

# Linija siromaštva - osnovni koncepti

Nada Stropnik  
DOMUS - Center za  
zaštitu potrošnikov  
Ljubljana

Izlaganje sa znanstvenog skupa  
UDK 304:316.344  
Primljeno: prosinac 1993.

*U članku se daje pregled koncepata i metodologije ocjenjivanja linija siromaštva. Prikazana je podjela na apsolutne i relativne te objektivne i subjektivne linije siromaštva.*

*Autorica zaključuje da ne postoje općeprihvaćene definicije linije siromaštva. Važnost tog zaključka je u činjenici da je koncept siromaštva, apliciran u konkretnoj analizi, odlučujući za rezultate mjerenja siromaštva. Različite linije siromaštva imaju za posljedicu različite stope siromaštva, različite rizične grupe stanovništva, pa čak i različito rangiranje država i drugih teritorijalnih jedinica u komparativnim analizama. Svi ti rezultati bitni su za definiranje politike i mjera za borbu protiv siromaštva.*

## 1. UVOD

Nakon drugog svjetskog rata siromaštvo je prestalo biti predmet zanimanja političara; postalo je zaboravljeni problem.<sup>1</sup> Tako je bilo gotovo u svim industrijski razvijenijim državama, pa i na području nekadašnje Jugoslavije, što možemo obrazložiti spletom različitih okolnosti:

- 50-tih godina nezaposlenost je bila relativno niska, izdaci za društvene potrebe stanovništva kontinuirano su rasli i posvuda se bilježio ekonomski rast (Mack i Lansley, 1985, str. 3). Zbog ekonomskog i socijalnog napretka ljudi su vjerovali da su nestašice i siromaštvo stvar prošlosti. To je još više potencirala usporedba s 30-tim i ratnim godinama.

- Preuranjeni optimizam glede eliminacije siromaštva zasnivao se na linijama siromaštva izvedenim iz prehrambenih normativa (Sen, 1983, str. 154). Izgledalo je dovoljno riješiti problem gladi da bi se automatski riješio i problem siromaštva.

- Nekada većina, siromašni su postali relativna manjina.

- Svim društvima zajednička je osobina da ne vide ono što ne žele vidjeti. "Iako je naše nezamjećivanje (siromaštva) moguće objasniti, ne može nam se oprostiti", napisao je Galbraith u *Društvu izobilja* (1960).

Siromaštvo su "ponovo otkrili" 60-tih godina. U to doba tradicionalni sociolozi i ekonomisti često su obrazlagali siromaštvo "negativnim rizičnim čimbenicima", kao što su niska izobrazba, fizički i duševni nedostaci, starost, slabo zdravstveno stanje, velike i nestabilne obitelji itd. Te su čimbenike povezivali s "negativnim osobnim obilježjima": apatijom, beznađem, niskim radnim moralom i kroničnom ovisnošću. O. Lewis<sup>2</sup> je aludirao na to da najsiromašnije stanovništvo čini izrazitu subkulturu, koja se sama obnavlja (Townsend, 1979, str. 65). To se nazivalo "kulturom siromaštva"<sup>3</sup>, što je navodilo na zaključak da su uzroci siromaštva u samim ljudima te da je problem siromaštva moguće riješiti školovanjem i ponudom različitih socijalnih usluga, koje bi tim ljudima olakšale prilagođavanje zajednici u kojoj žive (Ferman, Kornbluh i Haber, 1969, str. 218). Pri tome je važno istaknuti da je većina kriterija za definiranje kulture siromaštva bila utvrđena sa stanovišta vrijednosti srednje klase i da u mnogo slučajeva nije imala osnove u stvarnim karakteristikama siroma-

<sup>1</sup> Članak je dio referata, koji je bio predstavljen na evropskom seminaru IFSW (International Federation of Social Workers) *Poverty in the European House: Challenges for Social Work*, Debrecen, Mađarska, 22-24. kolovoza 1993, i na 3. evropskoj konferenciji IUCISD (Inter-University Consortium for International Social Development) *Poverty and Nationalism - Two Major Social Issues in Contemporary Europe*, Farfa, Italija, 9-11. rujna 1993.

<sup>2</sup> U *The Children of Sanchez*, Penguin Books, Harmonsworth, 1965.

<sup>3</sup> Kasnije su se često koristili pojmovi "krug deprivacije" ili "zatvoreni krug siromaštva".

ha. Oni su većinom marljivo radili, imali su više aspiracije i trpjeli su zbog stigme. Negativne osobne karakteristike rijetko proizvode siromaštvo. U pravilu se siromaštvo samo reproducira, a novo siromaštvo stvaraju neki dodatni vanjski čimbenici (npr. pomanjkanje radnih mjesta, niske plaće, prisilno umirovljenje, posljedice nesreće i sl.). Pravi razlog zbog kojeg ljudi ostaju siromašni nije nesposobnost siromašnih da iskoriste postojeće mogućnosti, nego nedostatak mogućnosti.

U 70-tim godinama siromahe nisu optuživali samo zbog njihovih problema, nego i za nacionalne probleme, prije svega za opadanje ekonomskog rasta. U to su vrijeme na besposlene ljude i samohrane roditelje gledali s mnogo manje simpatija nego na stare i nemoćne koji se nisu mogli sami uzdržavati.

Tijekom zadnjeg desetljeća znanstvenici su obnovili svoje zanimanje za problematiku siromaštva, što se vidi iz brojnih knjiga, članaka i disertacija na tu temu. U 80-tim i početkom 90-tih godina kvantitativno se i kvalitativno promijenilo i samo siromaštvo: kvantitativno zato što je zahvatilo mnogo veći dio stanovništva u smislu broja, dobnih skupina, spola, izobrazbe, socijalno-ekonomskih grupa, klasa, etničkog porijekla i regija; a kvalitativno zato što je to novo siromaštvo (siromaštvo novih kategorija stanovništva) posljedica nekoliko međusobno više ili manje povezanih procesa: restrukturiranja privrede i industrije, restrukturiranja i sužavanja države blagostanja (Benington, 1990) te političkih promjena i rata u Evropi. Zbog toga su mnogi ljudi, koji bi inače mogli sami uzdržavati sebe i svoje obitelji, nezaposleni i žive u slabim uvjetima ili su bez doma. Zbog svega toga siromaštvo ne možemo više smatrati po opsegu i prostorno ograničenim problemom socijalne zaštite. Siromaštvo je višedimenzionalni ekonomski i socijalni problem, koji ima posljedice na dohotku, zdravlju, izobrazbi, uvjetima stanovanja, slobodnom vremenu - jednom riječju na cjelokupnom životnom standardu pojedinca i njegove obitelji. Promijenio se i odnos javnosti: osjeća se da ljudi bolje razumiju stvarne razloge za siromaštvo i suosjećaju s primateljima socijalnih potpora.

