

Dr hab. prof. UW Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki Społecznej
Pracownia Pomocy i Integracji Społecznej
rszarf.ips.uw.edu.pl

**Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce - pomiar, wyjaśnianie, strategie
przeciwdziałania¹**
(wersja 1.1, 20.11.12)

Badania nad ubóstwem są w Polsce prowadzone z większą częstotliwością od wczesnych lat 90. O trudnych warunkach życia i niedostatku pisano również oficjalnie w PRL, szczególnie w latach 80. W nowszych badaniach stosowano perspektywę ilościową i jakościową, próbowano też podejść mieszanych, np. po wyróżnieniu typów ubogich gospodarstw domowych przeprowadzano wywiady pogłębione z przedstawicielami każdego z nich (Grotowska-Leder, 2002).

Poniżej skoncentruję uwagę przede wszystkim na badaniach i analizach ilościowych. Należy pamiętać, że za suchymi liczbami są miliony ludzkich doświadczeń i przeżyć związanych z trudnościami dnia codziennego w życiu rodzinnym i poza nim. Możemy się z nimi zapoznać nie tylko na podstawie wywiadów pogłębionych prowadzonych przez naukowców (np. Tarkowska i in., 2003), ale również przeczytać pamiętniki osób bezrobotnych i ubogich (wielotomowa publikacja SGH z przełomu lat 90. i 2000., pamiętniki osób doświadczających ubóstwa opublikowane w 2010 r.).

Strategie przeciwdziałania tytułowemu problemom zostaną opisane w sposób skrótowy i bez wnikania w ich koszty. Generalna konkluzja jest taka, że od 2005 r. mieliśmy w Polsce do czynienia ze zmniejszeniem się ubóstwa relatywnego i skrajnego oraz deprywacji materialnej. Nawet jednak wtedy, gdy wskaźniki ubóstwa są niskie problem dotyczy milionów ludzi – ponad 2,5 miliona skrajnie ubogich, ponad 10 milionów ubogich i wykluczonych według metodologii obowiązującej w strategii UE Europa 2020. Pozytywny trend w tym zakresie niestety odwrócił się w przypadku ubóstwa skrajnego w 2011 r. (o kilkaset tysięcy więcej ludzi w tej tragicznej sytuacji).

Nie jest jasne, jaki udział w wywołaniu tych pozytywnych trendów miały poszczególne czynniki instytucjonalne, np. zmiany w polityce gospodarczej a zmiany w polityce społecznej, zmiany w części socjalnej a zmiany w części aktywizacyjnej tej ostatniej. Polska polityka wobec tych zjawisk to obecnie działania stałe i projekty finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego o charakterze pomocy pieniężnej i usług aktywizacyjnych. Wśród ekspertów wydaje się dominować stronnictwo wzmacniania znaczenia tych drugich w kierunku od *welfare* do *workfare*, czyli od zapewniania bezpieczeństwa socjalnego do motywowania i przygotowywania do pracy (aktywna polityka społeczna). Przejawy myślenia aktywizacyjnego widać już w różnych miejscach niezbyt spójnego zbioru instytucji socjalnych, również w obszarze wsparcia przez pomoc społeczną, ale raczej nie dokonał się jeszcze zasadniczy przełom w tym względzie. Centralne dla strategii aktywizacji instytucje zatrudnienia socjalnego (w postaci zajęć reintegracyjnych i zatrudnienia wspieranego) oraz prac społecznie użytecznych nie stały się powszechne (nawet jeżeli włączymy tu spółdzielczość socjalną).

¹ Tekst powstał na zamówienie Fundacji im. Friedricha Eberta. Jego skrócona o ponad połowę wersja zostanie opublikowana w cyklu analiz Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej.

Dla ilościowego podejścia do problemu ubóstwa jednym z zasadniczych problemów jest ustalenie granicy ubóstwa. Jeżeli analizę prowadzimy w kilku wymiarach, np. dochodów i warunków życia, w każdym z nich pojawia się ten problem. Tym zagadnieniom oraz wynikom badań z zastosowaniem różnych granic w kilku wymiarach będzie poświęcona pierwsza część tekstu. W drugiej przedstawione zostaną różne teorie wyjaśniające przede wszystkim ubóstwo oraz niektóre empiryczne podejścia do tych zagadnień stosowane w Polsce (w szczególności te z ambicjami do syntezy wielu wyników). Zasadnicze w tych ostatnich nie było jednak poszukiwanie przyczyn i skutków, ale korelatów ubóstwa.

Ostatnia część tekstu dotyczy strategii przeciwdziałania ubóstwu ogólnie i w Polsce. Po pierwsze, wyjaśnienia wymagała relacja między polityką nastawioną na zwiększanie dochodu łącznego lub średniego w kraju, a polityką, której celem jest sprawiedliwy rozkład zamożności, a szczególnie poprawa sytuacji osób, grup i zbiorowości w najgorszym położeniu. Prowadzi to do wniosku o konieczności łączenia w pomiarze i w strategii tych dwóch zasadniczych wątków. Po drugie, przytoczone zostały wyniki badań międzynarodowych i polskich na temat skuteczności i efektywności różnych świadczeń pieniężnych w ograniczaniu stopy i głębokości ubóstwa. Po trzecie, na podstawie dokumentów ministerialnych został zrekonstruowany system pomocy i integracji społecznej w Polsce. Ostatni wątek w trzeciej części dotyczy tego, jaki wpływ na ten system może mieć potoczny dyskurs o ubóstwie, w którym dominuje negatywny wizerunek osób ubogich.

Całość nie wyczerpuje zagadnienia tytułowego, wiele wątków nawet z zakresu podejść ilościowych i ich wyników musiała zostać pominięta ze względu na ograniczoną objętość i czas, w którym to opracowanie miało powstać.

Między pomiarem a polityką społeczną

W przypadku ubóstwa najpopularniejszym sposobem pomiaru jest ustalenie granicy (nazywanej też linią) ubóstwa w wymiarze dochodów lub wydatków gospodarstw domowych. Te z nich, które mają dochody lub wydatki porównywalne (przeliczone na osobę ekwiwalentną) niższe niż ta granica uznawane są za ubogie. Większość dyskusji o pomiarze ubóstwa dotyczyła sposobu wyznaczenia granicy ubóstwa. W tle były problemy z definiowaniem dochodu (np. rozporządzalny, do dyspozycji, brutto, netto, monetarny, rzeczowy; za dzień, miesiąc, rok, dłuższy okres), porównywalnością między gospodarstwami (próby rozwiązywania przez skale ekwiwalentności, tzn. druga osoba i kolejne w gospodarstwie liczą się mniej), dystrybucji dochodu wewnątrz nich (założenie o tym, że nie ma nierówności w tym wymiarze) oraz uwzględnianiem dodatkowych wskaźników statystycznych, obok liczby ubogich i ich odsetka w populacji – np. luka dochodowa lub wydatkowa, czyli głębokość ubóstwa oraz nierówności ekonomicznych w zbiorowości ubogich.

W Polsce od lat 90. obecne są w dyskursie publicznym wskaźniki statystyczne ubóstwa liczone i publikowane przez GUS². Źródłem danych są badania budżetów gospodarstw domowych, a od kilku lat również badania według metodologii Eurostatu EU SILC. Do tej pory stosowano w Polsce co najmniej kilka granic ubóstwa (tabela 1).

Tabela 1. Granice ubóstwa stosowane w Polsce 1990-2011

² Pomijam tu wiele oryginalnych podejść zaproponowanych przez naukowców, zob. krótkie omówienie m.in. R. Szarfenberg, Ł. Szewczyk (2010).

Polskie	Eurostat
• minimum socjalne, • minimum egzystencji, • 50% średnich wydatków, • subiektywna granica ubóstwa (tu brano pod uwagę dochody), • kryterium dochodowe z ustawy o pomocy społecznej (tzw. linia oficjalna)	• 60% mediany dochodów, • Co najmniej 4. potrzeby z 9. na które nie stać gospodarstwa domowego

Źródło: opracowanie własne

Minimum socjalne lub „wzorzec konsumpcji społecznie niezbędnej” były opracowywane teoretycznie, metodologicznie i szacowane w sposób bardziej naukowy już w latach 60. i 70. (Zienkowski, 1979; Tymowski, 1973; Deniszczuk, 1977), ale sama idea i jej praktyczne zastosowanie są starsze (Rajkiewicz, 2005; Deniszczuk, 2005). Ujęcie tych koncepcji w kontekście pojęć niedostatku i polityki społecznej miało już miejsce co najmniej we wczesnych latach 80. (Frąckiewicz, 1983)³.

W skrócie i uproszczeniu metoda koszykowa (od koszyków towarów, które miały składać się na minimum) polega na wycenie dóbr i usług uznanych za niezbędne dla zaspokojenia wyszczególnionych kategorii potrzeb dla kilku typów rodzin (pracownicze, emeryckie, bez i z dziećmi w różnej liczbie i wieku). Potrzeby w przypadku minimum socjalnego obejmują zarówno przetrwanie w miarę dobrym zdrowiu fizycznym oraz uczestnictwo w społeczeństwie. Należy dodać, że istotną luką jest brak uwzględnienia osób niepełnosprawnych i ich potrzeb. Kategoria minimum socjalnego szybko została upolityczniona jako jedno z zagadnień porozumień sierpniowych z 1980 r. i miała być włączona do polityki społecznej.

*Rząd przygotowuje propozycje aby najniższe renty i emerytury podwyższyć do tzw. minimum socjalnego, określonego na podstawie badań odpowiednich instytutów, udostępnionych opinii publicznej i poddanych kontroli związków zawodowych.*⁴

We wczesnych latach 90. dokonała się interesująca innowacja, wynalezione zostało minimum egzystencji (choć sama nazwa nie była nowa i rozważano różnice w tym zakresie już wcześniej, zob. Zienkowski, 1979, s. 184; Góralska, 1986, s. 28). Metoda liczenia jest taka sama jak w przypadku minimum socjalnego, ale zestaw potrzeb oraz ich zawartość nieco inne. Jak sama nazwa wskazuje usunięto potrzeby związane z uczestnictwem w społeczeństwie oraz odchudzono pozostałe koszyki (tabela 2).

Tabela 2. Porównanie minimum socjalnego i minimum egzystencji

	Minimum socjalne	Minimum egzystencji
Żywność	√ √	√
Mieszkanie	√ √	√
Ubrania i obuwie	√ √	√
Ochrona zdrowia (leki)	√ √	√

³ Bardzo dobre podsumowanie dyskusji o minimum socjalnym wraz z porównaniami międzynarodowymi z perspektywy połowy lat 80. można znaleźć w książce Heleny Góralskiej (1986).

⁴ Nawiasem mówiąc, do tej pory rząd nie zrealizował tego zobowiązania. Minimum socjalne dla emeryckiego jednoosobowego gospodarstwa domowego wynosiło w pierwszej połowie 2012 r. 1037,79 zł (komunikat IPiSS), gdy najniższa emerytura, renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renta rodzinna została ustalona na poziomie 799,18 zł (komunikat ZUS).

Higiena osobista	√ √	√
Edukacja	√ √	√
Transport i komunikacja	√	-
Kultura	√	-
Sport i wypoczynek	√	-

Źródło: P. Kurowski, Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji - dotychczasowe podejście, IPISS, 2002

Wynalazek minimum egzystencji pozwolił poradzić sobie z pewnym problemem – jak to możliwe, żeby blisko lub nawet ponad połowa społeczeństwa była uboga⁵, gdy postępuje budowa kapitalistycznych instytucji, gospodarka rośnie, a w sklepach coraz większa obfitość dóbr? W 1996 r. i rok później stopa ubóstwa obliczona przy zastosowaniu granicy minimum socjalnego wynosiła odpowiednio 47% i 50%, a w latach 2001 i 2002 było to 57% i 59% (GUS 1997, 1998, 2004). W 2002 r. stwierdzony w badaniach budżetów poziom nominalnych średnich wydatków gospodarstw domowych było to 624,99 zł na osobę, natomiast minimum socjalne dla jednoosobowego gospodarstwa domowego wynosiło wówczas 783,15 zł. GUS w swoich późniejszych publikacjach przestaje uwzględniać szacunki ubóstwa na podstawie minimum socjalnego (np. GUS 2006, 2007). W 2006 r. zmieniona zostaje metodologia liczenia obu minimów.

