

V. DOCHODY I WYDATKI LUDNOŚCI MINIMUM SOCJALNE

1. Zapowiedzi, oczekiwania i stan faktyczny

Warunki życia ludności stanowią kluczowy problem współczesnej polityki społecznej. A zatem nie mógł on być pominięty w rozważaniach nad reformami gospodarczymi w Polsce w 1989 r. oraz w przygotowaniach do ich przeprowadzenia.

W ustaleniach "Okrągłego Stołu" zwracano uwagę, że problem ochrony ludzi pracy przed wzrostem kosztów utrzymania nie da się rozwiązać bezkolizyjnie i w związku z tym zapowiadano wprowadzenie indeksacji płac oraz waloryzacji pieniężnych świadczeń społecznych.

Miesiąc później (w maju) w programie wyborczym Komitetu Obywatelskiego "Solidarność" deklarowano dążenie "do przebudowy gospodarki i nowej polityki społecznej, aby praca nabrała znów sensu, a ludzie uzyskali należne im godne warunki życia". W części III programu, zajmującej się warunkami życia społeczeństwa, podkreślono znaczenie pełnego i racjonalnego zatrudnienia, godziwych zarobków, bezpieczeństwa pracy, powszechnej dostępności mieszkań, ochrony środowiska, poprawy sytuacji w sferze ochrony zdrowia, edukacji, tworzenia młodzieży szans perspektyw życiowych oraz znoszenia uciążliwości życia codziennego.

Z kolei we wrześniowym przemówieniu premiera Tadeusza Mazowieckiego po stwierdzeniu, że "naszym celem jest państwo, które tworzy bezpieczne ramy indywidualnej i zbiorowej egzystencji" i konstatacji, że "przeciętny poziom życia jest niższy niż dziesięć lat temu", położono szczególny nacisk na "działania zmierzające do osłabienia presji inflacyjnej".

Również w październikowym rządowym programie gospodarczym na plan pierwszy wysunięto opanowanie inflacji przestrzegając zarazem, że

"realizacja programu gruntownej przebudowy systemu gospodarczego w sytuacji głębokiego kryzysu nie może przynieść odczuwalnej poprawy w najbliższych miesiącach". Równocześnie jednak dodawano, że po okresie wyrzeczeń uciążliwych dla całego społeczeństwa utworzy się perspektywa stopniowej poprawy. "Po rocznym okresie - zapewniano - możemy liczyć na obniżenie tempa wzrostu cen, lepsze zaopatrzenie rynku, bardziej racjonalną pracę przedsiębiorstw oraz wzrost płac realnych za pracę rzetelną i wykwalifikowaną".

W istocie rzeczy nastąpiło przede wszystkim znaczne wzbogacenie rynku towarów konsumpcyjnych i dopiero po rocznym (w 1990 r.), prawie sześciokrotnym wzroście cen towarów i usług konsumpcyjnych, zaczęła stopniowo spadać stopa inflacji. Natomiast przez cały czteroletni okres wzrost płac nie nadążał za wzrostem cen. W konsekwencji płaca realna w 1993 r. obniżyła się w stosunku do 1989 r. o 28%. Spadła również wartość realna dochodów rolników, emerytur i rent, zasiłków pieniężnych oraz znacznie skurczył się zakres świadczeń społecznych w naturze.

Równocześnie rozszerzyła się sfera gospodarki zacienionej i rosty dochody przedsiębiorców prywatnych oraz osób pracujących w instytucjach związanych z prywatyzacją gospodarki.

Z roku na rok postępuje zjawisko polaryzacji warunków bytu ludności. Na jednym biegunie następuje - nierzadko wręcz ostentacyjne - gromadzenie bogactwa, na drugim zaś zwiększa się sfera niedostatku. Zauważa się przy tym, że ludzie zamożni często ukrywają swoje dochody i źródła ich pochodzenia, natomiast nie unikają manifestowania swego dobrostanu. Z kolei ludzie biedniejsi wolą ukrywać swój niedostatek, natomiast nie czynią tajemnicy ze swych dochodów.