## 2. DEFINICIJE SIROMAŠTVA

Stručnjaci nisu postigli suglasnost glede definicije siromaštva, što se odražava u ra-

zličitim metodama određivanja linije siromaštva, različitim ocjenama stanovništva koje živi u siromaštvu te u različitim programima socijalne politike. Siromaštvo definiraju pomoću neke visine dohotka ili neke razine blagostanja; shvaćaju ga kao apsolutnu ili relativnu kategoriju; pri opredjeljivanju tko je siromašan, upotrebljavaju objektivna ili subjektivna mjerila.

*Apsolutne definicije siromaštva* imaju kao osnovu "objektivna" mjerila. Stručnjaci npr. ocijene minimalne potrebe pojedinca u hrani, odjeći, stambenom prostoru i sl. koje mu omogućuju da preživi, odnosno minimalni dohodak koji odgovara tim potrebama. Pri tome ne bi smjeli zanemariti navike stanovništva, klimatske uvjete, regionalne razlike, stupanj urbanizacije i dr. Netko je siromašan ako ne može u dovoljnoj mjeri zadovoljiti te potrebe.

Unatoč "objektivnoj" osnovi, ovdje se ipak radi o subjektivnoj ocjeni stručnjaka o tome što je siromaštvo - ocjeni koja je istodobno pod utjecajem kulturnog, ekonomskog i drugih vidova razvijenosti društva. Imajući to na umu M. Orshansky (1969, str. 70) je upitala: "...budući da jučerašnji luksuzni predmeti postaju sutrašnje osnovne potrebe, tko može reći koliko je danas dovoljno?" Apsolutna linija siromaštva je problematična zato što, pošto je jednom definirana, nije više ovisna o općem blagostanju (prosječnom dohotku, životnom standardu) društva, tj. ne mijenja se s njime.

Koncept apsolutnog siromaštva prvi je aplicirao B.F. Rowntree krajem 19. stoljeća, a kasnije i još mnogi drugi autori, od kojih je najpoznatija M. Orshansky (1969). Rowntree je smatrao kao siromašne one obitelji kojima vlastiti dohoci nisu omogućavali kupnju minimalne količine osnovne robe za održavanje fizičke efektivnosti (preživljavanje i radnu sposobnost) (Townsend, 1979, str. 33; Mack i Lansley, 1985, str. 17).

Nedostatak tog pristupa je u tome što su osnovne (minimalne) potrebe u pravilu jednako definirane za sve stanovništvo, tj. ne uzimaju se u obzir različite potrošne navike u istoj zajednici (državi). Arbitrarno određivanje osnovnih potreptina (vrste i količine proizvoda i usluga) ograničenje je za izražavanje normi i vrijednosti pojedinca te za njegov slobodni izbor. Zbog toga bi bilo bolje utvrditi samo potrebe i reći da su siromašni oni koji

ne raspoložu sredstvima za zadovoljavanje tih potreba.

*Relativne definicije siromaštva* zasnivaju se na konceptu siromaštva kao stanja relativne deprivacije. Uzimaju u obzir opću razinu blagostanja (životni standard) u zajednici i smatraju da su siromasi siromašni u usporedbi s drugim članovima zajednice. Radi se o siromaštvu kao posljedici podjele dohotka u društvu, zato ga možemo nazvati i siromaštvom zbog nejednakosti. U tom smislu siromaštvo je dinamična, a ne statična pojava. Potpuno relativna linija siromaštva raste ili pada za isti postotak kao i prosječni životni standard.

Svoje zalaganje za razumijevanje siromaštva kao relativne deprivacije objašnjava Townsend (1962, str. 219) činjenicom da čovjek nije Robinson Crusoe koji živi na pustom otoku, nego "društvena životinja, zapletena u mrežu odnosa na poslu i u obitelji i zajednici". Time je dokazivao da je apsolutna linija siromaštva nepoželjna i nemoguća.

U skladu s relativnim konceptom liniju siromaštva možemo odrediti kao postotak medijana dohotka ili prosječnog dohotka (blagostanja) u društvu, a i kao dohodak koji ne dostiže određeni postotak stanovništva. I ta odluka je arbitrarna. Još jedan nedostatak relativne linije siromaštva je u tome što iz nje ništa ne saznajemo o tome u kakvom siromaštvu zapravo žive ljudi s najnižim dohoci-ma.

Relativna linija siromaštva raste s općom razinom dohotka; znači da se implicitno pretpostavlja da je siromaštvo stalna pojava. Ako je već sama činjenica da netko ima manje nego drugi dovoljna da ga smatramo siromašnim - bez obzira na apsolutnu razinu njegova dohotka - onda nećemo nikada riješiti problem siromaštva.

Većina suvremenih autora (barem u razvijenom dijelu svijeta) definira siromaštvo u relativnom smislu. Piachaud (1987) navodi da je Sen (1983) jedini koji još ozbiljno sumnja u to. Sen tvrdi da je liniju siromaštva moguće definirati pomoću apsolutnih potreba, ali smatra da se proizvodi i usluge za zadovoljavanje tih apsolutnih potreba moraju mijenjati u skladu s promjenama u društvu. Po njegovu mišljenju apsolutnost potreba nije isto što i njihova fiksiranost jednom zauvijek.

Jasno je da prihvaćanje apsolutnog ili relativnog koncepta siromaštva ima posljedica za socijalnu politiku. Siromaštvo mjereno apsolutnom linijom nestat će tijekom ekonomskog rasta. Suprotno tome, siromaštvo mjereno pomoću relativne linije može se smanjiti samo smanjivanjem dohodovne nejednakosti. U krajnjem slučaju, ako liniju siromaštva definiramo kao postotak u distribuciji dohotka, pokazatelj siromaštva neće se promijeniti sve dok u društvu postoji nejednakost.

