie na przełomie wieków, praca zbiorowa, Zarząd Miasta Białystok, Białystok.

Yelloly, M. (1993) *The dynamics of difference: poverty and wealth*. „*Journal of Social Work Practice*”, t. 7, nr 1.

Summary

In 200-2001 the author conceived and realized a research concerning the phenomenon of poverty in Białystok, a middle-sized town of North-East of Poland. The basic methodological problem lays in the lack of clarity in defining poverty and in the measurement of its dimensions. The further problem concerns the definition of unemployment, the principal cause of poverty in Poland, especially as far as rural unemployment is concerned, is also put under the question mark, as well as the rule that those persons who do not follow the order of the public authority responsible for work problems to present themselves at the Office are crossed out of the unemployment register.

The second paragraph deals with the lack of co-ordination between public institutions themselves engaged in combating the poverty, between them and the non-governmental organizations of this sphere of activity, and among numerous nongovernmental charity organizations.

The next and the last subject of the presented text is the necessity of realizing social programs independently of political orientation of authorities currently in power. The public resources for social work should be distributed according to the abilities of particular organizations taking into account only substantial reasons.