Chyba nikt się w 1989 r. nie spodziewał, że w najbliższych latach nastąpi tak daleko idąca pauperyzacja znacznej części społeczeństwa; nikt też zapewne nie przypuszczał, że w gospodarce pojawi się tyle możliwości bogacenia się - poza ramami należnej renty z tytułu własnej przedsiębiorczości, inwencji twórczej czy uzdolnień.

Na tle ogólnej sytuacji materialnej społeczeństwa wysunęły się na plan pierwszy takie sprawy, jak: redystrybucja dochodów poprzez podatki, budżet państwa i świadczenia, kontrola płac, a w odniesieniu do grup najuboższych ekonomicznie - rozwój wielostronnej pomocy społecznej. Obliczeniom minimum socjalnego zaczęła towarzyszyć troska o zapewnienie licznym grupom ludności minimum egzystencji.

Przytoczony niżej wybór danych statystycznych zwraca uwagę na niektóre zjawiska i procesy kształtowania dochodów i wydatków ludności. Zakres badań nad nimi niewątpliwie się rozszerza, ale w dalszym ciągu odczuwa się niedostatek wyjaśnień co do przyczyn stwierdzonych różnicowań, ich skali i konsekwencji. Zastanawiające są przy tym m.in. znaczne zmiany w strukturze globalnych dochodów nominalnych ludności, w preferencjach w wyposażeniu gospodarstw domowych czy narastające dysproporcje przestrzenne. Na szczególną uwagę zasługują też wyniki badań nad minimum socjalnym.

Przed przystąpieniem do prezentacji informacji statystycznych nie sposób nie zauważyć, że bieg wydarzeń w odniesieniu do warunków egzystencji społeczeństwa jest odmienny od zapowiedzi i oczekiwań z 1989 r. Na rzecz reform gospodarczych najwięcej wyrzeczeń pochodzi od robotników, rolników i inteligencji pracującej w sferze usług społecznych, a więc tych grup, które szczególnie mocno popierały przełom ustrojowy w Polsce.

2. Dynamika i struktura dochodów ludności

Z danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że już na początku lat osiemdziesiątych nastąpił znaczny spadek realnych dochodów ludności Polski. I tak: według obliczeń metodą SNA (System of National Accounts-System Rachunków Narodowych) realne dochody osobiste w 1992 r. - przy przyjęciu ich poziomu w 1980 r. za 100 - wynosiły 86,1%, spożycie prywatne wyrobów i usług - 81,7%, a przeciętne wynagrodzenie - 76,8%. W 1989 r. wskaźniki te wynosiły odpowiednio: 120,3, 103,7 i 100,2.

Rok 1990 przyniósł ponownie znaczne obniżenie ogólnych dochodów realnych, przy czym w sposób szczególnie dotkliwy spadły dochody realne z pracy w rolnictwie indywidualnym oraz poziom wynagrodzeń pracowniczych.

W 1991 r. nastąpiła wyraźniejszą poprawą sytuacji w sferze pieniężnych świadczeń społecznych (głównie dzięki powszechnej waloryzacji emerytur i rent), natomiast nadal spadała wartość realna wynagrodzeń oraz dochodów rolników.

Tablica 1 ukazuje wspomniane procesy w latach 1989-1993.

Tablica 1

Realne dochody osobiste ludności w latach 1989-1993 (1989=100,0)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993
Ogólne dochody	85,3	90,3	93,5	.
Wynagrodzenia	67,7	65,9	57,9	.
Pieniężne świadczenia społeczne	85,7	111,2	110,1	.
Dochody z pracy w rolnictwie indywidualnym	50,1	40,7	46,4	.

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, s.195.

W omawianym okresie zmieniały się też relacje poszczególnych składników ogólnych dochodów ludności. W sferze wynagrodzeń nastąpiło niekorzystne obniżenie przeciętnych wynagrodzeń miesięcznych netto pracowników opłacanych z budżetu państwa w stosunku do wynagrodzeń pracowników produkcji materialnej. W szczególności dotyczyło to pracowników oświaty, ochrony zdrowia i kultury.

