

Maria Zajączkowska

Aneta Stańko

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej SGGW

Przemiany w sferze ubóstwa w Niemczech

W literaturze i praktycznej działalności Niemiec dużo miejsca poświęca się zagadnieniom nierówności społecznej, mierzonej za pomocą ubóstwa relatywnego. W Niemczech za ubogiego uważa się osobę, która w porównaniu z przeciętnym standardem życia dysponuje zbyt małymi środkami. Na takiej też koncepcji ubóstwa bazują analizy dające podstawy do wyjaśnienia nierówności w społeczeństwie. Ubóstwo absolutne natomiast nie jest przedmiotem analiz. Ubóstwo relatywne określa się jako wielkość udziału konsumpcji poniżej 50% średniej arytmetycznej wydatków gospodarstw domowych¹.

Ubóstwo relatywne w zachodnich i wschodnich landach Niemiec

Do porównania dochodów gospodarstw domowych różnej wielkości zastosowano skalę ekwiwalentności OECD: pierwsza osoba w gospodarstwie domowym – waga 1, następnii członkowie gospodarstwa domowego powyżej 15 lat – 0,7, dzieci poniżej 15 roku życia – 0,5.

Wszystkie wartości granic ubóstwa lub dochodów podane są w walucie obowiązującej w Niemczech, gdzie do końca 2001 r. była to marka niemiecka (DM), a od początku 2002 r. jest euro. Marka stanowi 0,96 nowej waluty.

W analizach brane są pod uwagę dwie części Niemiec – teren byłej Republiki Federalnej Niemiec, często nazywany również Niemcami Zachodnimi lub landami zachodnimi oraz teren byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, zwany również Niemcami Wschodnimi lub landami wschodnimi. Analiza dotycząca Niemiec Zachodnich obejmuje okres dłuższy (od 1973 r.), ponieważ dysponuje się wiarygodną statystyką dotyczącą b. RFN. Dla części wschodniej

¹Miernikiem stosowanym w niektórych badaniach jest mediana, którą oblicza się jako wartość środkową ciągu uporządkowanego rosnąco, w której 50% gospodarstw domowych ma niższe, a 50% wyższe dochody.

brane są lata od 1993 r., gdyż dopiero wtedy zaczęto prowadzić statystykę dotyczącą ubóstwa². Po zjednoczeniu Niemiec powinno się mówić tylko o jednym państwie, jednak znaczne różnice w poziomie życia ludności pomiędzy landami wschodnimi i zachodnimi spowodowały konieczność analizy oddzielnej.

Różnice w dochodach pomiędzy landami wschodnimi, a zachodnimi są znaczące (tab. 1). W pierwszych latach po zjednoczeniu Niemiec wartość granicy ubóstwa³ stanowiła w Niemczech Wschodnich niecałe 70% wartości tej granicy w Niemczech Zachodnich.

Tempo wzrostu dochodów w Niemczech Wschodnich w latach 1993–1998 wyniosło 24%. Jest to wskaźnik dość wysoki i znacznie wyższy niż dla Niemiec Zachodnich. Można zauważyć, że po ośmiu latach wspólnej gospodarki Niemiec poziom dochodów w obydwu częściach kraju nieco się wyrównał, jednak różnice między częściami Niemiec są wciąż znaczące.

Tabela 1

Dochody, granice i zasięg relatywnego ubóstwa dochodowego w Niemczech w latach 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998

Wyszczególnienie	1973	1978	1983	1988	1993			1998		
	b. RFN	b. RFN	b. RFN	b. RFN	b. RFN	b. NRD	Średnio	b. RFN	b. NRD	Średnio
Dochody nominalne netto na jednostkę ekwiwalentną – wartości średnie w DM na miesiąc										
Średnia arytmetyczna	982	1362	1756	2000	2648	1784	2447	2924	2212	2787
Granice ubóstwa w DM na miesiąc										
50% średniej	491	681	878	1000	1324	892	1239	1462	1106	1394
Zasięg relatywnego ubóstwa dochodowego w %										
50% średniej	6,5	6,5	7,7	8,8	7,8	19,0	10,0	9,0	15,0	10,1

Źródło: Lebenslagen in Deutschland. Daten und Fakten. Bundesregierung, Berlin 2000, str. 47.

W Niemczech Zachodnich występowała tendencja zwiększania się zasięgu ubóstwa. Wzrosło ono w latach 1973–1993 o 1,3%, natomiast w okresie 1993–1998 o 1,2%. W Niemczech Wschodnich zasięg ubóstwa zmalał o 4%. Wspominano już, że różnice w poziomie dochodów pomiędzy landami wschodnimi i zachodnimi zmalały w latach 1993–1998, dlatego zmniejszenie zasięgu ubóstwa w Niemczech Wschodnich wynika ze zwiększenia na tym terenie poziomu dochodów. Biorąc pod uwagę wartości średnie dla tych dwóch

²Sozialbericht 2001, Bundesregierung, Berlin 2002.