W jednym z pierwszych opracowań na temat minimum egzystencji postulowano stosowanie go łącznie z minimum socjalnym. Pierwsze miało stanowić dolną, a drugie – górną granicę ubóstwa (Deniszczuk, Sajkiewicz, 1997, s. 38). W tym samym źródle stwierdzono, że minimum egzystencji nie powinno być podstawą do wyznaczania świadczeń socjalnych ze względu na to, że jako jedyne źródło utrzymania spowodowałoby to utrwalanie się głębokiego ubóstwa i uniemożliwiłoby integrację ze społeczeństwem (tamże)⁶. Pomijając problem bardzo wysokich stóp ubóstwa przy posługiwaniu się minimum socjalnym, innowacja w postaci minimum egzystencji miała sens taki, że pokazywała w całej sferze niedostatku tych, którym jest najgorzej (podobne znaczenie w ujęciu relatywnym ma zastosowanie obok głównej granicy – 60 lub 50%, także ubóstwa według 40%, 30% średniej lub mediany).

Od 2003-2004 r. kryteria dochodowe z ustawy o pomocy społecznej i z ustawy o świadczeniach rodzinnych (próg interwencji socjalnej, PIS i próg wsparcia rodziny, PWR) zostały obliczone według metody minimum socjalnego (próg interwencji socjalnej jednak był bliżej wartości minimum egzystencji, a próg wsparcia rodziny był niższy niż minimum socjalne). Ustalono też zasady ich weryfikowania co trzy lata w procesie negocjacyjnym w Komisji Trójstronnej.

W Polsce podjęto próby wyjścia poza pomiar ubóstwa w wymiarze dochodów lub wydatków (ubóstwo monetarne). Obok typowego podejścia (przyjęto granicę 50% mediany dochodów do dyspozycji), zastosowano wskaźniki syntetyczne dla ubóstwa warunków życia oraz ubóstwa subiektywnego (szerzej potraktowanego niż tylko wyznaczenie subiektywnej linii ubóstwa), a także

⁵ Interpretacja minimum socjalnego jako granicy ubóstwa w PRL por. Zienkowski (1979), Frąckiewicz (1983). Krytyczne uwagi w tym względzie zob. H. Górska (1986, s. 111-112). W latach 90. i wczesnych 2000. w wielu publikacjach można było spotkać szacunki stopy ubóstwa według minimum socjalnego zestawiane z innymi, np. Golinowska, 2002, s. 31.

⁶ W propozycjach reformy pomocy społecznej z 2012 znalazła się sugestia, że kryterium dochodowe (jedno z dwóch proponowane dla osób zdolnych do pracy), które jednocześnie służy do wyznaczania wysokości zasiłków powinno być równe minimum egzystencji: „Wartość minimalnego dochodu socjalnego powinna być określona na poziomie minimum egzystencji” (MPiPS, 2012, s. 48).

przeprowadzono analizy kumulacji tych trzech wymiarów oraz ich korelacji (Fall, Verger, Szukiełojć-Bieńkuńska, 2000, s. 84-88, 91-93, 93-97).

Tabela 3. Formy kumulacji wymiarów ubóstwa, porównanie Francji i Polski, (w % gospodarstw domowych)

Formy kumulacji	Francja	Polska
Bez symptomów ubóstwa	73,4	77,2
Wyłącznie jeden symptom	19,0	17,1
W tym:		
- ubóstwo monetarne	5,9	4,9
- ubóstwo warunków życia	6,4	7,4
- ubóstwo subiektywne	6,7	4,8
Wyłącznie dwa symptomy ubóstwa	6,3	4,6
W tym:		
- ubóstwo warunków życia i monetarne	3,0	1,2
- ubóstwo warunków życia i subiektywne	1,9	1,3
- ubóstwo subiektywne i monetarne	1,4	2,1
Trzy symptomy	1,4	1,1

Źródło: M. Fall, D. Verger, A. Szukiełojć-Bieńkuńska, *Porównanie warunków życia ludności we Francji i w Polsce*, Warszawa, GUS 2000, s. 94, dane dla Francji pochodziły z 1994 r. a dla Polski z 1997.

W kolejnym kroku podjęto również próbę pomiaru wykluczenia społecznego i łącznego przedstawienia go wraz z wielowymiarowym ubóstwem (Szukiełojć-Bieńkuńska, 2006). Do budowy wskaźnika syntetycznego wykluczenia społecznego zastosowano kilkanaście kryteriów w kategoriach:

- więzi społeczne (ograniczone kontakty społeczne, kontakty rodzinne, kontakty pozarodzinne, złe stosunki sąsiedzkie, brak przyjaciół, brak oparcia w innych osobach),
- samoocena stanu zdrowia,
- brak poczucia bezpieczeństwa (brak poczucia bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania, brak poczucia bezpieczeństwa finansowego, obawa o stosunki panujące w najbliższej rodzinie, obawa przed brakiem możliwości korzystania z opieki medycznej, poczucie zagrożenia biedą),
- niezadowolenie z własnego życia.

Jako wartość progową, aby uznać osoby za wykluczone społecznie uznano konieczność spełniania co najmniej 5. z tych kryteriów.

Tabela 4 . Kumulacja form ubóstwa i wykluczenia społecznego

Formy kumulacji	% osób dorosłych
Bez symptomów ubóstwa i wykluczenia społecznego	71,0
Wyłącznie jeden symptom	18,2
w tym:	
- wyłącznie jedna z form ubóstwa	13,0
- wyłącznie wykluczenie społeczne	5,2
Dwa symptomy	7,2
w tym:	
- wyłącznie dwie formy ubóstwa	3,5
- społeczne wykluczenie i jedna z form ubóstwa	3,7
Trzy symptomy	2,7
w tym:	
- wyłącznie trzy formy ubóstwa	0,8

- społeczne wykluczenie i dwie formy ubóstwa	1,9
Cztery symptomy - trzy formy ubóstwa + wykluczenie	0,9

Źródło: A. Szukiełtojć-Bieńkuńska, za: I. Topińska red. Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie, IPISS, 2008, s. 45.

Próby podjęte przez GUS nie przełożyły się jednak na powstanie wyspecjalizowanego rocznika z danymi dotyczącymi wielowymiarowego ubóstwa i wykluczenia społecznego. W mniej lub bardziej sygnalnych informacjach publikowanych przez GUS na temat ubóstwa, przedstawiane są stopy ubóstwa otrzymane przy kilku granicach ubóstwa monetarnego wraz z ukazaniem struktury zbiorowości ubogich według niektórych cech demograficznych i głównego źródła utrzymania gospodarstw domowych.

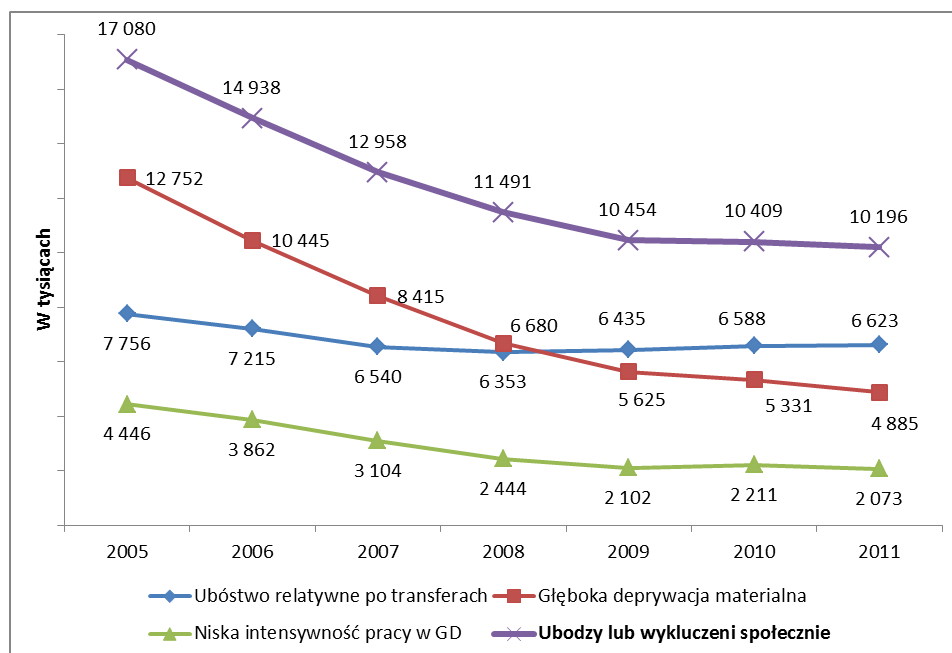
Po wejściu do UE Polska zaczęła uczestniczyć również w badaniach panelowych EU SILC według metodologii Eurostatu (Szukiełtojć-Bieńkuńska, 2002). Tu zaś linią ubóstwa było 60% mediany dochodów gospodarstw domowych. W kontekście Strategii Lizbońskiej zaproponowano duży zestaw ponad 18. wskaźników ubóstwa i wykluczenia (podzielonych na główne i uzupełniające) nazywanych lejkenowskimi (pierwotna lista była następnie modyfikowana, zob. Eurostat, 2005, Marlier et al. 2007). Przyjęcie Strategii Europa 2020 spowodowało, że w sferze ubóstwa i wykluczenia kluczowe politycznie stały się ubóstwo monetarne (według metodologii Eurostatu), wskaźnik zbliżony do wspomnianego wyżej ubóstwa warunków życia, a mianowicie materialna deprywacja. Nie opiera się on na linii czy progu dochodowym lub wydatkowym, ale na wymuszonym sytuacji finansową niezaspokojeniu kilku potrzeb z szerszej ich listy (co najmniej dowolnych 4 z 9.⁷). Początkowo, gdy wprowadzano ten wskaźnik do statystyki unijnej, liczba niezaspokojonych potrzeb wyznaczająca deprywację materialną została ustalona na co najmniej dowolne 3 z 9. Jedno z uzasadnień dla zaostrzenia kryterium było następujące: dla nowych członków UE dawałoby to bardzo duże odsetki. Miało to też odbicie w języku, gdyż wskaźnik z granicą ustaloną na 4 potrzebach nazywa się poważną lub głęboką (*severe*) deprywacją materialną. Trzecim wskaźnikiem strategii Europa 2020 była niska intensywność zatrudnienia w gospodarstwie domowym. W tym przypadku granicą jest próg zatrudnienia dorosłych członków gospodarstwa wynoszący 20% ich potencjalnego, pełnego rocznego czasu pracy z roku poprzedzającego badanie.

Nie jest jasne, które ze wskaźników reprezentują które z pojęć. Biorąc pod uwagę tradycyjne nazewnictwo, granica 60% mediany dochodów była uznawana za granicę ubóstwa, ale w dokumentach unijnych od dłuższego czasu mowa jest o zagrożeniu ubóstwem (*at risk of poverty*). Co do materialnej deprywacji raczej nie mamy wątpliwości, że chodzi o ubóstwo dochodowe, gdyż bierze się pod uwagę niezaspokojenie potrzeb z powodów finansowych (pytania dotyczą tego, czy respondentów stać na ich zaspokojenie). Jako wskaźnik wykluczenia można więc uznać pozostawanie gospodarstwa domowego poza rynkiem pracy lub uczestnictwo w nim w niewielkim wymiarze czasu. Przyjęcie takiego wskaźnika wykluczenia zgodne jest z dominującym współcześnie poglądem na kluczową rolę pracy zarobkowej nie tylko dla ograniczenia ubóstwa, ale również dla integracji ze społeczeństwem (dyskurs reintegracyjny, Levitas, 1997).

⁷ Brak możliwości ze względów finansowych: 1) opłacenia czynszu, rat kredytu lub opłat za media; 2) utrzymania w mieszkaniu odpowiedniej temperatury; 3) pokrycia nieoczekiwanych wydatków; 4) regularnego jedzenia mięsa i białka; 5) wyjazdu na wakacje; 6) telewizora kolorowego; 7) lodówki; 8) samochodu; 9) telefonu.

Cel strategii Europa 2020 został wyznaczony w odniesieniu do sumy osób spełniających rozłącznie poszczególne kryteria. Liczba ta w porównaniu z 2008 r. ma się zmniejszyć o 20 milionów. Polska ustaliła cel w podobny sposób na 1,5 miliona mniej osób z ponad 11 milionów w roku bazowym.