Wahania w relacjach emerytur i rent do wynagrodzeń odnotowuje tablica 2.

Tablica 2

Relacje emerytur i rent do wynagrodzeń

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993
Przeciętna emerytura i renta w tys. zł	109	575	1 148	1 815	2426
Relacja do wynagrodzenia w %	52,7	55,8	64,8	61,8	60,7
Przeciętna emerytura w tys. zł	110	660	1 338	2 105	2809
Relacja do wynagrodzenia w %	53,3	64,1	75,6	71,7	70,3
Przeciętna renta inwalidzka w tys. zł	92	516	9 866	1 513	2014
Relacja do wynagrodzenia w %	44,3	50,2	55,7	51,6	50,4

Źródło: Raport o stanie państwa 1993, s. 84., dane GUS.

Procesy transformacji przyniosły również znaczące zmiany w strukturze globalnych dochodów nominalnych ludności. Ilustruje je tablica 3.

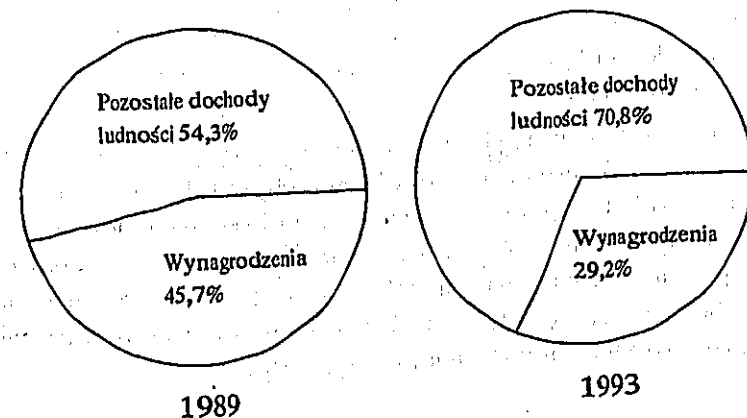
Tablica 3

Struktura globalnych dochodów nominalnych ludności w latach 1989-1993 (ceny bieżące)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993
I. Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	.
1. Dochody osobiste	87,6	84,7	87,1	88,3	.
2. Dochody z tytułu świadczeń społecznych w naturze	12,4	15,3	12,9	11,7	.
II. Ogółem nominalne dochody ludności	100,0	100,0	100,0	100,0	.
1. Wynagrodzenia	45,7	38,2	34,0	30,3	29,2
2. Świadczenia społeczne	15,9	17,3	20,7	20,5	.
3. Dochody z pracy w gospodarstwie indywidualnym w rolnictwie	13,5	6,7	4,3	5,1	.
4. Dochody z pracy poza rolnictwem	6,9	12,9	11,7	16,5	.
5. Pozostałe dochody	18,0	24,9	29,3	27,6	.

Źródło: Raport o stanie państwa, 1993 s. 52.

Procentowy udział wynagrodzeń w dochodach osobistych ludności



Przy rozpatrywaniu znacznego spadku udziału wynagrodzeń w ogólnych dochodach ludności należy zwrócić uwagę, że sektor prywatny wykazuje niższy (o ok. 8%) poziom przeciętnego wynagrodzenia pracowników niż sektor publiczny. W Raporcie o stanie państwa z 1993 r. stwierdza się, że "w sektorze prywatnym dość powszechnie występuje zjawisko zaniżania wynagrodzeń w celu obniżenia podstawy naliczania składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy" (s.53).

3. Zmiany w strukturze wydatków ludności

Badania nad budżetami gospodarstw domowych, prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny, wykazały znamienne zmiany w strukturze wydatków ludności. Wystąpiły one przede wszystkim w budżetach domowych rodzin pracowniczych oraz emerytów i rencistów. Na wspomniane zmiany wpływał nie tylko wzrost cen towarów i usług, ale i ograniczenia świadczeń społecznych w naturze (np. wprowadzenie odpłatności za leki). Udział tych świadczeń w ogólnym funduszu spożycia społecznego spadł z 47,2% w 1989 r. do 39,3% w 1992 r.