³Granica ubóstwa to wielkość dochodu, poniżej którego osoba nie może realizować konsumpcji w rozmiarach pozwalających na normalne funkcjonowanie w społeczeństwie.

części kraju, można zauważyć, że na Zachodzie ubóstwo było w 1998 r. ponaddwukrotnie większe. Ogólny wzrost dochodów w kraju powoduje podwyższenie wartości średniej arytmetycznej. Dodatkowo zwiększająca się polaryzacja dochodów w Niemczech Zachodnich spowodowała wzrost zasięgu ubóstwa. Nie bez znaczenia jest również rosnąca liczba bezrobotnych. W Niemczech Wschodnich poziom dochodów jest znacznie niższy, a poza tym są one mniej zróżnicowane. Dlatego odsetek osób poniżej granicy jest relatywnie mały.

Analizując wartości średnie dla całych Niemiec, zauważamy, że w części wschodniej zasięg ubóstwa jest niemal dwukrotnie wyższy, przy czym w porównaniu z 1993 r. sytuacja się polepszyła.

Zmiana struktury grup ludności dotkniętych ubóstwem

Obecnie można zaobserwować powstanie nowych grup dotkniętych zjawiskiem ubóstwa. Potwierdza się teza o zmniejszeniu zasięgu relatywnego ubóstwa dochodowego w grupach ludzi starszych.

Biorąc pod uwagę sytuację dochodową ludności ze względu na wiek, w społeczeństwie Niemiec Zachodnich można zauważyć zmianę zasięgu ubóstwa w poszczególnych jego grupach. W latach 1973–1988 najbardziej dotknięte relatywnym ubóstwem były osoby starsze (powyżej 65 lat), a zwłaszcza kobiety⁴. Dzięki polepszeniu warunków ubezpieczeń społecznych (zwiększeniu poziomu rent i emerytur) ubóstwo wśród ludzi starszych znacznie zmalało. Osoby te stały się w 1998 r. grupą najmniej dotkniętą ubóstwem.

W Niemczech Wschodnich zasięg ubóstwa wśród osób starszych był znacznie większy, ale w porównaniu z innymi grupami wiekowymi osoby te były najmniej zagrożone. Wśród 55–64-latków zasięg ubóstwa był ponaddwukrotnie wyższy niż w landach zachodnich (tab. 2).

W grupie wiekowej 18–54 lata zasięg ubóstwa w Niemczech Zachodnich po 1993 r. stabilizuje się. Następują pewne wahania, ale są one niewielkie. Nieco wyższy był zasięg ubóstwa wśród osób młodszych (18–24 lata). Zasięg ten jest mniejszy od średniej krajowej. Oznacza to, że w Niemczech Wschodnich odsetek osób ubogich w grupie osób młodszych wiekowo był wyższy. W 1998 r. prawie co szósta osoba w wieku 18–24 lata osiągała dochody poniżej 50% średniej krajowej (tab. 2).

Od 1988 r. można zaobserwować w Niemczech Zachodnich, że najbardziej dotknięci relatywnym ubóstwem dochodowym stały się dzieci i młodzież. W 1998 r. co szóste dziecko do 6 roku życia żyło w rodzinie, gdzie dochód był mniejszy od 50% średniej krajowej, a w Niemczech Wschodnich prawie co

⁴Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts – und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2000.

trzecie. Przyczyną ubóstwa dzieci było często bezrobocie rodziców. Prawie 1/6 dzieci żyjących w ubóstwie dochodowym w Niemczech Zachodnich miała w rodzinie osobę bezrobotną⁵. Stopa ubóstwa wśród dzieci w gospodarstwach domowych osób samotnie je wychowujących była o ¼ większa, również prawie w co szóstym z tych gospodarstw głowa rodziny była osobą bezrobotną.

Sytuacja rodzin wielodzietnych przedstawiała się podobnie. Brak zatrudnienia jednego z rodziców powodował spadek dochodów tych gospodarstw poniżej linii ubóstwa. Przyczyną takiej sytuacji mogła być też nie tyle trudność ze znalezieniem pracy, co dobrowolna z niej rezygnacja na rzecz zajęcia się wychowaniem dzieci. Skutki tego mogły być różne. Ponad dwa razy częściej dzieci biedne w porównaniu do bogatych wykazują zachowanie agresywne. Dzieci z biednych rodzin mają częściej problemy ze zdrowiem lub są opóźnione w rozwoju fizycznym. Ubóstwo przejawia się przede wszystkim w znacznym ograniczeniu wydatków na żywność i higienę.

Ogólny zasięg ubóstwa w Niemczech w latach 1993–1998 zwiększył się w landach zachodnich, a zmniejszył się w landach wschodnich.