Wykres 1. Wskaźniki strategii Europa 2020 w Polsce 2005-2011



Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

W trzy lata od roku bazowego (2008⁸) osiągnięcia polski są już bliskie celu (obniżenie wskaźnika o 11%, gdy celem jest redukcja o 13% i ostateczna liczba 9 991 tys.). Trend malejący może być jednak zahamowany co widać na wykresie 1 w przypadku ubóstwa relatywnego i niskiej intensywności pracy.

Jednoczesne zastosowanie trzech kryteriów w ramach obszaru ubóstwa i wykluczenia społecznego daje możliwość analizowania kombinacji sytuacji, np. osoby jednocześnie żyjące w gospodarstwach domowych z niską intensywnością pracy, ubogich relatywnie i podlegających deprivacji materialnej; albo osoby żyjące tylko w gospodarstwach domowych z niską intensywnością pracy, ale nieubogich i nie podlegających deprivacji materialnej (zobacz m.in. podejście porównawcze i zastosowanie diagramów Venna w M. Kainu, 2012). Przy jednoczesnym stosowaniu trzech kryteriów dla celów polityki społecznej zapobiega się temu, aby cel był osiągany poprzez przepływ z jednej sytuacji do drugiej, np. osoby wychodzą ze sfery deprivacji materialnej, ale nadal są w sferze ubóstwa relatywnego.

Tabela 5. Liczba i odsetek osób podlegających różnym kombinacjom ubóstwa i wykluczenia społecznego 2009 i 2010

Czy osoba spełnia dane kryterium?			2009		2010	
ubodzy	podlegający	żyjący w GD z	Odsetek w	w tys.	Odsetek w	w tys.

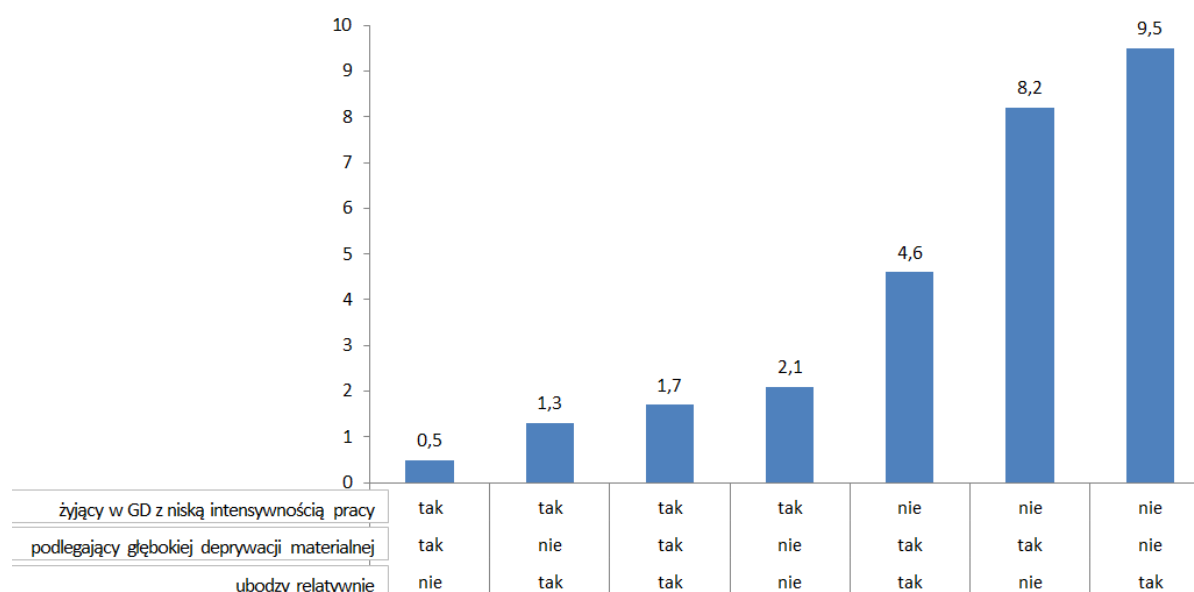
⁸ Kiedy przyjmowano strategię Europa 2020 znane były dane za 2008 r. stąd wniosek, że jest to rok bazowy dla przyjętych tam wartości wskaźników docelowych. W jednym z dokumentów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego za bazowy dla tego wskaźnika przyjęto jednak rok 2010 (MRR, 2012, s. 20). Czyni to osiągnięcie celu bardziej ambitnym.

	relatywnie	głębokiej wielowymiarowej deprywacji	niską intensywnością pracy	populacji		populacji	
1	tak	tak	tak	1,7	655	1,8	684
2	tak	tak	nie	4,6	1728	4,3	1616
3	tak	nie	nie	9,5	3560	9,9	3719
4	tak	nie	tak	1,3	492	1,5	568
5	nie	tak	tak	0,5	177	0,4	168
6	nie	nie	tak	2,1	777	2,1	791
7	nie	tak	nie	8,2	3065	7,6	2863
8	nie	nie	nie	71,4	27086	72,2	27062

Źródło: dane Eurostat, opracowanie własne

Sytuacją najmniej częstą jest współwystępowanie niskiej intensywności pracy z deprywacją materialną, ale bez ubóstwa relatywnego, tzn. bardzo rzadko zdarza się, aby brak pracy i niezaspokojenie potrzeb występowało tam, gdzie dochody są wyższe niż połowa czy 60% średniej. Z kolei najbardziej rozpowszechniona jest sytuacja, gdy wyższej niż minimalna intensywności pracy oraz nieobecności deprywacji materialnej towarzyszy ubóstwo relatywne.

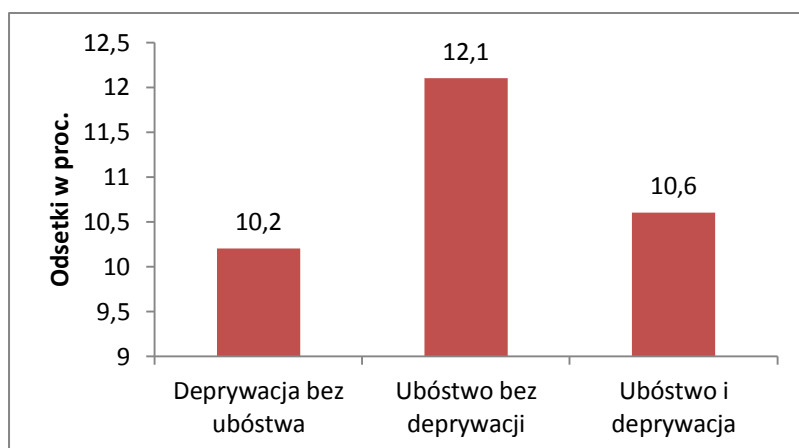
Wykres 2. Odsetek osób podlegających różnym kombinacjom ubóstwa i wykluczenia społecznego



Źródło: dane Eurostat, opracowanie własne

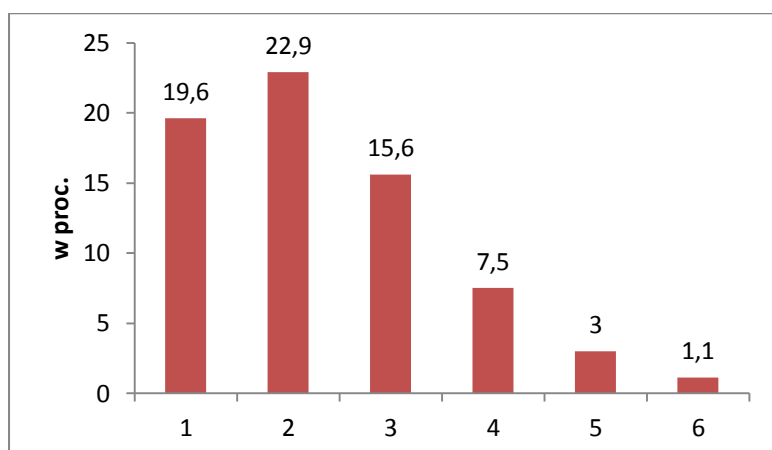
W niedawno opublikowanym raporcie UNICEF w wielowymiarowy sposób potraktowano również ubóstwo dzieci. Zastosowano metodologię deprywacji materialnej, ale wybrano 14 potrzeb, a niezaspokojenie już dwóch było uznane za kryterium deprywacji (UNICEF, 2012).

Wykres 3. Deprywacja potrzeb i ubóstwo dzieci w Polsce (2009)



Źródło: dane pochodzą z artykułu J. Bradshawa i in., *Child Deprivation, Multidimensional Poverty and Monetary Poverty in Europe*, UNICEF-Innocenti, 2012, opracowanie własne

Wykres 4. Odsetek dzieci w wieku 0-16 według liczby niezaspokojonych potrzeb



Źródło: dane pochodzą z artykułu J. Bradshawa i in., *Child Deprivation, Multidimensional Poverty and Monetary Poverty in Europe*, UNICEF-Innocenti, 2012, opracowanie własne

W związku z tym, że kontynuowane są polskie tradycje pomiaru ubóstwa oraz realizowana jest metodologia Eurostatu, łączna liczba wskaźników ubóstwa obecnych w sferze dyskursu publicznego wynosi co najmniej 5. Nie trzeba chyba dodawać, że jakakolwiek dyskusja z niespecjalistami na temat skali ubóstwa w Polsce grzęźnie od razu w nieporozumieniach dotyczących tego, które z nich bierze się pod uwagę.

Według ostatniej informacji sygnałnej GUS w Polsce było w 2011 r. ponad 2,5 miliona skrajnie ubogich, oraz ponad 6,4 miliona relatywnie ubogich. O ile więc pomiar ubóstwa relatywnego daje podobne liczby, to już skrajne ubóstwo jest liczebnie niższe niż deprywacja materialna o prawie 2,3 miliona osób. Łączna liczba w ujęciu strategii Europa 2020 wynosiła wówczas 10,1 miliona ubogich relatywnie lub podlegających deprywacji, lub z niską intensywnością zatrudnienia.

W dyskursie polityczno-medialnym duże liczby liczą się bardziej, a jeżeli ze słowem „ubóstwo” lub „bieda” skojarzone są obrazy osób skrajnie ubogich, to mamy do czynienia z praktyką sugerowania liczb wyższych niż w rzeczywistości są.

Podstawą problemu jest nieprecyzyjne wyrażanie się oraz co najmniej trzy sytuacje, o które może chodzić, gdy pojawia się słowo „ubóstwo”:

- biologiczne (nie starcza nawet na przeżycie w dobrym zdrowiu),
- społeczne (starcza na przeżycie, ale już nie na uczestnictwo w społeczeństwie),
- relatywne (nie stać nas na to, na co stać większość ludzi w danym społeczeństwie czy społeczności, choć starcza nam na życie i uczestnictwo).

Problemy tego rodzaju skłaniają teoretyków i badaczy do postulatów, aby wprowadzić do obiegu więcej pojęć i zastosować dla każdego z nich rozłączne metodologie. J. Danecki proponował, aby rozważać różne stopnie dolegliwości kwestii społecznych.