Z tablicy 4 wynika szczególnie wyraźny wzrost udziału wydatków na mieszkanie (łącznie z jego wyposażeniem). Na tym tle należy przy tym zauważyć, że w latach 1989-1992 nastąpiło znaczne wzbogacenie gospodarstw domowych w przedmioty trwałego użytkowania. W szczególności uderza przyrost liczby samochodów osobowych z 4,8 mln w 1989 r. do 6,5 mln w 1992 r., czyli prawie o 1,7 mln. Niestety, nie podążyła za tym telefonizacja gospodarstw domowych: liczba prywatnych abonentów telefonicznych zwiększyła się zaledwie o 750 tys. i w dalszym ciągu nie przekroczyła połowy zarejestrowanych prywatnych samochodów osobowych. Tak daleko idące dysproporcje nie zdarzają się w innych krajach współczesnego świata!

Wspomniane, znaczny przyrost dóbr trwałego użytkowania jest wyrazem nie tylko różnicowania zamożności obywateli, ale i preferencji konsumpcyjnych. Postęp cywilizacyjny (samochód, magnetowid, wystrój mieszkania itp.) dociera przede wszystkim do gospodarstw domowych korzystających z koniunktury transformacyjnej. Tymczasem w innej, znacznie liczniejszej części społeczeństwa, trwają zmagania o zapewnienie gospodarstwu domowemu minimum egzystencji.

Struktura wydatków na 1 osobę
w gospodarstwach domowych pracowników
oraz emerytów i rencistów

Wyszczególnienie	Rok	Gospodarstwa pracownicze	Gospodarstwa emerytów
Żywność	1989	45,8	58,7
	1990	48,0	57,8
	1991	42,0	48,2
	1992	39,0	45,5
	1993	40,2	43,3
Odzież i obuwie	1989	16,9	11,5
	1990	11,2	7,9
	1991	10,4	8,1
	1992	8,2	6,1
	1993	7,6	5,2
Mieszkanie łącznie z opałem, energią i wyposażeniem	1989	12,3	12,3
	1990	13,1	15,3
	1991	16,1	20,4
	1992	19,1	22,2
	1993	19,7	24,1
Higiena i ochrona zdrowia	1989	2,6	3,0
	1990	3,2	3,7
	1991	4,2	4,7
	1992	4,9	6,2
	1993	5,9	7,5
Kultura, oświata i wypoczynek	1989	10,1	5,6
	1990	11,2	5,8
	1991	11,4	6,5
	1992	10,0	6,4
	1993	8,3	4,4
Transport i łączność	1989	6,2	3,6
	1990	7,1	3,8
	1991	8,7	5,4
	1992	8,7	5,5
	1993	8,9	6,1

Źródło: Roczniki Statystyczne 1990, 1991, 1992, 1993 i Biuletyn Statystyczny 5/94.

4. Minimum socjalne

Badania nad minimum socjalnym rozpoczęto w Polsce jeszcze w latach sześćdziesiątych. Chodziło z jednej strony o ustalenie wysokości miesięcznych wydatków na zakup niezbędnych dóbr i na opłacenie usług, uznawanych za niezbędne dla danego typu gospodarstwa domowego, z drugiej zaś – o określenie liczby tych gospodarstw, w których dochody nie wystarczają na osiągnięcie przyjętego – w ujęciu rzeczowym i pieniężnym – standardu zaspokajania potrzeb podstawowych.

W latach siedemdziesiątych postulowano, by minimum socjalne kształtowało się na poziomie połowy średniego wynagrodzenia miesięcznego netto. Przeprowadzone w 1980 r. szacunki wykazywały, że około 3 mln osób poza rolnictwem uzyskiwało dochody poniżej poziomu społecznego niezbędnego.