*Objektivna mjerila* (koristili su ih npr. Rowntree i Orshansky) zasnivaju se na objektivnim vidovima situacije u kojoj živi pojedinac, npr. na raspoloživosti sredstava, proizvoda i usluga. Siromašni su oni koji nemaju nekih osnovnih potreptina ili koji imaju manje od drugih članova društva. U prvom slučaju ne uzimaju se u obzir ukus i preferencije pojedinih domaćinstava, a u drugom slučaju se pretpostavlja da je blagostanje ovisno o položaju pojedinca u distribuciji dohodaka.

Druga grupa autora, u koju između ostalih spadaju Van Praag i Hagennars, smatra da pojedinci sami najbolje ocjenjuju svoj položaj. *Subjektivna mjerila* imaju podlogu u stajalištima i osjećanjima osoba čije se blagostanje ili korist želi ustanoviti. Blagostanje ili korist u korelaciji su s objektivnim okolnostima kao što su dohodak, veličina obitelji i sl. Da je ta korelacija savršena, te kad bi bilo moguće uključiti sve relevantne pokazatelje, i objektivna i subjektivna linija siromaštva rasporedile bi osobe (domaćinstva) na isti način (Hagennars, 1986, str. 130). U slučaju nesavršene korelacije:

- neki ljudi sami sebe smatraju siromašnima, što ne potvrđuju objektivna mjerila, a
- neki sami sebe ne smatraju siromašnima, iako ih objektivna mjerila svrstavaju u tu skupinu.

U praksi je nemoguće postići savršenu korelaciju, jer nikada ne možemo uzeti u obzir toliko objektivnim karakteristikama koliko ih uzimaju u obzir ljudi pri svojim subjektivnim ocjenama vlastitog položaja. Hagenaars (1986, str. 14) zato predlaže da izbor karakteristika domaćinstava pomoću kojih određujemo liniju siromaštva bude plod demokratskog odlučivanja u društvu.

U skladu s opisanim alternativnim načinima razumijevanja i definiranja siromaštva

možemo utvrditi tri osnovne skupine definicija:

- siromaštvo znači imati manje od objektivno određenog apsolutnog minimuma (apsolutno i objektivno siromaštvo),

- siromaštvo znači imati manje od drugih članova društva (relativno i objektivno siromaštvo), te

- siromaštvo je osjećaj da ne možeš spojiti kraj s krajem (apsolutno ili relativno te subjektivno siromaštvo) (Hagenaars i De Vos, 1988, str. 212).

### 3. RAZLIČITI PRISTUPI ODREĐIVANJU LINIJE SIROMAŠTVA

Linija siromaštva pragmatičko je rješenje za razlikovanje bogatstva od siromaštva. Općenito je definiramo kao razinu dohotka ispod koje ljude smatramo siromašnima i iznad koje ih ne smatramo siromašnima. Pri tome mora biti potpuno jasno da pojam "linija siromaštva" nije posve prava granica između stvarno siromašnih i nesiromašnih.

Različiti autori određuju liniju siromaštva na različitim razinama, što je između ostalog odraz različitog razumijevanja pravičnosti, potreba i vrijednosti. Nepostojanje samo jedne definicije siromaštva indicira da siromaštvo nije prirodno stanje koje bi bilo moguće objektivno definirati. Definicije siromaštva se razlikuju s obzirom na to:

- je li ishodište autora apsolutni ili relativni koncept siromaštva i

- jesu li njihova podloga subjektivna ili objektivna mjerila.

Izbor određene definicije linije siromaštva često je pragmatička posljedica raspoloživosti podataka ili politička odluka (Hagenaars i De Vos, 1988, str. 212). Sljedeći prikaz glavnih skupina definicija linije siromaštva utemeljen je na radu Hagenaarsove (1986, str. 15- 42).

#### 3.1. Linija siromaštva zasnovana na "osnovnim potrebama"

Prve linije siromaštva krajem 19. stoljeća<sup>4</sup> zasnivale su se na izdacima za "osnovne potrebe", među koje su obično svrstavali hranu,

stan i odjeću. Zbrajanjem iznosa za zadovoljavanje tih potreba autori su došli do linija siromaštva, izraženih dohotkom, koje su se razlikovale po tipovima domaćinstava.

Rowntree je došao do linije siromaštva tako da je zbrojio novčanu protuvrijednost prosječnih prehrambenih potreba odraslih i djece te nekih drugih potreba (1901. godine odjeća, ogrjev, rasvjeta, sapun i sl., čemu je 1936. godine dodao još i radio, knjige, novine, pivo, duhan, darove i dopust). Obitelj je smatrao siromašnom ako su njeni dohoci, umanjeni za stanarinu, bili niži od odgovarajuće linije siromaštva. Njegov je pristup doživio brojne kritike zbog arbitrarnosti, nerazlikovanja prehrambenih potreba pojedinaca, neuzimanja u obzir ekonomije količine, temeljenja računa na stvarnim izdacima siromaha itd.

Taj su pristup kasnije često primjenjivali<sup>5</sup> (najpoznatija je američka službena linija siromaštva), iako su se postavljala brojna pitanja, na koja nije bilo jednoznačnog odgovora:

- što su osnovne potrebe?

- koju robu i usluge treba uključiti u račun i po kojim cijenama?

- kako doći do izdataka za zadovoljavanje osnovnih potreba (najčešće samo hrane) do linije siromaštva?

Definicija osnovnih potreba te proizvoda i usluga za njihovo zadovoljavanje ovisi o stupnju razvoja nekog društva. Kako u praksi nije moguće postići suglasnost glede osnovnih potreba, te se potrebe u pravilu definiraju arbitrarno, pri čemu se ne uzimaju u obzir različite potrošne navike stanovništva.

Pri kalkulaciji troškova hrane stručnjaci obično uzimaju za osnovu kalorije potrebne za sačuvanje "fizičke efektivnosti", tj. odrede ekonomičnu prehranu koja je dovoljna za preživljavanje i rad. Potrebe pojedinaca za kalorijama razlikuju se s obzirom na dob, spol, zanimanje, fizičku aktivnost, uvjete stanovanja, klimu, aktivnosti u slobodnom vremenu i sl., ne samo u različitim državama nego i unutar iste države. Zato ne postoje univerzalni prehrambeni standardi koje bi bilo pravilno upotrijebiti za sve osobe. Osim toga, ljudi se

<sup>4</sup> Tu metodu prvi je primijenio B.S.Rowntree u svojoj knjizi *Poverty: A Study of Town Life*, London, Macmillan, 1901.