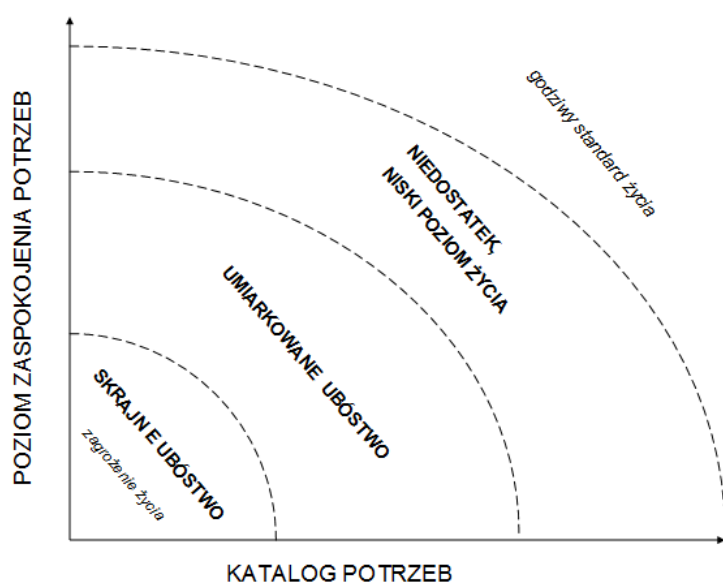
Tabela 6. Trzy stopnie dolegliwości kwestii społecznych

Rodzaj kwestii	Stopień dolegliwości		
	<i>Umiarkowany</i>	<i>Intensywny</i>	<i>Krytyczny</i>
Kwestia ubóstwa	Niedostatek	Bieda	Nędza
Kwestia mieszkaniowa	Dyskomfort mieszkaniowy	brak samodzielnego mieszkania	Bezdomność
Kwestia bezrobocia	Bezrobocie czasowe	Długotrwałe	Chroniczne
Kwestia ekskluzji	Stygmatyzacja	Marginalizacja	Wykluczenie
Kwestia zagrożenia socjalnego	Niepewność socjalna	Uzależnienie od pomocy	Bezradność

Źródło: B. Rysz-Kowalczyk red. Leksykon polityki społecznej, Aspra-JR, 2001, s. 78 (z modyfikacjami R.Sz.)

Gdy ustalimy wspólną skalę dla wyznaczenia stopnia dolegliwości kwestii ubóstwa wówczas dla każdego ze stopni powinien być ustalony odrębny przedział, np. od zera dochodu do kryterium nędzy – nędza, od kryterium nędzy do kryterium biedy – bieda, od kryterium biedy do kryterium niedostatku – niedostatek. Takie właśnie podejście zaproponowała A. Kurowska z uwzględnieniem dwóch aspektów: poziomu zaspokojenia potrzeb i zakresu potrzeb.

Schemat 1. Stopniowalność trudności sytuacji materialnej



Źródło: A. Kurowska, Konceptualizacja i operacjonalizacja ubóstwa. W: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss, red. *Ubóstwo i wykluczenie społeczne – perspektywa poznawcza*, Warszawa: Elipsa, 2010, s. 39.

Myślenie w tych kategoriach nie jest nowe. Pytanie, dlaczego dotąd nie zastosowano go w praktyce pomiaru (podział na minimum egzystencji i minimum socjalne ma inny charakter, gdyż to drugie zawiera pierwsze). Jedną z odpowiedzi może być następująca: skoro trudno osiągnąć konsensus w sprawie granicy ubóstwa, to tym trudniej będzie go znaleźć w odniesieniu do kilku granic wewnątrz sfery ubóstwa i ponad nią (zagrożenie ubóstwem, ryzyko ubóstwa).

O ile w kontekście naukowym widać sens takiego podejścia, to z perspektywy komunikacji ze społeczeństwem sytuacja chyba pogorszyłaby się - zamiast jednego pojęcia mamy trzy i konieczność jednoczesnego stosowania kilku granic. Być może lepsze byłoby uproszczenie metodologii dla celów polityczno-komunikacyjnych, co zaproponował ostatnio P. Spicker. Standard minimalnego dochodu wyznaczany byłby jako 1/3 mediany zarobków, a skale ekwiwalentności wynosiłyby 1 dla pierwszego członka gospodarstwa domowego i 0,5 dla pozostałych. Zastosowanie zarobków jako podstawy wyznaczenia dochodu jest na pierwszy rzut oka dość przekonujące, nie tylko ze względu na większą dostępność informacji o nich, ale również dlatego, że są lepsze jako układ odniesienia niż dochody z różnych innych źródeł (Spicker, 2012).

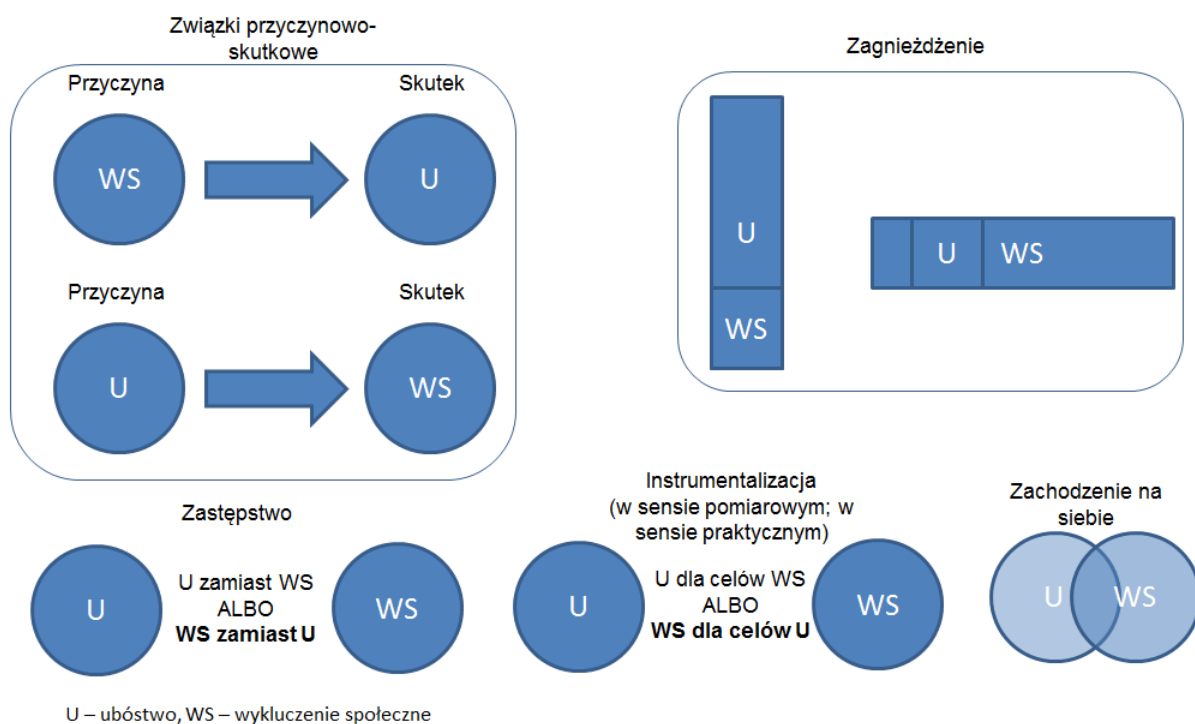
Teorie wyjaśniające ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz ich weryfikacja

Gdy popularność zaczęła zdobywać koncepcja wykluczenia społecznego⁹ część wysiłku teoretyków i empiryków pochłonęło zastanawianie się nad tym, jakie są podobieństwa i różnice między tym podejściem a wcześniejszym myśleniem w kategoriach ubóstwa¹⁰. W teorii i praktyce badań wykorzystano wszystkie możliwości, od całkowitej separacji i badania wyłącznie jednego z tych zjawisk, przez wzajemną instrumentalizację (np. ubóstwo jako wskaźnik wykluczenia społecznego, czy wykluczenie społeczne jako wskaźnik skrajnego ubóstwa), badanie zachodzenia na siebie (kto jest ubogi i wykluczony, a kto tylko ubogi lub tylko wykluczony), do wzajemnego sytuowania ich w związkach przyczynowo skutkowych (ubóstwo jako przyczyna, wykluczenie jako skutek, czy odwrotnie) i ewentualnie wyjaśniania ich obu w teorii czegoś, co by zawierało oba te aspekty i może też inne (schemat 2).

Schemat 2. Możliwości konceptualizacji związków pomiędzy ubóstwem a wykluczeniem społecznym

⁹ W Polsce występował ten nurt pod nazwą marginalizacji lub marginalności społecznej (zob. m.in. Frieske, 1999; Kowalak 1998) lub upośledzenia społecznego (Kaźmierczak, 2006).

¹⁰ Zob. zestawienie w kierunku poszukiwania różnic R. Szarfenberg (2007).



Źródło: R. Lister, Bieda, Sic! (uzupełniona o pozycje zastępstwa i instrumentalizacji R.Sz.)

Operacjonalizacja i pomiar ubóstwa mają już długą tradycję badawczą, w mniejszym stopniu dotyczy to pojęcia wykluczenia społecznego¹¹. Wydaje się, że z tej perspektywy testowanie teorii ubóstwa jest łatwiejsze niż testowanie teorii wykluczenia społecznego. Zaczniemy więc od teorii wyjaśniających ubóstwo.

Warto w związku z tym pamiętać, że wyjaśnianie, dlaczego jednym się w życiu powodzi, a innym nie, należy do jednego z odwiecznych tematów, nad którymi pochylał się ludzki rozum. Stąd można oczekiwać, że większość z nas ma w tym względzie jakiś pogląd. Jak się te poglądy rozkładają w społeczeństwie jest przedmiotem badań opinii publicznej. Aby jednak je prowadzić należało sformułować mniej lub bardziej upraszczającą klasyfikację wyjaśnień (tabela 7).

Tabela 7. Cztery rodzaje wyjaśnień ubóstwa

		Gdzie ulokowane jest główne źródło problemu?	
		Jednostka	Społeczeństwo
Jaka rola świadomych działań w genezie problemu?	Wina (sprawczość)	Ubodzy są leniwi, niezapobiegliwi, brak im morale	Ubodzy są ofiarami działań innych, ofiarami niesprawiedliwości społecznej
	Los (brak sprawczości)	Ubodzy nie mają szczęścia, wola Boga	Ubodzy są ofiarami procesów społecznych i globalnych, których nie da się kontrolować

¹¹ O pojęciach powiązanych i o czterech typach definicji wykluczenia społecznego zob. R. Szarfenberg (2010a).

Źródło: W. van Oorshot, R. Halman, Blame or fate, individual or social? An international comparison of popular explanations of poverty. *European Societies*, vol. 2, nr 1, s. 7.

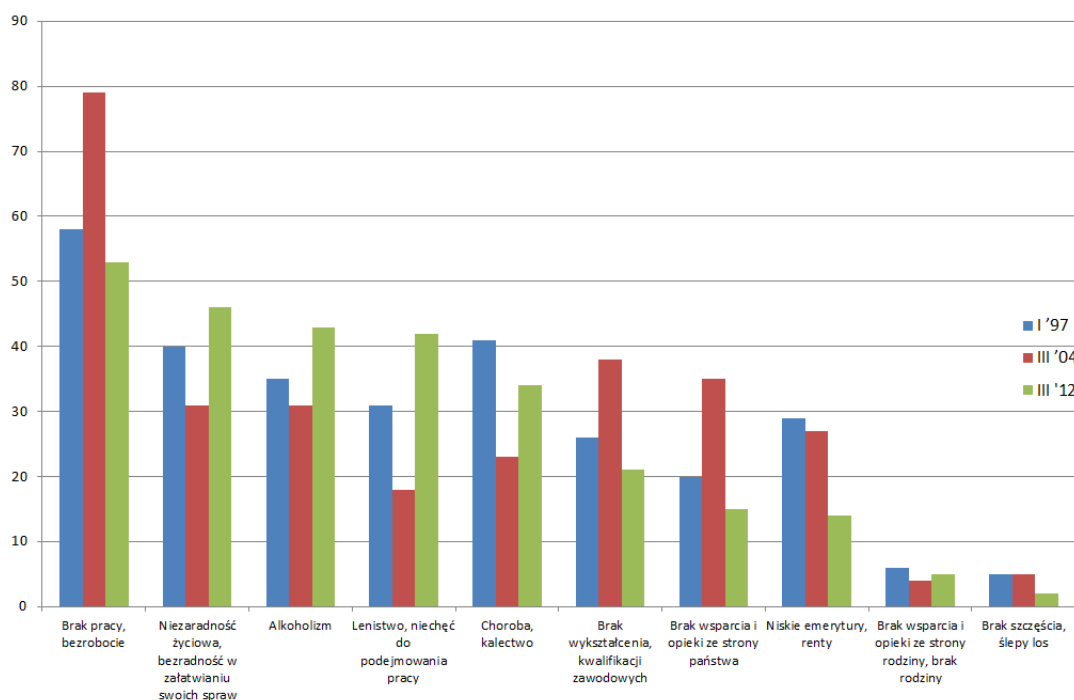
W krytyce upraszczających podejść tego rodzaju znajduje się argument, że dla respondentów wcale nie musi być jasne, co oznaczają poszczególne stanowiska i w jaki sposób mamy im przyporządkować tzw. specyficzne przyczyny ubóstwa (Lepianka et al., 2009). Są to sytuacje, które potocznie łączy się z ubóstwem na zasadzie przyczynowo-skutkowej (tamże).