W sierpniu 1981 r., pod wpływem żądań związków zawodowych, Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie badania i określania minimum socjalnego "obejmującego podstawowy zestaw dóbr i usług dla poszczególnych rodzin, określanej w postaci rzeczowej i pieniężnej, z uwzględnieniem aktualnego poziomu cen".

Prowadzenie badań zlecono Instytutowi Pracy i Spraw Socjalnych, który zadanie to nieprzerwanie od 1981 r. systematycznie realizuje (w odniesieniu do 4 typów gospodarstw domowych). Wyniki wspomnianych badań, przeprowadzonych w ciągu ostatnich pięciu lat, przedstawiają tablice 5 i 6.

W tablicy 6 pokazane są zmiany w strukturze wydatków gospodarstw domowych między 1989 i 1993 rokiem - w świetle danych o minimum socjalnym. Dostrzec w nich można tendencje zbliżone do zawartych w tablicy 3.

Kończąc charakterystykę badań nad minimum socjalnym nie sposób nie zauważyć, że ciągle utrzymują się różnice między ustalonym poziomem konsumpcji "społecznie niezbędnej" a najniższymi wynagrodzeniami oraz emeryturami i rentami.

W 1993 r. relacja najniższego wynagrodzenia i najniższej emerytury netto do minimum socjalnego dla osoby samotnej kształtowała się następująco: marzec - 68% (osoba pracująca) i 62% (emeryt); czerwiec - 62% i 56%; wrzesień - 70% i 43% oraz grudzień - 65% i 58%. Powyższe dane są pomocne w określeniu skali i struktury zubożenia ludności Polski.

Minimum socjalne w latach 1989-1993
(wydatki w tys. zł na 1 osobę miesięcznie)*

Rok/miesiąc obliczeń		Gospodarstwo pracownicze		Gospodarstwo emeryckie	
		1-osobowe	4-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
1989	marzec	32	26	29	25
	czerwiec	46	37	41	36
	wrzesień	85	71	75	67
	grudzień	170	148	156	138
1990	marzec	413	324	361	306
	czerwiec	535	431	444	379
	wrzesień	564	444	489	422
	grudzień	652	530	582	505
1991	marzec	823	648	780	672
	czerwiec	910	726	810	696
	wrzesień	970	766	875	749
	grudzień	1096	859	999	854
1992	marzec	1218	957	1094	933
	czerwiec	1416	1140	1254	1078
	wrzesień	1549	1225	1385	1181
	grudzień	1719	1364	1524	1309
1993	marzec	1806	1514	1708	1464
	czerwiec	2110	1678	1878	1614
	wrzesień	2126	1690	1906	1636
	grudzień	2334	1849	2065	1768
Przeciętne minimum w danym roku					
	1989	73	60	64	57
	1990	496	396	442	382
	1991	913	722	831	713
	1992	1424	1129	1270	1088
	1993	2068	1641	1845	1583

* Wyniki obliczeń przeprowadzonych w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

Źródło: "Polityka Społeczna" 1989 nr 7; 1990 nr 1, 8, 10; 1991 nr 1, 5/6, 8, 10; 1992 nr 2, 4, 8, 10; 1993 nr 3, 5/6, 8, 10; 1994 nr 4.

Tablica 6

Struktura wydatków gospodarstw domowych w grudniu 1989 r. i 1993 r.
w obliczeniach minimum socjalnego*

Wyszczególnienie	Rodziny pracownicze				Rodziny emeryckie			
	1-osobowe		4-osobowe		1-osobowe		4-osobowe	
	1989	1993	1989	1993	1989	1993	1989	1993
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Żywność	57,8	35,1	62,4	39,8	56,6	36,5	61,3	40,8
2. Odzież i obuwie	9,9	9,6	11,4	11,7	11,5	10,8	12,3	12,0
3. Mieszkanie	11,7	25,9	8,2	20,6	13,5	29,2	9,7	24,9
4. Higiena i ochrona zdrowia	2,4	3,3	2,3	3,5	2,7	3,7	3,0	4,3
5. Kultura i oświata	4,4	5,6	2,1	4,0	5,1	6,3	2,9	3,7
6. Transport i łączność	4,7	11,4	4,5	11,3	1,5	4,4	1,7	5,1
7. Pozostałe	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1

* Wyniki obliczeń przeprowadzonych w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.
Źródło: "Polityka Społeczna" 1990 nr 8 i 1994 nr 4.