Tabela 2

Ubóstwo relatywne według wieku w Niemczech w latach 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 i 1998 (w %)¹ – 50% średniej

1973	1978	1983	1988	1993			1998		
b. RFN	b. RFN	b. RFN	b. RFN	Niemcy	b. RFN	b. NRD	Niemcy	b. RFN	b. NRD
do 6 lat									
8	7,6	11,5	14,1	16,2	13	31,7	14,5	13	28,2
7–13 lat									
7,6	7,2	9,9	12,7	14,5	11,4	24,8	13,8	11,9	21,1
14–17 lat									
4,2	8,8	7,3	9,9	14,7	11,4	24,1	15,5	12,5	23,8
18–24 lata									
4,6	5,2	12	10,7	13,3	9	27,5	12,8	11,2	17,9
25–54 lata									
4	4,6	5,8	7,6	8,9	7,1	16,5	9,3	8,1	14,6
55–64 lata									
6,2	4,4	4,9	5,7	5,9	4,8	10,5	6,6	5,9	9,1
65 lat i więcej									
13,3	10,7	11,9	9,2	8	6,3	16,7	9,1	8,8	10,8
Średnio									
6,5	6,5	7,7	8,8	10	7,8	19	10,1	9	15

¹Wartości średnie dla całych Niemiec

Źródło: Jak w tabeli 1.

⁵Jak w przypisie 4.

Relatywne ubóstwo dochodowe ma największy zasięg w gospodarstwach domowych osób samotnie wychowujących dzieci (tab. 3). Najczęściej gospodarstwa te prowadzone są przez kobiety. Z tego też powodu mówi się również o feminizacji ubóstwa⁶. Liczba dzieci żyjących w rodzinie niepełnej wpływa na sytuację dochodową gospodarstwa domowego. W relatywnym ubóstwie w 1998 r. żyło 42% osób samotnie wychowujących co najmniej dwoje dzieci, z tego około 90% to kobiety⁷. Różne są przyczyny tak wysokiego udziału kobiet w tej grupie. Najbardziej zależy on od ich codziennej organizacji życia. Kobiety, które chcą samotnie wychowywać dzieci są zdane na pomoc osoby trzeciej w utrzymaniu gospodarstwa domowego. Najczęściej osobą tą jest były mąż lub żywiciel rodziny. Przez to kobiety są nieustannie zależne od stabilizacji dochodowej i zatrudnienia ich byłego partnera. Gdy pomoc osoby trzeciej nie będzie już możliwa z powodu śmierci czy rozwodu, duża część kobiet wydatkuje na potrzeby gospodarstwa domowego jedynie środki z renty rodzinnej lub pomocy społecznej.

Drugim dość ważnym czynnikiem wyjaśniającym wysoki udział kobiet ubogich w grupie osób samotnie wychowujących dzieci jest ich niechęć do uzależnienia od osoby trzeciej (męża lub żywiciela) tylko po to, by zabezpieczyć swoje dziecko materialnie. Dlatego kobiety traktują pomoc społeczną jako podstawowe źródło dochodów. Pomoc państwa zastępuje dochody partnera lub żywiciela. Dzięki temu mogą one pełnić obowiązki matki i zapewnić dzieciom pokrycie podstawowych potrzeb.

Tabela 3

Zasięg ubóstwa relatywnego według różnych typów biologicznych rodziny w Niemczech w latach 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 i 1998 (w %)

Wyszczególnienie	1973	1978	1983	1988	1993			1998		
	b. RFN	b. RFN	b. RFN	b. RFN	Niem-cy	b. RFN	b. NRD	Niem-cy	b. RFN	b. NRD
Osoby samotne	samotne									
	11,5	12,5	16	15,8	15,5	14	25,4	13,9	12,9	19,5
	rozwidzeni									
	18,1	13,8	15,8	15	13,9	10,8	28,6	15,5	11,4	29,6
	owdowiali									
	11	7,8	11,8	7,7	8,1	6,5	–	8,3	9,0	–

⁶Bieback K.J.; Milz H., (1995) „Neue Armut”, Campus, Frankfurt/Main, New York.

⁷Jak w przypisie 4.

cd. tabeli 3

Wyszczególnienie	1973	1978	1983	1988	1993			1998		
	b. RFN	b. RFN	b. RFN	b. RFN	Niem- cy	b. RFN	b. NRD	Niem- cy	b. RFN	b. NRD
Małżeństwa	bez dzieci									
	6,3	5,4	5,2	5,5	5,8	4,1	12,9	5,4	5,2	6,2
	z 1 dzieckiem									
	1,7	2,5	4,2	5,5	6,8	5	13	11,4	10,3	15,4
	z 2 dzieci									
	4,8	4,9	6,4	7,3	10,7	7,6	20,8	10,9	8,7	co najmniej 2 21,9
	z co najmniej 3 dziećmi									
11,7	14,8	10	12	22,2	17,4	49,9	13,6	11,5	–	
Osoby samotnie wychowujące dzieci	z 1 dzieckiem									
	wszyscy									
	10,7	10,1	15,7	27,9	24,8	18,4	40,6	26,5	23,6	41,7
	z co najmniej 2 dzieci									
	15,1	32,7	37,4	47,2	46,4	43,9	54,5	42,1	39,1	–
Średnio										
6,5	6,5	7,7	8,8	10	7,8	19	10,1	9	15	

Źródło: Jak w tabeli 1.

Znaczna część kobiet wykorzystuje zasiłek jedynie jako pomoc w prowadzeniu gospodarstwa domowego, najczęściej do powtórnego zamążpójścia lub do momentu podjęcia pracy zarobkowej po odchowaniu dziecka.