- | | |
|--|--|
| 1. Długoterminowe bezrobocie. | 10. Ubogie środowisko zamieszkania. |
| 2. Alkoholizm. | 11. Są leniwi. |
| 3. Rozpad rodziny. | 12. Nie planują przyszłości. |
| 4. Choroba. | 13. Mają za dużo dzieci. |
| 5. Nadużywanie narkotyków. | 14. Są imigrantami. |
| 6. Cięcia zasiłków społecznych. | 15. Brak zainteresowania ze strony sąsiadów. |
| 7. Brak wykształcenia. | 16. Wybrali taki sposób na życie. |
| 8. Mieli ubogich rodziców. | |
| 9. Utrata poczucia wspólnoty w społeczeństwie. | |

Można zestawiać ze sobą odpowiedzi na pytanie o ogólne przyczyny ubóstwa oraz o specyficzne i wówczas możemy empirycznie przetestować klasyfikacyjne możliwości kategoryzacji pokazanej w tabeli 7.

Sondaże opinii mogą ukazywać, jakie poglądy dominują w społeczeństwie w zależności od kontekstu. Można spodziewać się, że w lepszych czasach większe znaczenie przypisuje się przyczynom indywidualnym, a w gorszych czasach lepiej dostrzegamy przyczyny o charakterze strukturalnym.

Wykres 5. Przyczyny pozostawania w ubóstwie według opinii publicznej



Źródło: dane z raportu CBOS Polacy o skali ubóstwa w kraju (2012), opracowanie własne

Gdy w kraju ubóstwo i bezrobocie osiągnęło najwyższy po 1989 r. poziom (2004 r.) odsetek wskazujących na bezrobocie jako przyczynę ubóstwa był najwyższy, a w przypadku niechęci do pracy – najniższy w porównywanych latach. Po znacznym spadku ubóstwa i bezrobocia w Polsce w latach 2005-2008 i tylko nieznacznym wzroście tych wskaźników w późniejszym okresie struktura nie odpowiada dokładnie tej z najlepszych czasów lat 90. Wskazań na niechęć do pracy jest o prawie 10 punktów procentowych więcej niż w 1997 r. i ponad 20 punktów więcej niż w 2004 r. Warto dodać, że w 1993 r. na nieco inaczej zadane pytanie, aż 80% respondentów wskazało na to, że ludzie są ubodzy ze względu na trudne warunki i okoliczności zewnętrzne, a tylko 8% wybrało odpowiedź wskazującą „patologiczne” cechy indywidualne (nadużywanie alkoholu, niechęć do pracy, CBOS, 1993, s. 11).

Pokazana wyżej struktura myślenia powtarzana jest w literaturze lub powtarza się ją za literaturą. Przykładowo B.R. Schiller wyróżnił najpierw trzy ogólne stanowiska w sprawie wyjaśniania ubóstwa (1998). Pierwsze dwa można uznać za odpowiedniki pierwszego wiersza w tabeli 7. Stanowisko odwołujące się do skażonych charakterów wskazuje na jednostkę i jej odpowiedzialność za własne powodzenie i ubóstwo, a przeciwne mu podkreśla, że możliwości jednostki są ograniczone przez zewnętrzne bariery wbudowane w podstawowe instytucje społeczeństwa. Trzecie stanowisko, wskazuje na przyczyny po stronie instytucji, które nie tyle są niesprawiedliwe w działaniu czy w szczególności nieskuteczne w pomaganiu¹², ale mają negatywne skutki uboczne, które generują i utrwalają biedę.

Schiller nie zatrzymuje się jednak na wskazaniu kilku nurtów w wyjaśnianiu ubóstwa. W części drugiej swojej książki omawia już przyczyny ubóstwa. Zaczyna od najbardziej przekonującej, która łączy ubóstwo z pozostawianiem bez pracy. Przy czym dostrzega problem osób zatrudnionych, które jednak nadal są ubogie¹³. Pogłębia to rozumienie związków między pracą a ubóstwem, które zapośredniczone są czasem pracy, wysokością wynagrodzenia, liczbą osób na utrzymaniu. W części dotyczącej przyczyn ubóstwa zostały omówione również: wiek i zdrowie, skład i struktura rodziny, kultura i rasa, edukacja i zdolności oraz dyskryminacja w edukacji i na rynku pracy.

W niektórych podejściach wyróżniających kilka grup teorii czy stanowisk, odróżnia się kulturowe wyjaśnienia (odmienny system wartości sprzyja popadaniu i pozostawianiu w ubóstwie) od indywidualnych i strukturalnych. Czasem dodawane są jeszcze czynniki geograficzne i wyjaśnienia złożone (Bradshaw, 2006). Te ostatnie opierają się na założeniu, że wyjaśnianie ubóstwa wymaga uwzględnienia wielu czynników (w tym tych ułożonych w społeczności lokalnej) i wzajemnie wzmacniających się procesów. To zbliża tę koncepcję do myślenia w kategoriach wykluczenia społecznego jako procesu dziejącego się w wielu wymiarach i kumulującego się w jednoczesnym występowaniu niekorzystnych sytuacji. Warto podkreślić, że przyjęcie złożonej teorii ubóstwa daje też podstawę dla stosowania wszechstronnych strategii przeciwdziałania.

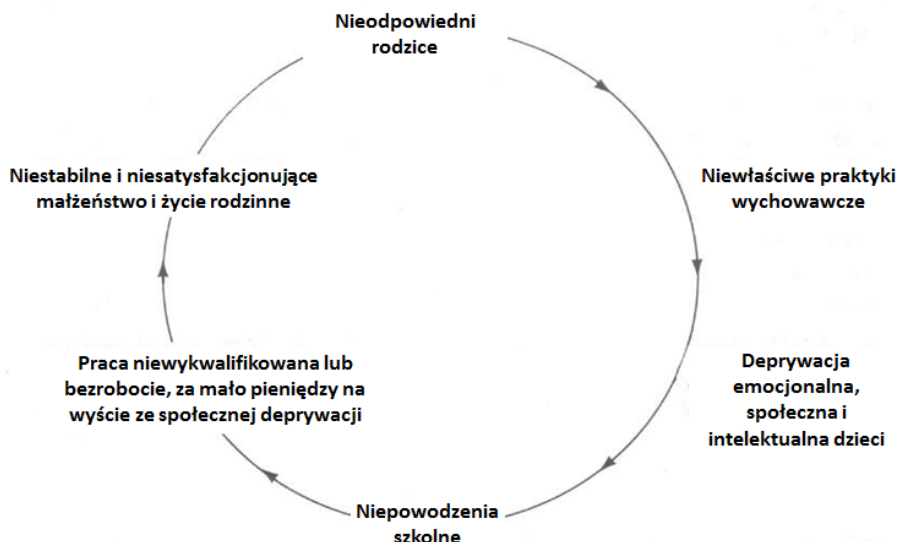
W latach 70. popularna była koncepcja cyklu deprywacji blisko związana z kulturowymi wyjaśnieniami ubóstwa (R. Holman, 1978). Głównym odpowiedzialnym za utrwalanie się biedy z pokolenia na pokolenie miała być rodzina i jej opiekuńczo-wychowawcze deficyty. Ta problematyka jest częścią szerszego zagadnienia – mobilności międzypokoleniowej, jej teorii i miar. W Polsce dość mocno

¹² To jest pierwszy wariant tego sposobu wyjaśniania, zob. R. Holman o *deficient agencies*, 1978, s. 146-183.

¹³ Problem obecnie często podnoszony i badany również w perspektywie polityki społecznej np. E. Crettaz (2011).

zakorzeniła się w dyskursie, głównie pod nazwą „dziedziczenie ubóstwa”. Od razu można sformułować hipotezę o istotnym zawężeniu tego myślenia, gdyby o wiele rzadziej dyskutowano o dziedziczeniu zamożności. W tym kontekście lepiej mówić o dziedziczeniu nierówności niż o dziedziczeniu ubóstwa, gdyż to pierwsze pojęcie obejmuje już całe spektrum (nie)mobilności i międzypokoleniowej (PS, 2008).

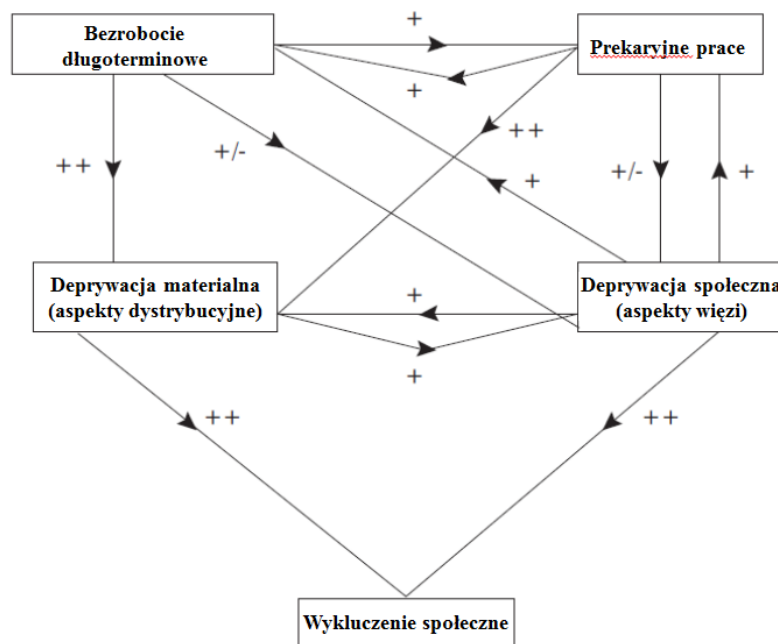
Schemat 3. Cykl deprivacji



Źródło: R. Holman, *Poverty: Explanations of Social Deprivation*, 1978, s. 117.

W nowszych ujęciach podejmowano próby włączania w wyjaśnianie wykluczenia społecznego zarówno ubóstwa materialnego, jak i ubóstwa więzi społecznych. Długotrwałe bezrobocie i jego liczne negatywne konsekwencje dla sytuacji materialnej i społecznej jednostki i jej gospodarstwa domowego od dawna były przedmiotem uwagi (np. Eurofund, 1992, s. 16). Odkąd zaczęto zwracać więcej uwagi na niedostateczne zatrudnienie, segmentację rynku pracy i ubóstwo pracowników drugim kluczowym czynnikiem stała się niska jakość zatrudnienia (prekaryjność, zob. Frieske, Bednarski, 2012).

Schemat 4. Związki między marginalizacją na rynku pracy i wykluczeniem społecznym

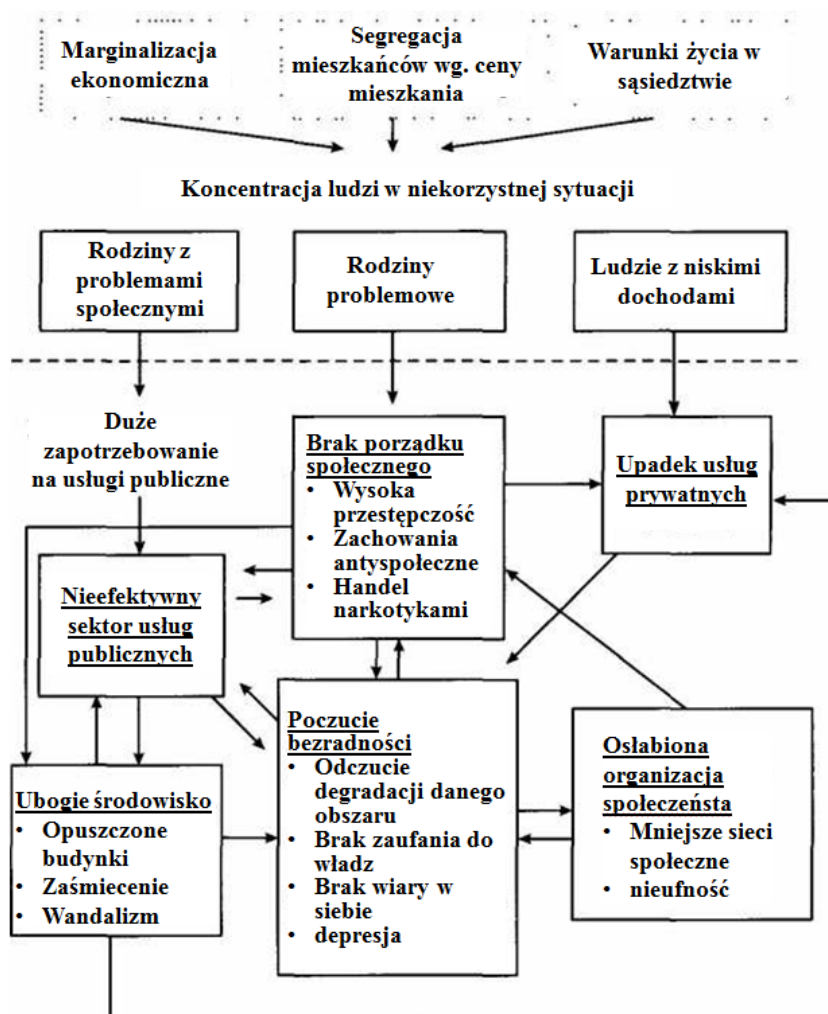


+ dodatnia korelacja; ++ wysoce dodatnia korelacja; +/- intensywność korelacji zależy od systemu społecznego

Źródło: A.S. Bhalla, F. Lapeyre, *Poverty and Exclusion in a Global World*, s. 91.