5. Skala ubóstwa w Polsce

W części wstępnej niniejszego rozdziału zwróciliśmy uwagę na znaczne zróżnicowanie warunków bytu ludności naszego kraju. Proces ten następuje we wszystkich krajach Europy Wschodniej i Południowej, przechodzących z systemu gospodarki nakazowo-rozdziałowej do gospodarki rynkowej. Narzuca on konieczność uważnego śledzenia przyczyn i warunków dyferencjacji dochodów, a przede wszystkim badania stanu pauperyzacji poszczególnych grup ludności. M.in. szuka się skali krajowej i międzynarodowej kryteriów pozwalających na porównywalne ustalenie tzw. obszarów ubóstwa.

Z przeprowadzonych dotychczas w Polsce studiów wynika, że po prawie czteroletnim okresie narastania liczby osób znajdujących się w sferze zagrożenia egzystencji, następuje swego rodzaju petryfikacja ilościowa w skali kraju. Natomiast zwiększają się zróżnicowania przestrzenne spowodowane przede wszystkim lokalnymi rozmiarami i strukturą bezrobocia.

Jeśli chodzi o ocenę skali tego zjawiska, to – w zależności od przyjętych kryteriów – szacuje się je na 5,5 do 7,5 mln osób.

W Głównym Urzędzie Statystycznym obliczono, że w 1992 r. poniżej granicy dochodów niskich znajdowało się 18,6% gospodarstw domowych. Natomiast dochody poniżej minimum socjalnego otrzymywało ok. 34% gospodarstw domowych.

W Raporcie UNICEF podaje się, że przy przyjęciu za granicę ubóstwa dochodów na osobę poniżej 39% przeciętnej płacy - 14,5% ludności w Polsce nie osiąga owej granicy.

Z kolei w Raporcie Banku Światowego o ubóstwie w Polsce szacuje się, że populacja ubogich wynosi 5,5 mln. Tyle osób ma dochody miesięczne nie przekraczające minimalnej emerytury. Dowodzi się przy tym, że tylko 9% ubogiej części społeczeństwa nie otrzymuje transferów społecznych.

*

Nie ulega wątpliwości, że w latach 1989-1993 następował proces pauperyzacji znacznych grup ludności Polski. Ocena jej skali oraz struktury zależy od przyjmowanych kryteriów. Niewątpliwie w najgorszej sytuacji znajdują się bezdomni i zniedołężnieni bez stałych dochodów lub mających dochody poniżej minimum egzystencji. Szacuje się, że tak rozumiana strefa nędzy obejmuje około ćwierć miliona osób.

W strefie biedy, tam, gdzie konieczna jest pomoc zewnętrzna ze strony państwowej, gminnej czy charytatywnej opieki społecznej, znajduje się około trzech milionów osób. Najczęściej przyczyną jest utrata zatrudnienia i brak uprawnień do zasiłków dla bezrobotnych. Bardzo często bieda dotyka przede wszystkim dzieci.

Ubóstwem, które charakteryzuje konieczność rezygnacji z dotychczasowego standardu życia na rzecz przede wszystkim zapewnienia minimum egzystencji, jest dotknięta jedna piąta naszego społeczeństwa. Szacunek ten odpowiada odczuciom subiektywnym wyrażanym w badaniach socjologicznych.

Przy przyjęciu kryterium minimum socjalnego poniżej jego poziomu znajdowało się, według zweryfikowanych przez Główny Urząd Statystyczny danych: w 1990 r. - 20%, w 1991 - 25%, w 1992 - 34% i w 1993 - 30% gospodarstw domowych.