Ubóstwo silnie dotyka wielodzietne rodziny pełne. W 1993 r. prawie połowa z nich znajdowała się w sytuacji dochodowej poniżej granicy ubóstwa. Najlepszą sytuację dochodową miały gospodarstwa domowe małżeństw bez dzieci. Zasięg ubóstwa w tej grupie był prawie ośmiokrotnie niższy niż wśród osób samotnie wychowujących co najmniej 2 dzieci.

Zadłużenie gospodarstw domowych

Zaciąganie kredytów przez gospodarstwa domowe jest normalnym źródłem okresowego zwiększania środków finansowych w warunkach gospodarki rynkowej.

Gospodarstwa zadłużone nie mogą wywiązać się ze swoich zobowiązań płatniczych za pomocą bieżących dochodów (po wykorzystaniu swych rezerw), nawet przy ograniczaniu potrzeb. Niedostatecznie zaspokajają swoje potrzeby, przez co popadają w stres i stan psychicznej presji. Destabilizacja finansowa i psychiczna bardzo często niekorzystnie na siebie oddziałują. Taka sytuacja obciąża również dzieci, utrudnia ich wychowanie i oddziałuje ujemnie na ich rozwój.

Zadłużenie gospodarstw domowych osiągnęło swój szczytowy punkt w Niemczech Zachodnich w 1997 r. (tab. 4). Od tego roku utrzymuje się lekka tendencja spadkowa. W 1997 r. zadłużonych gospodarstw domowych było w Niemczech Zachodnich prawie dwa razy więcej niż w 1989 r. W latach 1997–1999 ich liczba zmniejszyła się o 10%. W Niemczech Wschodnich sytuacja po 1994 r. ciągle się pogarszała i osiągnęła w 1999 r. swój najwyższy poziom.

Tabela 4

Liczba zadłużonych gospodarstw domowych w Niemczech w latach 1989–1999

Rok	Niemcy Zachodnie	Niemcy Wschodnie	Razem
1989	1,2	–	–
1994	1,5	0,5	2,0
1997	2,1	0,58	2,68
1999	1,9	0,87	2,77

Źródło: Jak w tabeli 1.

Wśród osób zadłużonych, które szukały pomocy w ośrodkach doradczych, w wieku poniżej 20 lat było 2%, pomiędzy 20 a 30 lat – 20%, 30 a 40 – 36%, 40 a 50 – 25%, a 17% stanowili ponad 50-letni. Widać z tych danych, że zadłużenie dotyka szczególnie ludzi w przedziale wiekowym 20–50 lat. W latach 1994–1999 w całych Niemczech wystąpiło wyraźne przesunięcie struktury wiekowej zadłużenia – było mniej osób zadłużonych powyżej 30 lat i wyraźnie więcej pomiędzy 40 a 50 rokiem życia. Mały udział wśród klientów placówek doradztwa osób bardzo młodych może mylić. Droga zadłużenia zaczyna się bardzo często w młodym wieku. Obecnie już 20% młodzieży w Niemczech Zachodnich i 14% osób młodych w Niemczech Wschodnich ma długi. Po rozpoczęciu pracy zarobkowej lub ukończeniu 18 roku życia wzrosło ich zadłużenie w bankach.

W latach dziewięćdziesiątych grupą najbardziej zadłużoną stały się gospodarstwa rodzinne – w odróżnieniu od poprzedniego okresu, gdy były to osoby samotne (tab. 5).

Zadłużenie gospodarstw domowych analizowano na podstawie danych placówek doradztwa i pomocy dla dłużników. W Niemczech ponad 1/3 zadłużo-

nych miała długi niższe niż 20 tys. DM, ponad 2/3 poniżej 50 tys. DM, a u około 1/5 wysokość długów sięgała ponad 100 tys. DM⁸.

Ubóstwo nie jest mierzone tylko wielkością dochodów gospodarstw domowych. Wpływ na warunki życiowe mają również: wykształcenie, sytuacja na rynku pracy, stan zdrowia, sytuacja mieszkaniowa, sytuacja rodzinna i więzi społeczne. Ważnym czynnikiem jest również umiejętność dostosowania się do szybko zmieniających się warunków życiowych.

Tabela 5

Struktura zadłużenia gospodarstw domowych wg typu rodziny w ogólnej liczbie zadłużonych w Niemczech Wschodnich i Zachodnich w 1999 r. (w %)

Typ rodziny	Udział w zadłużonych gospodarstwach w Niemczech Wschodnich	Udział w zadłużonych gospodarstwach w Niemczech Zachodnich
Mężczyźni samotnie wychowujący dzieci	2	1
Kobiety samotnie wychowujące dzieci	12	11
Pary bez zawartego związku małżeńskiego	11	4
Małżeństwa	17,5	27
Razem	42,5	43

Źródło: Lebenslagen in Deutschland. Daten und Fakten. Materialband zum ersten Armuts – und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2000, str. 114.