Wyjaśnienia złożone uwzględniają znaczenie procesów koncentracji przestrzennej i wielu innych czynników, np. marginalizacja na rynku pracy, segregacja miejsca zamieszkania, zawodzące usługi publiczne, zdegradowane środowisko zamieszkania, subiektywne postrzeganie sytuacji i problemy psychiczne czy przestępczość.

Schemat 5. Procesy marginalizacji przestrzennej



Źródło: R. Lupton, A. Power, Social Exclusion and Neighbourhoods, w: *Understanding Social Exclusion*, 2002, s. 136.

W literaturze polskiej z lat 90. przytaczano niektóre z klasyfikacji przyczyn ubóstwa występujące w literaturze anglosaskiej, na przykład koncepcja Schillera cieszyła się dużym powodzeniem. Przywoływano ją na początku przeglądów literatury (Boczoń, Toczyski, Zielińska, 1991¹⁴), ale też w kontekście relacjonowania wyników badań empirycznych (Golinowska, 1997). Warto jednak podkreślić, że w tym ostatnim przypadku przytaczanie literatury zachodniej na temat przyczyn ubóstwa służyło jedynie do ogólniejszej interpretacji wyników badań: przed transformacją dominowały przyczyny zawinione przez jednostkę, a w pierwszym okresie transformacji dominowały przyczyny niezależne od jednostki. Przy czym ugruntowanie empiryczne tej konstatacji polegało na odwołaniu się do sondaży opinii społecznej na temat przyczyn ubóstwa i zmian, które w tej opinii zachodziły.

Główny nurt badań empirycznych w Polsce był nastawiony nie na testowanie teorii wyjaśniających ubóstwo, ale na opis statystyczny ubóstwa. Punktem wyjścia są zagadnienia pomiarowe skoncentrowane na linii ubóstwa. Obie książki z cyklu polska bieda (Golinowska 1996, 1997), po

¹⁴ W tamtych czasach był to jeden z pierwszych przeglądów z następującą ramą interpretacyjną: przyczyny indywidualne vs strukturalne, z dodatkowym wymiarem dotyczącym stosunku do działania mechanizmu rynkowego.

wstępie (gdzie pisano głównie o granicach, liniach i miarach), zaczyna rozdział o minimum egzystencji, a potem kolejne na temat innych linii (relatywnej, subiektywnej, minimum socjalnego).

Rekonstrukcja ówczesnego sposobu myślenia o przepisie na badania ubóstwa jest następująca: 1) przedstawić kilka koncepcji granic ubóstwa, 2) zidentyfikować zbiorowość ubogich według tych linii, 3) sprawdzić strukturę zbiorowości przez nie wyznaczonych pod względem cech osadniczych, demograficznych, społeczno-zawodowych i ewentualnie innych¹⁵, 4) porównać struktury otrzymane przy zastosowaniu różnych granic. Wnioski z tych badań to przede wszystkim odpowiedź na pytanie „kto jest biedny w Polsce?” (Golinowska, 1997).

Przykładowo, często powtarzana teza, że „Bezrobocie w krajach transformacji stało się podstawową przyczyną wzrostu ubóstwa”, opiera się na porównaniach typu: w ubóstwie według linii X (Y, Z) jest 27% gospodarstw z co najmniej jedną osobą bezrobotną, a 10%, gdy nie ma w nich takich osób (Golinowska, 1997, s. 321). Gdyby taką samą interpretację zastosować do kolejnych zbiorowości wyszczególnionych w odpowiedzi na pytanie „kto jest biedny w Polsce?”, należałoby napisać: drugą w kolejności przyczyną ubóstwa było wówczas życie na wsi, a trzecią: wielodzietność (ten punkt zaczyna się od słów: „Stopa ubóstwa w rodzinach mających co najmniej troje dzieci jest istotnie wyższa niż stopa przeciętna”, tamże s. 323). Struktura prezentacji przyczyn ubóstwa jest więc bardzo podobna do tej u Schillera, który temu właśnie poświęcił większość książki, a tylko zaczynał od wyróżnienia kilku bardziej generalnych stanowisk (skażone charaktery etc.). Innowacyjne jest to, że dla ilustracji empirycznej tych ostatnich S. Golinowska wykorzystała sondaże opinii publicznej.

Publikacje z drugiej połowy lat 90. można uznać za podsumowujące pierwszą falę badań nad ubóstwem w Polsce transformacji ustrojowej. Trzeci duży projekt badawczy na temat ubóstwa w Polsce zakończył się kilka lat temu już całą serią publikacji IPiSS. Zawarte tam analizy o ambicjach syntetycznych warte są przywołania (Golinowska et al. 2007, s. 49-59). O przyczynach wypowiedziano się tam bardzo ostrożnie, głównie była mowa o korelatach na podstawie uproszczonej metaanalizy (zestawiono ze sobą publikacje na temat ubóstwa ze wskazywaniem cech najsilniej skorelowanych z ubóstwem¹⁶).

Listę korelatów rozpoczęto nie od bezrobocia, ale od biologicznego typu rodziny („najsilniejsze związki korelacyjne”): „im więcej dzieci w rodzinie, tym powszechniejsze, trwalsze i głębsze ubóstwo” (s. 50). W przypadku korelacji dodatniej pomiędzy liczbą osób w rodzinie a ubóstwem sprawę skomentowano tak, że chodzi o relację liczby osób z dochodami do tych, które są na ich utrzymaniu. Przyjmując dodatkowo, że w rodzinach wielodzietnych wychowuje się większość dzieci można postawić hipotezę o juwenalizacji biedy (Warzywoda-Kruszyńska, 2009).

Wracając do relacjonowania artykułu podsumowującego stan badań, podkreślono korelację z młodym wiekiem głowy rodziny oraz to, że nie potwierdziły się opinie o wysokim ubóstwie

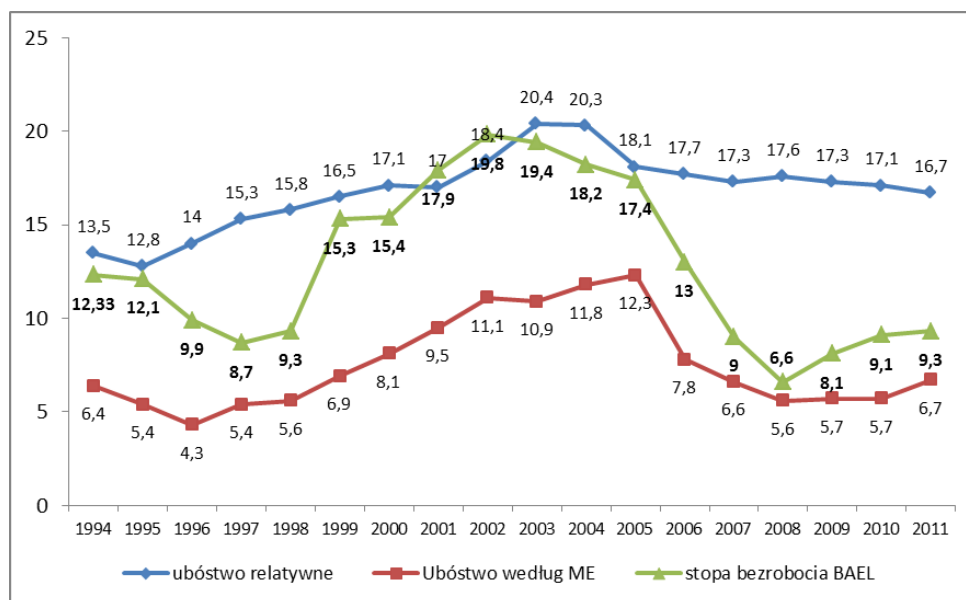
¹⁵ Gdybyśmy autorom zadali pytanie, dlaczego akurat te cechy wybrali, zapewne zaczęli by formułować teorie wyjaśniające ubóstwo na ich podstawie, na przykład: pozycja na rynku pracy dlatego, że głównym źródłem utrzymania jest sprzedaż własnej pracy na tym rynku, stąd wzrasta prawdopodobieństwo problemów z utrzymaniem, gdy uczestnictwo w zatrudnieniu jest ograniczone (w tym sensie, że nie sprzedaje się tyle ile można albo sprzedaje się tyle ile można, ale poniżej wartości rynkowej).

¹⁶ Przy czym korelacja zapewne nie oznaczała współczynnika korelacji, ale po prostu udział danej cechy w zbiorowości ubogich, tzn. miarą korelacji była wielkość odsetka osób lub gospodarstw ubogich posiadających daną cechę oraz liczba analiz, w których ranking tej cechy w strukturze był podobny, np. wśród ubogich rodzin największy odsetek stanowiły małżeństwa z 4 i więcej dzieci, co stwierdzono w 13 publikacjach z różnych lat.

samotnych matek i emerytów (zob. dla porównania Kubicki, 2011). Jako bardzo ważne uznano z kolei poziom wykształcenia głowy gospodarstwa domowego (im niższe, tym więcej ubogich) i pozycję na rynku pracy. Oba korelaty powiązano ze sobą podkreślając, że wykształcenie „obiektywnie determinuje sytuację na rynku pracy” ze względu na zmniejszenie znaczenia niskich kwalifikacji w strukturze popytu na pracę. Poza poziomem wykształcenia wskazano też na niedostosowanie jego kierunków do popytu na pracę (podkreślając, że ten aspekt nie budził zainteresowania w kontekście analiz ubóstwa¹⁷).

Autorki stwierdzają ponadto, że w „licznych wynikach badań” bezrobocie umieszcza się jako jeden z głównych korelatów ubóstwa. W swojej uproszczonej metaanalizie (tabela 8) nie uwzględniły tego czynnika, ale zamieściły ogólny przypis do artykułu S. Golinowskiej (2002). Znajduje się tam punkt pt. „Bezrobocie jako główna przyczyna ubóstwa”. Dodatkowy argument był taki: „równoległość procesów utrwalania się w Polsce wysokiego bezrobocia i ubóstwa w badanym okresie (1990-2004)” (s. 51). I rzeczywiście współczynnik korelacji liniowej między stopami ubóstwa a stopami bezrobocia (z BAEL) w latach 1994-2004 jest bardzo wysoki: 0,9 dla stopy ubóstwa według granicy minimum egzystencji, 0,8 dla stopy ubóstwa według granicy relatywnej. Biorąc pod uwagę zmiany metodologii badań budżetów gospodarstw domowych (1998) oraz BAEL (1999), sprawdziłem poziom korelacji w dwóch podokresach 1994-1997 oraz 1999-2004. Dla stopy ubóstwa skrajnego współczynnik korelacji wzrasta z 0,55 do 0,9, a dla stopy ubóstwa relatywnego najpierw jest ujemny -0,9 (patrz wykres 6), a w drugim okresie dodatni 0,7. Uwzględnienie danych z lat 2005-2011 zmienia tylko nieco sytuację dla korelacji stopy ubóstwa relatywnego, gdyż zmniejsza się ona do poziomu 0,5. Osłabia to nieco wniosek o silnej korelacji liniowej bezrobocia z ubóstwem niezależnie od zastosowanej linii ubóstwa.