<sup>5</sup> Tu metodu je upotrijebio Šumi (1986) kada je sa skupinom stručnjaka izrađivao metodologiju za izračunavanje prosječnih i minimalnih životnih troškova u Sloveniji.

ne drže stručnih savjeta, na njihovu prehranu utječu vlastite navike i uvriježene potrošne navike u užoj zajednici. Potrošne navike nižih dohodovnih skupina uključili su u minimalnu košaricu proizvoda u SAD, samo im se predbacuje da su time u definiciju potreba tog stanovništva uključili njihovu stvarnu potrošnju. U teoriji i praksi taj problem još nije zadovoljavajuće riješen.

Što se tiče cijena, pri definiranju minimalnih izdataka za zadovoljenje osnovnih potreba treba misliti na to da je moguće kupiti slične vrste proizvoda različite kvalitete i po različitim cijenama. Siromašni potrošači obično su slabo obaviješteni, a i ne mogu iskoristiti mogućnosti jeftinije kupnje veće količine robe. Zato od njih ne možemo očekivati da će kupovati po najnižim cijenama.

U ocjeni troškova hrane sadržane su razlike u izdacima domaćinstava s obzirom na veličinu i sastav domaćinstva (ekvivalentne ljestvice).<sup>6</sup> Za ostale izdatke moguće je arbitrarno ocijeniti utjecaj ekonomije količine. U praksi se ekvivalentne ljestvice često određuju ad hoc.

Kako za druge potrebe osim hrane nema općeprihvaćenih standarda, većina se autora ograničuje na ocjenu izdataka za hranu, iz kojih posredno izvode cjelokupne životne troškove, tako da troškove hrane pomnože recipročnom vrijednošću prosječnog Engelovog koeficijenta (za sve stanovništvo ili samo za siromašno stanovništvo). Engelov koeficijent je broj koji označava udio izdataka za hranu u cjelokupnom dohotku domaćinstva. Pri definiranju minimalnih životnih troškova koristi se zbog dokazane sustavne veze: porastom dohotka izdaci za hranu se povećavaju proporcionalno.

Tu metodu aplicirala je M. Orshansky (1969) pri definiranju zakonske linije siromaštva u SAD. Kako su američke obitelji s nižim dohocima u prosjeku trošile za hranu 1/3 svog dohotka, M. Orshansky je pomnožila ocijenjene izdatke za hranu s 3 i tako dobila minimalne životne troškove različitih tipova domaćinstava.

Prednost te metode u usporedbi sa zbrajanjem pojedinih izdataka je u tome što ne treba

<sup>6</sup> Ekvivalentne ljestvice pokazuju razlike u postocima različitih domaćinstava.

odlučivati glede elemenata potrošnje koje ćemo uzeti u obzir. Na drugoj strani je problematično odabiranje Engelovog koeficijenta, koji je izuzetno važan za konačni rezultat i njegove posljedice u praksi.

Da zaključimo: linija siromaštva izračunana na osnovi "osnovnih potreba" spada među objektivne linije, iako je moguće sumnjati u objektivnost prehrambenih stručnjaka. Osim toga, tako dobivena linija siromaštva može biti apsolutna ili relativna ovisno o tome uzimaju li se pri definiranju potreba u obzir promjene prosječnog potrošnog ponašanja u nekom društvu (npr. promjena Engelovog koeficijenta).

### 3.2. Omjer između troškova hrane i drugih troškova

Tu je metodu predložio H.T. Watts 1967. godine. Kao i prethodna, i ova se metoda temelji na odnosu između izdataka za hranu i cjelokupnog dohotka domaćinstva. Kriterij za siromaštvo je neki omjer između tih veličina. Domaćinstvo s omjerom većim od graničnog smatra se siromašnim. Znači, implicitno se pretpostavlja da domaćinstva koja potroše na hranu jednak dio dohotka imaju i jednaku razinu blagostanja.

Ta metoda zaobilazi problem definiranja minimalnih prehrambenih potreba. Liniju siromaštva, koja je arbitrarna, određuju stvarni izdaci. Ne uzimaju se u obzir razlike u potrošnim navikama. Ekvivalentne ljestvice odražavaju stvarne izdatke i ovisne o elastičnosti izdataka za hranu s obzirom na veličinu obitelji te od dohodovne elastičnosti tih izdataka.

Tako definirana linija siromaštva može biti apsolutna ili relativna, ovisno o izboru apsolutnog ili relativnog mjerila siromaštva. U prvom slučaju to je npr. Engelov koeficijent za siromašno stanovništvo, a u drugom slučaju određeni postotak medijana Engelova koeficijenta za cjelokupno stanovništvo.

Na sličan način određuju liniju siromaštva u Nizozemskoj za potrebe provedbe socijalne politike (Hagenaars i De Vos, 1988, str. 214). Tamo se koriste omjerom između fiksnih troškova (stanarina, općinski porezi, energija, osiguranje, telefon, javni prijevoz, obrazovanje, kućni ljubimci i sl.) i cjelokupnog dohotka domaćinstva. Na izbor te metode Nizozemce

je ponukala činjenica da se zbog porasta fiksnih troškova bitno smanjuju neto raspoloživi dohoci domaćinstava. Općenito se smatra siromašnim domaćinstvo čiji omjer fiksnih troškova i dohotka dostiže ili prelazi 0,5.

### 3.3. Postotak prosječnog dohotka ili medijana dohotka

Radi se o primjeni koncepta relativne deprivacije koji su razvili godine 1949. u SAD S.A. Stouffer i suradnici. Siromaštvo pojedinca ili obitelji promatrali su u usporedbi s dohocima drugih. Ta linija siromaštva povezana je s prosječnim dohotkom ili medijanom kao pokazateljima životnog standarda u nekom društvu. Autori izabiru za mjerilo siromaštva različite postotke jednog ili drugog pokazatelja.