Również bezrobocie, rozwód czy narodziny dziecka prowadzą do obniżenia dochodów gospodarstw domowych. Od umiejętności dopasowania się gospodarstwa domowego do nowej sytuacji zależy, czy brak dochodu z pracy można zastąpić przez zaciągnięcie krótkookresowego kredytu, czy w tym momencie już rozpoczyna się proces zadłużania. Zdecydowanie się na wybór określonej drogi jest zależne od umiejętności racjonalnego prowadzenia gospodarstwa domowego i oceny sytuacji na rynku pracy. Zdolność do przyjęcia i odpowiedniego przetworzenia informacji, jak również kontrolowane zachowanie członków gospodarstwa domowego dotyczące zakupów decyduje w bardzo dużym stopniu o możliwości przezwyciężenia sytuacji krytycznych.

Ubóstwo a sytuacja mieszkaniowa

Podaż mieszkań wzrosła w Niemczech w ostatnich latach, zwłaszcza po przezwyciężeniu niedoborów w okresie 1989–1993. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych większość społeczeństwa była dobrze lub bardzo dobrze wyposa-

⁸ Źródło: Jak w tabeli 6.

żona w mieszkania. Jednak nawet przy tak dobrych ogólnych warunkach są gospodarstwa domowe, które mają problemy z zapewnieniem sobie z własnych środków odpowiedniego lokum. Pomijając różnice pomiędzy częściami Niemiec, można powiedzieć, że kraj ten dysponuje dość dobrymi jak na Europę warunkami mieszkaniowymi, z których korzysta również ludność uboga.

Do grupy niezamożnych gospodarstw domowych zalicza się i te, które uzyskują pomoc mieszkaniową. Jest to pomoc pieniężna, pozwalająca na pokrycie kosztów użytkowania mieszkania (tab. 6). W latach 1973–1998 warunki mieszkaniowe osób ubogich w Niemczech Zachodnich znacznie się poprawiły zarówno pod względem wielkości powierzchni, jak i jakości wyposażenia (centralne ogrzewanie, toaleta, łazienka). Przeciętna powierzchnia mieszkań ludzi ubogich wzrosła w tym okresie z 50 do 60 m². Zwiększył się również udział mieszkań całkowicie wyposażonych w media z 49 do 89%.

Tabela 6

Liczba mieszkań niezamożnych gospodarstw domowych wg różnych wskaźników w Niemczech w wybranych latach w okresie 1973–1998

Rok	Uzyskujący pomoc mieszkaniową w Niemczech Zachodnich				
	Liczba Gospodarstw domowych	Udział we wszystkich mieszkaniach prywatnych	Przeciętna powierzchnia mieszkania	Udział mieszkań z ogrzewaniem i łazienką lub toaletą	Przeciętne obciążenie kosztami mieszkaniowymi
		%	m ²	%	%
1973	1 232 000	5,3	50	49	–
1978	1 454 000	6,0	55	64	15,6
1987	1 754 692	6,5	59	79	17,0
1992	1 747 306	6,0	58	84	25,1
1993	1 762 585	6,0	58	85	26,7
1994	1 829 158	6,1	58	85	28,1
1995	1 873 976	6,2	59	86	29,2
1996	2 033 330	6,7	59	87	29,5
1997	2 081 898	6,8	60	88	30,1
1998	2 144 962	7,0	60	89	30,6
Uzyskujący pomoc mieszkaniową w Niemczech Wschodnich					
1992	1 637 108	24,6	56	64	–
1993	1 168 843	17,4	55	67	14,8
1994	739 283	10,9	57	68	17,8
1995	590 965	8,7	57	72	20,9
1996	576 476	8,5	57	76	24,1
1997	666 379	9,7	55	73	22,5
1998	689 821	10,0	55	82	23,0

Źródło: Jak w tabeli 1.

Dla landów wschodnich, łącznie z Berlinem Wschodnim, wiarygodne dane są dopiero po 1991 r., kiedy wprowadzono pomoc mieszkaniową. Od początku lat dziewięćdziesiątych warunki mieszkaniowe znacznie się polepszyły dzięki środkom i działaniom rządu oraz samorządów landów i gmin. Odsetek mieszkań z łazienką/toaletą wzrósł w latach 1992–1998. Dominującą formą w b. NRD były mniejsze mieszkania w wielopiętrowych budynkach, w których mieszkają obecnie osoby niezamożne.

Znaczny wzrost obciążenia wydatkami mieszkaniowymi dochodów ludności musiał zostać wzięty pod uwagę w polityce socjalnej. Opłaty czynszowe na niskim poziomie w b. NRD były przez dziesiątki lat centralnie dotowane przez państwo. W 1998 r., mimo znacznego polepszenia się warunków mieszkaniowych, udział wydatków na mieszkanie w ogólnych wydatkach gospodarstw domowych pozostawał na niższym poziomie niż w landach zachodnich (tab. 6).