Wykres 6. Stopa ubóstwa skrajnego i relatywnego a stopa bezrobocia według BAEL w latach 1994-2011 (w %)



¹⁷ Sprawa w wersji medialnej powróciła w postaci co najmniej dwóch tez, że praktyczna likwidacja średniego szkolnictwa zawodowego była błędem, a szkolnictwo wyższe to fabryki bezrobotnych. Postulat ogólnie podzielany mówi, że szkolnictwo powinno lepiej przygotowywać do uczestnictwa w rynku pracy, co w praktyce może dać między innymi takie instrumenty, jak płacenie studentom za podejmowanie studiów na kierunkach uznanych za bardziej niż inne potrzebne gospodarce.

Źródło: dane GUS, opracowanie własne (stopy bezrobocia BAEL za trzeci kwartał, uwaga na zmiany metodologii BAEL między 1998 a 1999, a także zmianę metodologii badań budżetów gospodarstw domowych między 1997 a 1998 oraz zmianę metodologii liczenia minimum egzystencji w 2006 r.)

Wracając do podsumowania badań za okres 1990-2004, kolejne zależności korelacyjne to „im większa i silniej zurbanizowana aglomeracja, tym niższa stopa ubóstwa i jego głębokość” (Golinowska et al. 2007, s. 51). Jako wzmacniający ten związek autorki podają niską mobilność przestrzenną Polaków oraz złe warunki mieszkaniowe. Byłoby to do sprawdzenia, gdybyśmy wzięli pod uwagę wskaźniki migracji wewnętrznych, niemniej potężna migracja zewnętrzna po 2004 r. świadczyć może jednak o dużej mobilności przynajmniej części z nas. Do środowiskowych korelatów zostały zaliczone również biedne sąsiedztwo („enklawy biedy”) i biedni rodzice („dziedziczenie biedy”) oraz skuteczność pomocy społecznej (korelacja ujemna). Te korelaty nie zostały bezpośrednio uwzględnione w metaanalizie¹⁸. Podobnie z korelatami indywidualnymi, czyli cechami osobniczymi. Wśród nich wyliczono: niepełnosprawność, przewlekłe choroby, alkoholizm i inne uzależnienia, oraz postawy życiowe, do których zaliczono aspirację i zaradność (domniemanie korelacji ujemnej).

Podsumowując, autorki wskazały na cztery grupy korelatów: 1) demograficzne, 2) statusowe, 3) środowiskowe (w tym instytucjonalne wsparcie) oraz 4) indywidualne. W kolejnym kroku wyróżniły trzy grupy przyczyn ubóstwa: makro, mezo i mikro (s. 54). Wśród pierwszych znalazły się poziom rozwoju gospodarczo-społecznego (oraz przyczyny o charakterze „ładu społecznego”: strategie gospodarowania, systemy wartości, kierunki polityki gospodarczo-społecznej i efektywność podstawowych instytucji). A bardziej generalnie chodziło tu o wpływ transformacji gospodarczo-społeczno-politycznej. Przyczyny z grupy mezo dotyczyły wybranych grup ludności, przy czym nakładają się tu wpływy przyczyn makro oraz przyczyn specyficznych. Jako przykłady podano społeczności popegeerowskie oraz małe miasta po likwidacji dużego zakładu pracy (np. Wałbrzych). W końcu na poziomie mikro mowa jest o przyczynach indywidualnych - odróżniono te niezależne od jednostek (losowe) oraz te „nierzadko zawinione”¹⁹, tu podano przykład uzależnień²⁰ i „patologicznych postaw”.

Tabela 8. Korelaty ubóstwa według liczby potwierdzających analiz

Rodzaj i konkretne korelaty ubóstwa	Liczba publikacji z analizami, w których dana cecha występowała z największym natężeniem w zbiorowości ubogich
<i>Typ rodziny</i>	

¹⁸ Otwarta pozostaje kwestia w jaki sposób empirycznie można potwierdzić wpływ środowiska, jest to przedmiot interesującej debaty prowadzonej przez naukowców w USA, również w postaci eksperymentalnej - Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Program, zob. HUD (2012), Sampson (2008), Clampet-Lundquist i Massey (2008). W Polsce zaawansowane badania enklaw biedy miejskiej zostały przeprowadzone w Łodzi (podsumowanie zob. Grotowska-Leder, 2002).

¹⁹ Dyskurs winy w kontekście wyjaśniania ubóstwa wydaje się być zupełnie nie na miejscu, w szczególności, jeżeli ubóstwo traktuje się jako sytuację przymusową. Na to odróżnienie zwracał uwagę m.in. Amartya Sen – głodny jest ten, kto głoduje, jak i ten, kto pości, różnica jest jednak zasadnicza, ten pierwszy nie ma wyboru i to jest właśnie ubóstwo. Przypisywanie winy znamionuje też konteksty sądowo-moralne, tym bardziej nie na miejscu, gdy mamy do czynienia z naukami społecznymi, w których unika się „obwiniania ofiar”. Kwestie takie jak sprawczość i podmiotowość powinny być wzięte pod uwagę, ale oczywiście nie w kategoriach winy i zasługi.

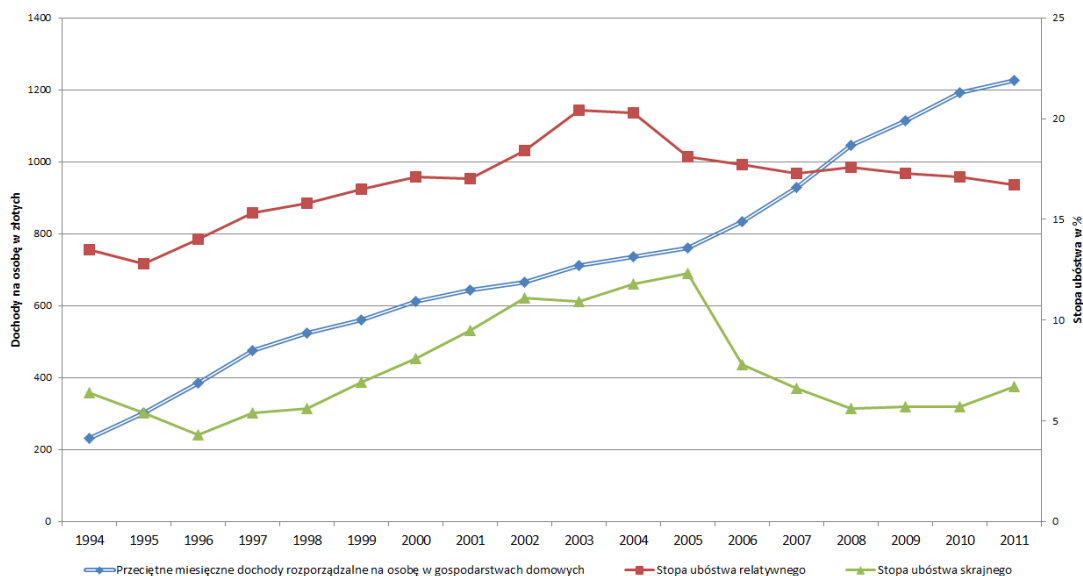
²⁰ Należy pamiętać, że uzależnienia to jednostki chorobowe, co sprawia, że używanie kategorii winy znowu jest wątpliwe. Jeżeli uznamy tezę, że większość chorób związana jest ze stylem życia, to należałoby mówić również o zawinionych nowotworach, chorobach serca, podobnie jak w przypadku chorób wenerycznych i uzależnień itp. stygmatyzowanych chorób.

Małżeństwa z 4 i więcej dzieci na utrzymaniu	13
Małżeństwa z 3 i więcej dzieci	5
<i>Liczba osób w gospodarstwie domowym</i>	
Gospodarstwa domowe z 6 osobami	17
Gospodarstwa domowe z 5 osobami	1
<i>Wykształcenie głowy rodziny</i>	
Wykształcenie podstawowe i bez wykształcenia	10
Wykształcenie niepełne podstawowe	5
<i>Wiek głowy rodziny</i>	
Głowa gospodarstwa domowego w wieku 35-44 lata	7
Głowa gospodarstwa domowego w wieku 34 lata i mniej	3
<i>Źródło utrzymania</i>	
Utrzymujący się z niezarobkowych źródeł innych niż emerytury i renty	5
Utrzymujący się ze świadczeń społecznych	5
Emeryci i renciści	1
Rolnicy	3
Pracownicy użytkujący gospodarstwa rolne	2
<i>Miejsce zamieszkania – klasa miejscowości</i>	
Miejsce zamieszkania na wsi	16
<i>Miejsce zamieszkania - województwo</i>	
Warmińsko-mazurskie	5
Świętokrzyskie	4
Lubelskie	2
Podkarpackie	2
<i>Płeć głowy gospodarstwa domowego</i>	
Kobieta jako głowa gospodarstwa domowego	4
Mężczyzna jako głowa gospodarstwa domowego	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli pt. „Najsilniejsze korelacje cech gospodarstw domowych z zasięgiem ubóstwa w Polsce” w: Golinowska et al. 2007, s. 52-53 (interpretacja metody wyznaczenia siły korelacji - RSz.)

Bardziej generalna teza jest natomiast taka, że najważniejsze były przyczyny strukturalne – „niezawinione”, „zewnętrzne”, wśród których zasadniczy jest poziom rozwoju gospodarczo-społecznego: „niski PKB lokuje dolne warstwy społeczeństwa w ubóstwie” (s. 55). Zapewne dlatego przyczynom jednostkowym nie poświęcano uwagi w badaniach (s. 58). Inne tego wyjaśnienie może być bardziej prozaiczne, większość analiz ubóstwa opierała się na danych z badań budżetów gospodarstw domowych, gdzie nie uwzględniano wielu zmiennych uznawanych za ważne w wyżej przedstawionych teoriach ubóstwa. O tym, jak ma się ogólna zamożność do ubóstwa więcej w części trzeciej opracowania.

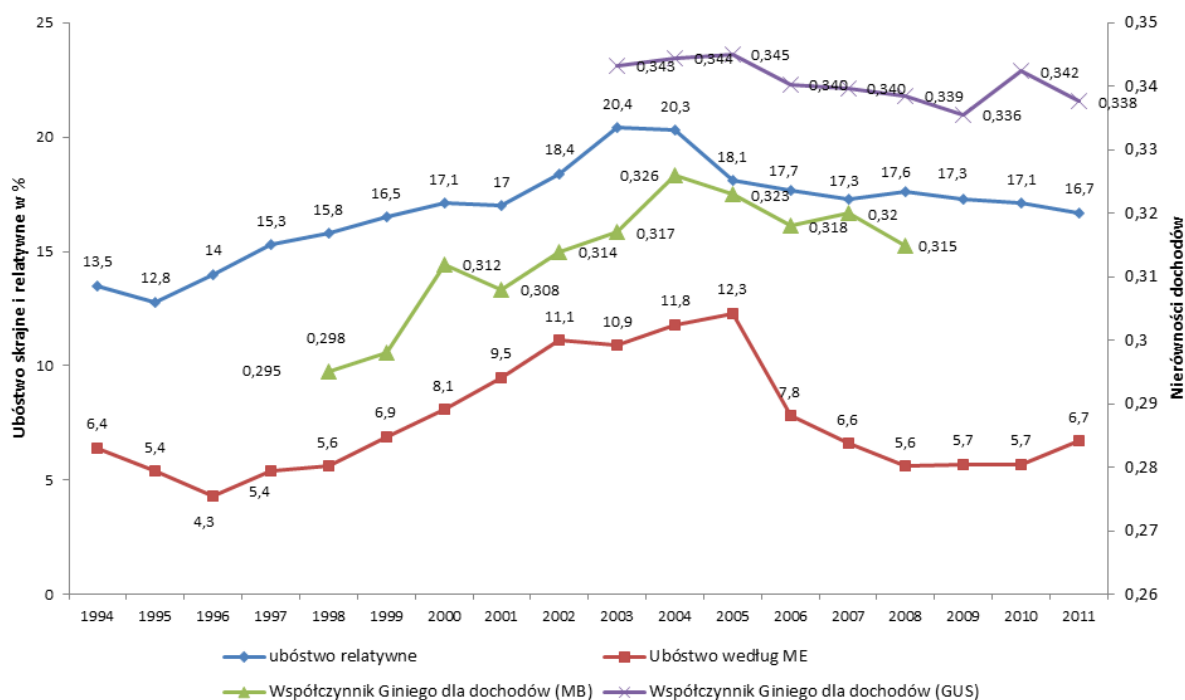
Wykres 7. Dochody rozporządzalne na osobę a ubóstwo relatywne i skrajne



Źródło: dane GUS, badania budżetów gospodarstw domowych, opracowanie własne, dochody bez uwzględnienia inflacji (w tej sprawie patrz porównania z dynamiką minimum socjalnego i minimum egzystencji zamieszczone niżej).