Fuchs, Lansley i Rainwater koristili su se postotkom medijana dohotka u društvu (državi), što su argumentirali tvrdnjom da je pri analizi siromaštva zanimljiv samo donji dio distribucije dohodaka. Prva dva autora upotrijebila su postotak u visini oko 50, koji je s vremenom postao neka vrsta standarda. Medijanu dohotka zadnjih se godina priklanjaju i istraživači koji se koriste datotekom LIS (Luxembourg Income Study).

Abel-Smith i Townsend upotrijebili su postotak prosječnog dohotka. Po Townsendovu mišljenju prosječni je dohodak stabilnija polazna točka za međunarodne usporedbe i usporedbe različitih razdoblja. Autor se odlučio za 50% prosječnog dohotka za određivanje jako niske razine siromaštva te za 80% za određivanje niske razine siromaštva.

U svakom slučaju izračunana linija siromaštva potpuno je relativna: ako izabrani pokazatelj poraste 1%, i linija siromaštva će porasti 1%. Autori koji upotrebljavaju tu metodu još nisu na zadovoljavajući način riješili pitanje ekvivalentnih ljestvica.

### 3.4. Centili distribucije dohodaka

Ovaj se pristup zasniva na dohodovnoj nejednakosti: siromašan je neki najniži centil u distribuciji dohodaka (npr. 10 ili 20% stanovnika). Takva linija siromaštva je potpuno relativna, jer se s povećanjem životnog standarda u nekom društvu za isti postotak poveća i linija siromaštva. Smanjenje dohodovne nejednakosti u zajednici također pomiče liniju siro-

maštva prema gore. Kao i prethodni, ni taj koncept još nije riješio problem ekvivalentnih ljestvica.

### 3.5. Subjektivni pristupi koji se temelje na anketnim podacima

Subjektivni pristup definiranju linije siromaštva, koji tijekom zadnjega desetljeća sve više dobiva na značenju<sup>7</sup>, razvili su T. Goedhart, V. Halberstadt, A. Kapteyn i B.M.S. van Praag (1977). Budući da se pri siromaštvu radi o blagostanju pojedinaca i obitelji, subjektivni pristup daje glavno značenje tome kako ljudi doživljavaju vlastiti položaj (otuda pridjev "subjektivni"). Njihova stajališta prikupe se neposrednim ispitivanjem (usmenim ili pismenim intervjuima). U praksi se pojavljuju dva tipa pitanja, na koja odgovaraju glave domaćinstva:

a) pitanje o minimalnom dohotku s kojim još može živjeti (sastavljati kraj s krajem) tipična obitelj, npr. dva odrasla s dvoje djece (taj tip pitanja koristili su npr. Kilpatrick, 1973, i Rainwater<sup>8</sup>);

b) pitanje o minimalnom dohotku koji je potreban anketiranoj osobi, odnosno njenoj obitelji (domaćinstvu) (taj tip pitanja upotrijebili su Goedhart et al., 1977; Van Praag, Goedhart i Kapteyn, 1980; Van Praag, Hage-naars i Van Weeren, 1982; Danziger, Van der Gaag, Taussig i Smolensky, 1984; i drugi). Linija siromaštva, npr. za četveročlanu obitelj, izračuna se kao prosjek svih odgovora koji se odnose na četveročlanu obitelj (domaćinstvo).

Slična pitanja često su uključivana u istraživanja javnog mišljenja ili u ankete o potrošnji stanovništva. Očita prednost te metode u usporedbi s drugima je u tome što nitko arbitrarno ne određuje životni minimum, nego se on određuje na osnovi stajališta članova zajednice o tome koliki je minimalni potrebni dohodak. Ekvivalentne se ljestvice dobivaju ako se pitanja postavljaju za različite tipove domaćinstava.

<sup>7</sup> Van Praag i suradnici (1980. i 1982.), Hage-naars (1986) i drugi upotrijebili su subjektivni pristup u komparativnim analizama siromaštva u državama Evropske zajednice.

<sup>8</sup> Rainwater, L. (1974): *What Money Buys: Inequality and the Social Meanings of Income*. Basic Books, New York (navedeno prema: Hage-naars, 1986).

U vezi s prvim tipom pitanja problem je što se većina ljudi ispituje o minimalnom dohotku nekog drugog, zbog čega će vjerojatno zaboraviti ili nerealno ocijeniti neke troškove. Ta se greška ne bi činila kada bi se ocjenjivali minimalni životni troškovi vlastitog tipa obitelji. Upravo taj nedostatak prvog tipa pitanja doveo je do drugog tipa pitanja, koji većina autora smatra pogodnijim. I pri tom tipu pitanja moguće su alternative:

b.a) pitanje o minimalnom dohotku<sup>9</sup> i

b.b) pitanje koje zahtjeva ocjenu dohodka.<sup>10</sup>

Ad b.a)

Pitanje glavi obitelji:

"Koliko je po Vašem mišljenju i u Vašim uvjetima apsolutno minimalni mjesečni neto - dohodak, tj. dohodak koji Vam još omogućuje sastaviti kraj s krajem?"

Pri tome je implicirana pretpostavka da ljudi jednako shvaćaju blagostanje povezano s pojmom "minimalni potrebni dohodak koji još omogućuje sastaviti kraj s krajem" te da su sposobni ocijeniti primjermi novčani ekvivalent te razine blagostanja.

Ad. b.b)

Pitanje kojim se zahtijeva ocjena dohotka glasi:

"Molimo da označite novčane svote za koje smatrate da odgovaraju sljedećim primjerima:

Smatram da je u mojim uvjetima mjesečni/godišnji neto-dohodak (molimo, zao-kružite odgovarajuće razdoblje) u visini:

- oko ..... jako slab
- oko ..... slab
- oko ..... nedovoljan
- oko ..... dovoljan
- oko ..... dobar
- oko ..... jako dobar."

Pri tome je problematična pretpostavka da ljudi približno jednako tumače izraze "jako slab", "slab" itd. Tom tipu pitanja zamjera se i to što osoba koja ne poznaje život na određenim razinama dohotka vjerojatno ne

može točno ocijeniti dohodak koji odgovara tim razinama blagostanja.

Po mjestu nastanka linija siromaštva dobivena pomoću pitanja o ocjeni dohodka naziva se *leidenskom linijom siromaštva*. Leidenska teorija se odmakla od prevladavajućeg ordinalnog mjerenja korisnosti i vratila se tradicionalnom kardinalnom mjerenju. Iz odgovora na pitanje o ocjeni dohodka ocjenjuje se blagostanje kao funkcija dohotka. Verbalne ocjene dohodka prenesu se na numeričku skalu od 0 do 1, koja označava različite razine blagostanja. Linija siromaštva definirana je kao dohodak koji odgovara određenoj razini blagostanja (najčešće se izabere razina 0,5).