Ważny problem przy omawianiu ubóstwa stanowi bezdomność i jej rozmiary. Statystyczne ujęcie problemu braku pomieszczeń mieszkalnych jest niemożliwe z powodu różnych przyczyn powodujących bezdomność. Szczególnie trudne problemy wynikają przy ujęciu statystycznym bezdomności kobiet. Jedyłą „widoczną” częścią tej grupy są kobiety żyjące na ulicy. W porównaniu do mężczyzn udział ukrytej bezdomności wśród kobiet jest znacznie wyższy. Kobiety próbują najczęściej same przezwyciężyć swoją trudną sytuację życiową i wolą pozostać niezauważalne. Z danych statystycznych wynika, że w ostatnich latach doszło do znacznego obniżenia bezdomności. Szacunki urzędów pracy mówią o zmniejszeniu się liczby osób bezdomnych w okresie 1994–1998 z 880 do 680 tys.⁹

Brak mieszkania lub zagrożenie bezdomnością są najczęściej powiązane z innymi życiowymi problemami, takimi jak bezrobocie, nadmierne zadłużenie, brak kwalifikacji zawodowych, choroby, problemy z nałogami, trudne sytuacje rodzinne. Najczęstszą przyczyną wniosku o eksmisję było opóźnianie lub zaniedbanie płacenia czynszu. Wśród kobiet powodami utraty mieszkania były rozwód, wyprowadzenie się z mieszkania rodziców oraz przemoc partnera.

Ludzie bezdomni borykają się z większymi problemami zdrowotnymi. Są to choroby układu oddechowego i pokarmowego, kardiologiczne, ortopedyczne, stomatologiczne, psychiczne, uzależnienie od alkoholu, ostre choroby zakaźne, obrażenia w wyniku wypadku samochodowego lub wypadku przy pracy. W sytuacji bezdomnych kobiet występują również urazy spowodowane przez pobicie i obrabowanie, 2/3 kobiet było wykorzystanych seksualnie, a 1/3 zgwałconych.

W Niemczech każda bezdomna osoba może otrzymać pomoc lekarską na podstawie prawa zdrowotnego lub ze środków pomocy socjalnej. Prawo to jed-

⁹Jak w przypisie 4.

nak nie zawsze jest respektowane. Opracowano i wdrożono wiele projektów i inicjatyw, mających na celu polepszenie opieki zdrowotnej osób bezdomnych. Osobom bezdomnym nie są stawiane żadne warunki wstępne. Pierwsza pomoc jest okazywana bez żądania zapłaty. Lekarze szukają ubogich chorych w miejscach ich przebywania, a nie czekają na ich przyjście.

Odbiorcy pomocy socjalnej

W Niemczech Zachodnich w latach 1973–1998 liczba osób pobierających zasiłki na potrzeby bytowe zwiększyła się czterokrotnie i wynosiła pod koniec tego okresu prawie 2,5 mln. W Niemczech Wschodnich liczba takich osób wzrosła z 0,2 mln w 1991 r. do 0,4 mln w 1998 r. W całych Niemczech w 1998 r. z pomocy społecznej korzystało 2,9 mln osób, w tym 1,1 mln dzieci i młodzieży poniżej 18 lat otrzymywało zapomogi ze środków socjalnych. Jest to prawie dwa razy więcej niż przeciętnie dla ogółu mieszkańców. Udział ten w stosunku do ogólnej liczby dzieci jest ponadproporcjonalnie wysoki, a od 1980 r. w Niemczech Zachodnich odsetek ten wzrósł ponadtrzykrotnie. Największy udział dzieci korzystających z pomocy socjalnej występuje w grupie do 3 lat – 9,5%, podczas gdy wśród młodzieży 15–17-letniej – 4,9%. Im dzieci są młodsze, tym udział jest większy. Ponad połowa dzieci korzystających z pomocy społecznej żyje w gospodarstwach domowych osób samotnie je wychowujących. Bardziej zagrożone biedą są małżeństwa z trojgiem dzieci.

Kobiety częściej korzystały z pomocy socjalnej od mężczyzn. Najwięcej było kobiet w wieku 20–40 lat. Obecnie w porównaniu do lat sześćdziesiątych jest mniej kobiet w grupie pobierającej zasiłki. Wyniknęło to ze zwiększenia rent, które osoby te otrzymują.

W latach sześćdziesiątych ¼ osób powyżej 65 lat korzystała z pomocy socjalnej, w latach osiemdziesiątych 1/5, a pod koniec dziewięćdziesiątych 6%. Obecnie ryzyko popadnięcia w ubóstwo starszych osób jest mniejsze od przeciętnej dla Niemiec.

Kobiety samotnie wychowujące dzieci są najbardziej zależne od pomocy społecznej. Wśród nich 28,1% korzysta z zasiłków. Wskaźnik ten znacznie wzrósł w ostatnich latach.

Przyczyn zwiększającej się liczby osób pobierających zasiłki ze środków pomocy socjalnej jest wiele. Wymienić tu należy przede wszystkim bezrobocie i niskie dochody. Równie ważnymi powodami są przypadki losowe i sytuacje życiowe, takie jak: rozwody, urodzenie dziecka, brak własnego mieszkania lub śmierć jednego z członków gospodarstwa oraz brak odpowiedniego wykształcenia i kwalifikacji zawodowych.

Polityka społeczna w Niemczech dąży do tego, aby umożliwić każdemu obywatelowi aktywny udział w życiu społecznym i gospodarczym kraju.

Pomoc społeczna jako główny instrument zwalczania ubóstwa

Pomoc społeczna w Niemczech ma do dyspozycji znacznie większe środki od krajów Europy Wschodniej, w tym Polski. Jest ona w stanie wspomagać osoby w ciężkiej sytuacji materialnej. Pomoc nie ogranicza się jedynie do zaspokajania potrzeb pozwalających przetrwać (a więc nie pokrywa tylko minimum egzystencji), ale pozwala również na funkcjonowanie w życiu społecznym. W Niemczech zapewnia tzw. społeczno-kulturalne minimum egzystencji. Pomoc społeczna zapewnia także zasiłki dla osób znajdujących się w nietypowej sytuacji życiowej.

W Niemczech istnieje rozbudowany system pomocy społecznej. Każdy obywatel znajdujący się w trudnej sytuacji życiowej ma zagwarantowaną prawnie pomoc społeczną. Jednocześnie to wspomaganie służy do uaktywnienia ubogich w kierunku uniezależniania się od tychże świadczeń. Pomoc społeczna to nie tylko świadczenia pieniężne czy rzeczowe, ale również różne formy doradztwa dla osób w potrzebie.

Podstawowy rodzaj pomocy społecznej koncentruje się na zapewnieniu środków na potrzeby bytowe. Wielkość tych świadczeń określana jest w stawkach regulacyjnych¹⁰. Mogą one różnić się pomiędzy poszczególnymi landami (tab. 7). Oprócz tego pomoc socjalna pokrywa czynsz za mieszkanie, koszty eksploatacyjne, jeśli nie są zawarte w stawce regulacyjnej, koszty ogrzewania, składki na ubezpieczenie zdrowotne, dodatki na zwiększone potrzeby i jednorazowe świadczenia.

Sposób obliczania dochodów osób ubiegających się o pomoc socjalną jest regulowany przez prawo. Schematy 1 i 2 pozwalają zorientować się, jaka jest procedura obliczania dochodu osób ubiegających się o pomoc socjalną i sposób określania jej wysokości.

Przy obliczaniu dochodów urząd socjalny bierze również pod uwagę dochody współmałżonków, gdy mieszkają razem. W przypadku małoletnich dzieci, osób niezamężnych i mieszkających z rodzicami bierze się pod uwagę dochody rodziców. Zasada ta nie obowiązuje, gdy osoba szukająca pomocy jest w ciąży lub sama wychowuje dziecko do 6 lat.

¹⁰Stawki regulacyjne określone są w przeliczeniu na głowę rodziny lub na jednoosobowe gospodarstwo domowe. Jest to tzw. podstawowa stawka regulacyjna. Stawki regulacyjne dla kolejnych członków gospodarstwa domowego wyrażone są w procentach stawki podstawowej.

Tabela 7

Wartość stawek regulacyjnych na potrzeby bytowe w Niemczech^a (w DM/miesiąc)

Stawki regulacyjne	Stawka podstawowa na kierującego gospodarstwem domowym lub na osobę samotną	Procent stawki podstawowej na członka gospodarstwa domowego w wieku				
		do 7 lat		7–13 lat 65%	14–17 lat 90%	powyżej 18 lat 80%
		50%	gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących 55%			
Niemcy Zachodnie						
Baden-Württemberg	551	276	303	358	496	441
Bayern ^b	533	267	293	346	480	426
Berlin Zachodni	550	275	303	358	495	440
Bremen	550	275	303	358	495	440
Hamburg	550	275	303	358	495	440
Hessen	551	276	303	358	495	441
Niedersachsen	550	275	303	358	495	440
Nordrhein-Westfalen	550	275	303	358	495	440
Nordrhein-Pfalz	550	275	303	358	495	440
Saarland	550	275	303	358	495	440
Schleswig-Holstein	550	275	303	358	495	440
Przeciętnie	549	275	302	357	494	439
Niemcy Wschodnie						
Berlin Wschodni	550	275	303	358	495	440
Brandenburg	527	264	290	343	474	422
Mecklenburg-Vorpommern	525	263	289	341	473	420
Sachsen	525	263	289	341	473	420
Sachsen-Anhalt	530	265	292	345	477	424
Thuringen	525	263	289	341	473	420
Przeciętnie	530	265	292	345	477	424

^aDla okresu od 1.7.1999 do 30.6.2000, ^bminimalna stawka regulacyjna.

Źródło: Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe Berlin 1999, str. 36.

Schemat 1

Procedura obliczania dochodów przez urząd socjalny

Suma dochodów brutto
– podatek i opłaty socjalne
– ewentualne pozostałe składki ubezpieczeniowe
– koszty związane z wykonywaniem pracy
– stawka dla osób w wieku produkcyjnym
= dochody obliczone przez urząd socjalny

Źródło: Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe, Köln 1999.