Ustanovljeno je da odgovori na subjektivno postavljena pitanja (znači i subjektivna linija siromaštva) ovisе o brojnim činiteljima, npr. o stvarnom neto-dohotku anketiranog, sastavu njegove obitelji i sl., kao i o distribuciji dohodka i sastavu obitelji u skupini s kojom se anketirani uspoređuje. Ovisnost subjektivne linije siromaštva o broju članova obitelji osnova je za izvođenje ekvivalentnih ljestvica koje pokazuju kako se dohodak obitelji mora mijenjati s promjenom sastava obitelji da bi obitelj zadržala jednaku razinu blagostanja kao prije promjene.<sup>11</sup>

Prednost subjektivnih metoda je u tome što metodološki ne zahtijevaju posebnu i opsežnu anketu o potrošnji domaćinstava. Dovoljno je da se u bilo koju anketu koja sadrži podatak o dohotku domaćinstva uključi pitanje o minimalnom dohotku ili o ocjeni dohodka.

Za sve subjektivne linije siromaštva vrijedi da su jedine koje ne zahtijevaju a priori pretpostavke o vrsti ili obliku veze između dohotka i blagostanja kao njegove posljedice. Metoda je zamišljena tako da se najprije definira i mjeri blagostanje, a zatim se definira siromaštvo kao stanje niskog blagostanja. Isto tako se unaprijed ne određuje odnos između linije siromaštva i životnog standarda u nekoj zajednici, nego ga se dobije kao rezultat empirijskog postupka.

<sup>11</sup> Kapteyn, Kooreman i Willems (1988, str. 229) smatraju da na svim razinama blagostanja (i dohotka) nije potrebno jednako postotno povećanje dohotka da bi se neutralizirao utjecaj novorođenog člana obitelji na blagostanje cijele obitelji. Troškovi djeteta u bogatijoj obitelji vjerojatno čine veći novčani iznos, ali manji udio u cjelokupnom dohotku, nego kada se radi o siromašnjoj obitelji.

<sup>9</sup> Engleski stručni termin je "minimum income question" (MIQ).

<sup>10</sup> Engleski stručni termin je "income evaluation question" (IEQ).

Zapravo se sve važne karakteristike subjektivne linije siromaštva dobivaju empirijski: o anketiranim osobama ovisi da li je linija siromaštva apsolutna ili relativna, kako je minimalni potrebni dohodak ovisan o karakteristikama domaćinstava i sl. (Hartog, 1988, str. 255).

Kritičari navode više metodoloških zamjerki subjektivnom pristupu, npr. da su moguća različita tumačenja minimalnog netodohotka, da se ne uzimaju u obzir različiti troškovi stanovanja, da na odgovore anketiranih osoba sigurno utječe svijest o namjeni istraživanja i sl. Piachaud (1987) smatra da su subjektivne definicije siromaštva zanimljive samo kao pokazatelj međudržavnih razlika u percipiranju siromaštva. Coulter, Cowell i Jenkins (1990, str. 10) navode da subjektivni pristup nema mnogo pristalica izvan leidske škole. To objašnjavaju tradicionalnom antipatijom ekonomista prema podacima o tome što ljudi kažu (a ne što rade) te nesigurnošću u vezi s pretpostavkama o odnosu između dohotka i blagostanja. Cjelovitu kritiku subjektivnog pristupa dao je Hartog (1988).

### 3.6. Pristupi utemeljeni na relativnoj deprivaciji

Ekonomska definicija siromaštva vidi uzroke siromaštva uglavnom u pre niskim dohodcima. Neki autori su tu definiciju raširili socijalnim i psihološkim aspektom. Po njihovu mišljenju ekonomski je aspekt najvažniji, ali ne i dovoljan za proučavanje problema siromaštva.

#### 3.6.1. Townsendova definicija linije siromaštva

Townsendov koncept temelji se na pojmu relativne deprivacije, koji autor aplicira ne samo na dohodak nego i na različite proizvode, usluge i način života uopće. Po Townsendu (1979) netko je siromašan ako nema sredstava da si osigura način prehrane, sudjelovanje u aktivnostima te životne uvjete i udobnost koji su uobičajeni, ili barem općeprihvaćeni i poticani u zajednici kojoj ta osoba, obitelj ili grupa pripada. Dotadašnji uski koncept potrošnje Townsend je zamijenio pristupom koji uključuje sve vidove života. Njih je definirao pomoću 60 pokazatelja, koji opisuju prehranu, odjeću, gorivo i rasvjetu, kućanske aparate, stan i njegovu opremu, bližu okolicu doma, sigurnost, opće radne uvjete i dodatna primanja (osim plaće) koja su u vezi sa zaposle-

nošću, potporu među članovima obitelji, rekreaciju, obrazovanje, zdravlje i društvene kontakte (Townsend, 1979, str. 249-250). Od tih pokazatelja na koncu je izabrao 12. Anketom je za svako domaćinstvo ustanovio koliko proizvoda ili usluga nema odnosno ne koristi i tako je izračunao tzv. indeks deprivacije. Domaćinstva je rasporedio prema dohotku i indeksu deprivacije te je ustanovio dosljednu vezu između dohodaka i deprivacije. Smanjivanjem dohotka deprivacija se povećava, ali na nekoj razini dohotka to se događa brže, odnosno nadproporcionalno u usporedbi s padajućim dohotkom. Tu razinu dohotka Townsend naziva linijom siromaštva.

Kritičari su upozorili na problem koji bi nastao ako empirijska analiza ne bi pokazala očitu prijelomnu točku ili ako bi bilo više takvih točaka. Prigovarali su i arbitrarnom izboru pokazatelja i tvrdili da neki pokazatelji ne odražavaju navike većine stanovništva i nisu ovisni o dohotku, nego o navikama i željama pojedinca (npr. topli doručak veći dio dana u tjednu, ili neodlazak van navečer, ili neposjećivanje rodaka i prijatelja tijekom zadnja dva tjedna). Tako je Townsend uvrstio među siromašne i one koji su bili dobrovoljno bez nečega što je sam smatrao dijelom uobičajenog načina života.