Schemat 2

Obliczanie wysokości pomocy socjalnej na potrzeby bytowe

Podstawowa stawka regulacyjna dla głowy rodziny lub osoby samotnej
+ stawki regulacyjne dla kolejnych członków gospodarstwa
+ ewentualne świadczenia na zwiększone potrzeby
+ czynsz i koszty uboczne
+ koszty ogrzewania
= wysokość zapotrzebowania na pomoc socjalną
<i>po potrąceniu</i> własnych dochodów obliczonych przez urząd socjalny
= faktyczna wysokość świadczenia na potrzeby bytowe

Źródło: Jak w schemacie 1.

Wraz z reformą pomocy socjalnej zostało ustalone, że obliczenie stawki na potrzeby bytowe będzie uzależnione od 2001 r. od dochodów netto i od zachowań konsumentów.

Środki na interwencję kierowane są na:

- subwencje dla pracodawców, jak i inne stosowne wydatki, które przyczyniają się do rozwoju rynku pracy;
- świadczenia dla osób pobierających pomoc socjalną przy podejmowaniu działalności zarobkowej do wysokości podstawowej stawki regulacyjnej i na okres do 12 miesięcy;
- tworzenie warunków, szczególnie dla ludzi młodych, aby mogli znaleźć pracę.

Źródła środków na pomoc społeczną

Budżet polityki społecznej Niemiec buduje się na podobnych zasadach co i w Polsce. Obejmuje on wpływy z różnych źródeł – zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych – oraz wydatki na różne cele. (tab. 8).

Wydatki na pomoc społeczną zostały podzielone w 87% na landy zachodnie i w 13% na landy wschodnie. Spadek wydatków na pomoc społeczną po 1997 r. związany był z reformą ubezpieczeń zdrowotnych, która w większym stopniu dofinansowała ubogich.

Tabela 8

Wydatki na pomoc społeczną w Niemczech w latach 1995–2000

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pomoc społeczna w mld DM	54,2	52,8	49,5	49,9	50,0	50,3
Pomoc społeczna – % PKB	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z: Sozialbericht 2001, Bundesregierung, Berlin 2002.

Wielkość środków pomocy społecznej przypadająca na jednego mieszkańca w Niemczech znacznie się różni w części wschodniej i zachodniej. W Zachodniej wyniosła ona w 2000 r. 531 DM, a we wschodniej 351 DM¹¹.

Finansowanie pomocy społecznej leży głównie w kompetencji landów i gmin. Zasady finansowania tego typu przedsięwzięć różnią się w poszczególnych krajach związkowych.

Procentowy udział wydatków na pomoc socjalną w PKB w Niemczech jest mniejszy niż w Polsce. W wielkościach absolutnych są to znacznie wyższe wartości.

Podsumowując można powiedzieć, że w Niemczech badania zjawiska ubóstwa prowadzone są znacznie dłużej niż w Polsce. Zmieniła się struktura ubóstwa. Zwiększyło ono swój zasięg poza grupy ludności tradycyjnie tworzące ten stan patologii i dotknęło prawie wszystkie typy gospodarstw domowych.

W Niemczech analizę ubóstwa przeprowadzono opierając się na wartościach relatywnych. Do jego określenia poza dochodami ujęto również zadłużenie gospodarstw i sytuację mieszkaniową. Zasięg ubóstwa relatywnego przeliczony jako średnia dla całego kraju zwiększył się, chociaż w landach wschodnich polepszyła się sytuacja dochodowa. Odsetek osób żyjących w ubóstwie relatywnym zwiększył się w latach 1993–2000 w Niemczech Zachodnich o około 2%, a w części wschodniej zmniejszył się o 4%.

W całym społeczeństwie Niemiec zwiększył się udział specyficznych grup dotkniętych ubóstwem dochodowym. Są to zwłaszcza dzieci i młodzież w rodzinach bezrobotnych i wielodzietnych oraz niepełnych. Przyczyną stało się również zadłużenie w bankach osób młodych, dopiero podejmujących pracę.

W Niemczech szeroko rozbudowane są działania polityki społecznej skierowanej na przeciwdziałanie ubóstwu. Opracowano i wdrożono różne programy przeciwdziałania ubóstwu. Mają one na celu realne polepszenie sytuacji materialnej gospodarstw domowych, które znalazły się poniżej dolnej granicy zaspokojenia potrzeb podstawowych.

¹¹Sozialbudget 2001, Bundesregierung, Berlin 2002.

Changes in Poverty Sphere in Germany

Abstract

The paper focuses on poverty in the German families. Although there is enormous wealth in Germany, a significant proportion of German citizens live in poverty.

The research was carried out using the international standard definition of relative poverty – which is an income of less than 50% of national average earnings. The study results reveal a rising tendency in the phenomenon after 1990 as a result of German unification. Poverty in the Eastern Lands is more widespread, the number of unemployed people is here relatively larger, households have bigger debts and lack of suitable accommodation is more common.

In the country as a whole, the structure of poverty has recently changed. At present, poverty is distributed between all types of households and figures show that it is growing amongst children and teenagers. Overall, the proportion of elder citizens living in poverty has been relatively lower since better welfare.

In Germany, several programs have been implemented to reduce the social inequality and poverty. A broad range of policy fields are aimed at a fairer distribution of wealth and social benefits guaranteed by the Constitution.