#### 3.7.2. Modificirana Townsendova metoda

Mack i Lansley (1985) primijenili su modificiranu Townsendovu metodu u istraživanju koje su organizirali pod pokroviteljstvom Londonske vikend-televizije. Pri tome nisu arbitrarno izabrali neku razinu dohotka ili unaprijed odredili potrošno ponašanje stanovništva. Anketiranim osobama su ponudili da same iz dugog popisa pokazatelja izaberu koje predmete, usluge i aktivnosti smatraju prijeko potrebnima te su u kasnijem postupku upotrijebili samo 14 pokazatelja za koje se odlučila većina anketiranih. To je bilo prvi put u praksi da se pri definiranju minimalnog životnog standarda uzelo u obzir javno mišljenje, a ne stanovišta stručnjaka ili norme ponašanja. Autori tvrde da je to jedini način kako doći do društveno relevantne definicije siromaštva.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Pokazalo se npr. da većina Britanaca ne ubraja među nužne uvjete samo ono što je u vezi s fizičkim opstankom, nego i širok spektar predmeta i aktivnosti koji su posljedica postignutog stupnja razvoja društva.



Mack i Lansley su se odlučili da će smatrati siromašnim osobe (domaćinstva) koje nemaju tri ili više elemenata koji čine minimalni životni standard.<sup>13</sup> Pri tome je bilo važno da te osobe ne samo da nešto nisu imale, nego si to nisu ni mogle priuštiti. Isključeni su bili slučajevi kad anketirani nešto nisu ni željeli imati, znači kad nije bilo nametnutog pomanjkanja. Osim toga, autori su smanjili broj siromašnih po prvom kriteriju:

- za 10% zbog onih koji su imali visoke dohotke i

- za 15% zbog pušača za koje se moglo reći da je pušenje uzrok njihove deprivacije.

Isključili su i sve one kojima nije manjkao barem jedan element za koji su 3/4 stanovništva smatralo da je neophodan. Suprotno tome uključili su osobe koje malo očekuju od života i zato su izjavile da neke nužne predmete ili usluge "ne žele" te one kojima su manjkali jedan ili dva elementa, od kojih su jednoga 3/4 stanovništva smatralo neophodnim (zbog intenziteta deprivacije).

I za Townsendov pristup i pristup Mackove i Lansleya problem je kada žele pojedine elemente životnog standarda izraziti dohotkom.

### 3.7. Službena linija siromaštva

Službene linije siromaštva<sup>14</sup> su one koje su utvrđene dogovorom u nekoj državi u nekom razdoblju. Vlade ih upotrebljavaju da bi identificirale obitelji koje će biti objekt socijalne politike. Neke službene linije siromaštva su eksplicitne: to je razina dohotka ispod kojeg ljudi mogu tražiti različite oblike socijalne pomoći.<sup>15</sup> Druge linije siromaštva su implicitne: sadržane su u programima javne pomoći ili drugim oblicima osiguranja minimalnog dohotka.<sup>16</sup>

Smatra se da su službene linije siromaštva odraz stajališta i gledanja članova zajednice na

<sup>13</sup> Podaci su naime pokazali da je to karakteristično samo za nekolicinu osoba s višim dohocima.

<sup>14</sup> Ili "državni standard siromaštva", kako ga naziva Townsend (1979); ili "političke definicije siromaštva", kako ih je godine 1969. nazivala komisija predsjednika SAD za očuvanje dohodaka (Sen, 1983, str. 158).

<sup>15</sup> To su npr. službena linija siromaštva u SAD i švedski egzistencijalni minimum.

<sup>16</sup> Npr. garantirani minimalni dohodak u Velikoj Britaniji.

minimalni životni standard. Odluke o tome donose se u skupštini, što znači da su te linije siromaštva ipak u nekoj mjeri odraz subjektivnih pogleda onih koji donose političke odluke i čiji pogledi nisu nužno jednaki pogledima njihove izborne baze. Nije sigurno mogu li političari uopće pravilno zamisliti životni standard koji omogućuju dohoci na liniji siromaštva. Sigurno je samo to da su službene linije siromaštva plod političkog odlučivanja i da predočuju ono što je u određenom trenutku izvedivo, zbog čega mogu biti bitno različite od stvarnih minimalno potrebnih sredstava za život izvan siromaštva.

Službene linije siromaštva treba stalno korigirati, i to barem za stopu inflacije. Bilo bi pravilno kada bi ih se korigiralo uzimajući u obzir i promjene u prosječnom životnom standardu stanovništva, jer se s vremenom mijenja društveno stajalište o još prihvatljivom minimalnom životnom standardu. Slijedi li službena linija siromaštva, te promjene mogu se ustanoviti iz njene usporedbe s prosječnim dohotkom ili medijanom dohotka u nekoj zajednici u više vremenskih točaka.

Ekvivalentne ljestvice, sadržane u službenim linijama siromaštva, vrlo se razlikuju. Najčešće ih se određuje ad hoc.

## 4. ZAKLJUČAK

Očito ne postoji općeprihvaćena, objektivna, znanstvena ili "pravilna" definicija linije siromaštva. Ako sažmemo prethodni tekst, siromašnim možemo smatrati onoga koji:

- ne raspolaže određenim osnovnim potrebama,
- ima manje nego drugi u istoj zajednici ili
- misli da nema dovoljno da bi mogao sastaviti kraj s krajem.

Prvim se kriterijem koriste definicije koje se zasnivaju na osnovnim potrebama ili udjelu izdataka za hranu u dohotku domaćinstva. Drugi kriterij nalazimo u definicijama linije siromaštva kao postotka prosječnog dohotka ili medijana dohotka, odnosno kao dohodovnog postotka, te u Townsendovu indeksu deprivacije i definiciji Mackove i Lansleya. Po trećem kriteriju siromahe identificiraju subjektivne metode.

Sve metode utvrđivanja linije siromaštva sadrže neka pojednostavljenja. Tako npr. u pravilu pretpostavljaju da sva domaćinstva ku-

puju robu i usluge po istim cijenama. Za sve linije siromaštva vrijedi da u graničnom slučaju dohoci, koji se razlikuju samo za jednu novčanu jedinicu, svrstavaju jednu obitelj među siromašne, a drugu među nesiromašne. Prva obitelj će imati pravo na pomoć, a druga ne. To, naravno, nije pravedno, ali je karakteristično za sve bipolarne podjele.

Bitno je da je linija siromaštva operativna, a za to po Deleeku i Van den Boschu (1990, str. 169) mora ispunjavati ove uvjete:

- mora pouzdano pokazati najrizičnije skupine te omogućavati međudržavne usporedbe i usporedbe siromaštva u istoj državi u različitim razdobljima;

- mora biti vjerodostojna, tj. razumljiva političarima, javnoj administraciji i najširoj javnosti, kojima se mora činiti razumna,

- mora biti na neki način povezana s mogućim javnim mjerama za smanjenje siromaštva,

- ne bi smjela biti preskupa.

Po svom tom razmišljanju sigurno je samo jedno: nikada nećemo imati metodu za izračunavanje linije siromaštva kojoj nećemo imati što prigovoriti ili s kojom ćemo se svi slagati. To je zapravo pesimističan zaključak s obzirom na činjenicu da su definicija siromaštva i linije siromaštva osnova za mjerenje opsega siromaštva i identificiranje rizičnih skupina stanovništva u nekoj državi, a mjerenje siromaštva važan je prethodni korak pri izradi i izvođenju programa za smanjenje siromaštva.

(S engleskog prevela Nada Stropnik)

#### LITERATURA:

- Benington, John (1990): *Lessons from the Second European Programme to Combat Poverty*. The Local Government Centre, The University of Warwick, Coventry
- Coulter, Fiona A., Frank A. Cowell i Stephen P. Jenkins (1990): *Differences in Needs Assessment of Income Distributions*. European Association for Population Studies, seminar on "Levels of life and families: observation and analysis", Barcelona, 29-31 October 1990.
- Danziger, Sheldon, Van der Gaag, Jacques, Taussig, Michael K., i Smolensky, Eugene (1984): The Direct Measurement of Welfare Levels: How Much it Cost to make Ends Meet? *The Review of Economics and Statistics*, 66, 3, 500-505.
- Deleek, Herman, i Karel Van den Bosch (1990): The Measurement of Poverty in a Comparative Context: Empirical Evidence and Methodological Evaluation of Four Poverty Lines in Seven EC Countries. U: Teekens, Rudolf and Bernard M.S. Van Praag: *Analyzing Poverty in the European Community: Policy Issues, Research Options and Data Sources* (Papers presented at the seminar "Poverty statistics in the European Community", Noordwijk, October 1989), EURO-STAT, Brussels - Luxembourg, str. 153-186.
- Ferman, Louis A., Kornbluh, Joyce L., i Haber, Alan (1969): *Poverty in America* (revised edition). The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Galbraith, Keneth (1960): *The Affluent Society*. Hamilton, London.
- Goedhart, Th., V. Halberstadt, A. Kapteyn i B.M.S. Van Praag (1977): The Poverty Line: Concept and Measurement. *The Journal of Human Resources*, Vol. 12, str. 503-520.
- Hagenaars, Aldi J.M. (1986): *The Perception of Poverty*. North-Holland, Amsterdam - New York - Oxford
- Hagenaars, Aldi, i de Vos, Klaas (1988): The Definition and Measurement of Poverty. *The Journal of Human Resources*, 23, 2, 211- 221.
- Hartog, J. (1988): *Poverty and the Measurement of Individual Welfare; A Review of A.J.M. Hagenaars' The Perception of Poverty*. *The Journal of Human Resources*, 23, 243-266.
- Kapteyn, Aric, Peter, Kooreman i Rob Willemse (1988): Some Methodological Issues in the Implementation of Subjective poverty Definitions. *The Journal of Human Resources*, 23, 2, 222-242.
- Kilpatrick, Robert W. (1973): The Income Elasticity of the Poverty Line. *The Review of Economic and Statistics*, 55, 3, 327-332.
- Mack, Joanna i Stewart Lansley (1985): *Poor Britain*. George Allen and Unwin, London
- Orshansky, Mollie (1969): Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile. U: Ferman, Louis A., Kornbluh, Joyce L., i Haber, Alan: *Poverty in America* (revised edition), The University of Michigan Press, Ann Arbor, str. 67-106.
- Piachaud, David (1987): Problems in the Definition and Measurement of Poverty. *Journal of Social Policy*, 16, 2, 147-164.

- Rainwater, Lee (1974): *What Money Buys: Inequality and the Social Meanings of Income*. Basic Books, New York
- Sen, Amartya (1983): *Poor, Relatively Speaking*. Oxford Economic Papers, 35, 153-169.
- Šumi, Janez (1986): *Metodologija ocenjevanja življenjskih stroškov v Sloveniji*. Institut za ekonomske raziskave, Ljubljana
- Townsend, Peter (1979): *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Penguin Books, Harmondsworth.
- Townsend, Peter (1962): The Meaning of Poverty. *British Journal of Sociology*, vol. 13, 210-227.
- Van Praag, Bernard, Goedhardt, Theo, i Kapteyn, Arie (1980): The Poverty Line - A Pilot Survey in Europe. *The Review of Economics and Statistics*, 62, 3, 461-465.
- Van Praag, Bernard M.S., Hagenaars, Aldi J.M., i Van Weeren, Hans (1982): Poverty in Europe. *Review of Income and Wealth*, 28, 345-359.

### Summary

#### POVERTY LINE - BASIC CONCEPTS

Nada Stropnik

*The article gives an overview of different concepts and methodologies for estimating the poverty lines. Absolute and relative poverty lines, as well as objective and subjective concepts are discussed.*

*If all the concepts are summed up, poor is the one:*

- who lacks certain necessities,
- who has less than others have in a society,
- who is not to have enough to make ends meet.

*In the first group there are definitions of poverty being an absolute deprivation and definitions based on some basic needs and food ratios. To the second group belong the definitions of poverty as a share of an average or median income, income percentile definitions, Townsend's deprivation index, as well as Mack and Lansley's definition. Subjective definitions of poverty form the last group.*

*The concept of poverty is essential for the results of poverty measurement which is an important first step in a program aimed at reducing poverty. Different poverty lines and poverty indices result in different poverty rates, different population groups identified to have the highest poverty risk, and even in different orders of countries in comparative analyses.*