Do 2005 r. wzrostowi dochodów rozporządzalnych w gospodarstwach domowych na osobę towarzyszył wzrost stóp ubóstwa. Oznacza to, że musiała również zwiększać się w tym czasie nierówność rozkładu dochodu w populacji gospodarstw, tzn. gdyby dochody wzrastały podobnie we wszystkich gospodarstwach, to nierówność pozostawałaby na tym samym poziomie, ale jednocześnie - przynajmniej przy mniej zmiennej granicy ubóstwa skrajnego - ubóstwo powinno się wtedy zmniejszać. Z tym zjawiskiem mamy do czynienia dopiero po 2005 r., czyli wówczas dalszemu wzrostowi dochodów na osobę musiał towarzyszyć spadek nierówności, co też potwierdzają dane z co najmniej dwóch źródeł (wykres 8, załącznik 1).

Wykres 8. Ubóstwo relatywne i skrajne a nierówności dochodów



Źródło: stopy ubóstwa według GUS, współczynnik Giniego według GUS (seria krótsza) i M. Brzezińskiego (2011), opracowanie własne.

Jaki może być pożądany poziom nierówności ze względu na kondycję gospodarki (a więc wzrost dochodów)? Teoretycznie uzasadnia się, że nie powinien być on zbyt wysoki, ani też zbyt niski, co ma w obu przypadkach być szkodliwe dla wzrostu. Szacuje się, że ta optymalna wartość może wzrastać ze względu na przyzwyczajenie społeczeństwa do rozwarstwienia dochodów, ale przynajmniej do roku 2008 nie powinna była przekroczyć 0,28 (Kumor, 2010, s. 19). Poziom nierówności płac i dochodów rozporządzalnych przekraczał jednak ten próg już co najmniej od połowy lat 90. (wykres 8; Kumor, 2009, s. 13-14). Wydaje się, że należałoby jednak myśleć o tym zagadnieniu w dwóch wymiarach, nie tylko jaki jest optymalny poziom nierówności ze względu na maksymalizację przyrostu dochodu, ale również ze względu na minimalizację ubóstwa, tzn. dochodu niedostatecznego (patrz kolejny punkt). Jeżeli porównamy szybki wzrost dochodu rozporządzalnego (wykres 7) ze spadkiem nierówności po 2005 r. to nasuwa się wniosek, że przy zmniejszaniu nierówności wyższej od optymalnej, poziom dochodu nie tylko nie doznaje uszczerbku, ale przyrasta szybciej.

Korelaty przy zastosowaniu różnych granic ubóstwa mogą się mniej lub bardziej różnić. Dobrze to widać na przykładzie analiz przeprowadzonych w ramach Diagnozy Społecznej. Stosowano tam jednak nieco inne nazewnictwo, zamiast o korelatach mowa o determinantach.

Tabela 9. Determinanty ubóstwa przy dwóch różnych granicach ubóstwa

Czynnik	Komentarz z DS – ubóstwo obiektywne	Komentarz z DS – ubóstwo subiektywne
Grupa społeczno-ekonomiczna (źródło utrzymania głowy gospodarstwa domowego, GD)	Grupami gospodarstw domowych o największym ryzyku ubóstwa są gospodarstwa utrzymujących się z niezarobkowych źródeł innych niż emerytura lub renta oraz gospodarstwa rolników. Pewnym zaskoczeniem	Największym ryzykiem znalezienia się w sferze ubóstwa charakteryzują się, obok gospodarstw domowych utrzymujących się z niezarobkowych źródeł, gospodarstwa domowe rencistów. Wpływ zmiennych określających przynależność do grupy

	natomiast jest mniejsze ryzyko ubóstwa gospodarstw domowych emerytów niż gospodarstw domowych pracujących na własny rachunek	<i>społeczno-ekonomicznej na ryzyko ubóstwa jest znacznie większy w ujęciu subiektywnym niż w ujęciu obiektywnym</i>
Liczba osób w rodzinie	<i>Liczba osób w gospodarstwie domowym w sposób istotny oddziałuje na ryzyko znalezienia się gospodarstwa domowego tylko w przypadku gospodarstw domowych składających się z 6 i więcej osób</i>	<i>Wszystkie parametry stojące przy zmiennych określających liczbę osób w gospodarstwie domowym w ujęciu subiektywnym są istotne i ujemne. Najwyższy poziom ryzyka ubóstwa występuje w gospodarstwach 1-osobowych</i>
Klasa miejscowości zamieszkania	<i>Nieistotne</i>	<i>Gospodarstwa domowe zamieszkujące klasy miejscowości inne niż największe miasta charakteryzują się ryzykiem ubóstwa wyższym</i>
Wykształcenie głowy GD	Poziom wykształcenia głowy gospodarstwa domowego w sposób jednoznaczny determinuje ryzyko znalezienia się w sferze ubóstwa	Poziom wykształcenia głowy gospodarstwa domowego w sposób jednoznaczny determinuje ryzyko znalezienia się w sferze ubóstwa
Województwo	Relatywnie najwyższym ryzykiem wpadnięcia w sferę ubóstwa charakteryzowały się gospodarstwa domowe zamieszkujące województwo podkarpackie. <i>Relatywnie najniższe ryzyko ubóstwa obserwujemy w grupie gospodarstw zamieszkujących województwo śląskie i warmińsko-mazurskie</i>	Relatywnie najwyższym ryzykiem wpadnięcia w sferę ubóstwa charakteryzowały się gospodarstwa domowe zamieszkujące województwo podkarpackie. <i>Relatywnie najniższe ryzyko ubóstwa obserwujemy w grupie gospodarstw zamieszkujących województwa świętokrzyskie i zachodnio-pomorskie</i>
Wiek głowy rodziny	<i>Nieistotne</i>	<i>Istotne tylko dla grupy gospodarstw z głową rodziny w wieku 25-34 lata. Ryzyko ubóstwa dla tej grupy gospodarstw jest wyższe niż dla grupy gospodarstw stanowiącej punkt odniesienia (35 lat i więcej)</i>
Bezrobotni w GD	Znaczące ryzyko wpadnięcia w sferę ubóstwa gospodarstw z osobami bezrobotnymi	Znaczące ryzyko wpadnięcia w sferę ubóstwa gospodarstw z osobami bezrobotnymi
Niepełnosprawni w GD	Niepełnosprawność osób wyraźnie zwiększa ryzyko ubóstwa gospodarstw domowych. Wpływ ten jest jednak relatywnie mniejszy niż w przypadku bezrobocia	Niepełnosprawność osób wyraźnie zwiększa ryzyko ubóstwa gospodarstw domowych. Wpływ ten jest jednak relatywnie mniejszy niż w przypadku bezrobocia

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Czapiński, T. Panek red. Diagnoza Społeczna 2009, s. 318-320. (różnice w opisie determinantów - kursywą)

W tekstach nie nastawionych na syntezę badań empirycznych, stwierdzenia dotyczące przyczyn ubóstwa w kontekście podziału na stanowiska indywidualistyczne i strukturalne były między innymi takie, że w Polsce w latach 90. dominowały te drugie („niewydolne rozwiązania makrospołeczne”) zaliczono do nich (Zabłocki et al., 1999, s. 18):

- Wysokie koszty utrzymania, które wynikały z wycofania się państwa z subsydiowania cen.
- Niski poziom świadczeń społecznych, do których zaliczono emerytury, renty i zasiłki dla bezrobotnych.

- Restrykcyjny system podatkowy i wysokie obowiązkowe składki ubezpieczeniowe, co miało powodować, że zatrudniający prowadzą politykę niskich płac i zatrudniają na czarno.
- System pomocy społecznej i jego deficyty („niewydolny i niedoinwestowany”).

Po tym wyliczeniu dodano jeszcze bezrobocie uznane za czynnik „absolutnie rozstrzygający” i „bezpośrednio odpowiedzialny” za wzrost ubóstwa.

Taka struktura wynikała zapewne stąd, że trudno uznać bezrobocie za niewydolne rozwiązanie makrospołeczne, ono jest raczej pochodną niewydolności rozwiązań makroekonomicznych, gdyby przyjąć podobny styl myślenia. Zbliżony charakter mają jednak wysokie koszty utrzymania, które jak zasugerowano były skutkiem świadomych decyzji podejmowanych w zakresie polityki gospodarczej, zresztą podobnie jak w przypadku systemu podatkowego. Właściwie wszystkie ze wskazanych elementów można uznać za będące pod kontrolą decydentów: subsydiowanie bądź nie cen wybranych usług i towarów, parametry wyznaczające hojność świadczeń społecznych, mniej lub bardziej restrykcyjny system podatkowy, wysokość składek na ubezpieczenie społeczne, usprawnianie i inwestowanie w pomoc społeczną. Decydenci pracują jednak w ograniczających ich swobodę strukturach ideowych, instytucjonalnych oraz związanych z interesami.

Porządek przyczynowy mógłby być taki: decyzje reformatorskie z zakresu polityki gospodarczej (wycofanie subsydiowania, restrykcyjne podatki i wysokie składki) wywołują skutki ogólnogospodarcze (wzrost kosztów utrzymania, wzrost bezrobocia, wzrost udziału niskich płac, wzrost zatrudnienia na czarno), które z kolei powodują wzrost ubóstwa.

Rzadko zadawane jest pytanie: jaką rolę odgrywa w tym rozumowaniu czynnik niskich świadczeń społecznych (łącznie z pomocą społeczną)? Zapewne jest to dodatkowy warunek wystąpienia wzrostu ubóstwa. Kontrfaktycznie myśląc, gdyby cały wzrost ubóstwa wywołany wzrostem bezrobocia został zaadresowany przez odpowiednio wysokie świadczenia społeczne (niezależnie od ich rodzaju), wówczas ubóstwo nie wzrosłoby. Dlaczego świadczenia społeczne nie były odpowiednio wysokie, aby zapobiec wzrostowi ubóstwa, mimo restrykcyjnych podatków i wysokich składek, które są źródłami ich finansowania? Odpowiedzi może być wiele, na przykład taka hipoteza: zdecydowano się na wypłacanie świadczeń większej liczbie osób w wieku produkcyjnym (wcześniejsze emerytury, renty jako ochrona socjalna transformacji i rozwiązywanie problemu bezrobocia), co ograniczyło możliwości ich zwiększania, przy napotkaniu ograniczeń budżetowych, będących elementem polityki antyinflacyjnej (cel ogólnogospodarczy w postaci ochrony wartości pieniądza miał priorytet przed celem ograniczenia wzrostu ubóstwa). Dodatkowym czynnikiem mogła być wiara w to, że ubóstwo motywuje do przedsiębiorczości.

Strategie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu – wzrost z redystrybucją

W dyskursie ekonomicznym, gdy uwzględnia się wymiar międzynarodowy, pytanie zasadnicze brzmi, jak rozumieć i mierzyć ubóstwo w populacji zróżnicowanych kulturowo (i pod wieloma innymi względami) makrojednostek takich jak państwa, kraje, ludy. A po drugie, co zrobić, aby kraje zidentyfikowane jako ubogie wyszły z tej sytuacji.

Nowy wymiar tej dyskusji nadała Unia Europejska i jej polityka spójności, która ma również charakter międzynarodowy, ale przekracza to co znaliśmy z praktyki międzynarodowej pomocy rozwojowej.

Jest tak dlatego, że integracja polityczna i gospodarcza Unii jest najdalej posunięta w porównaniu z innymi międzynarodowymi organizacjami tego typu, nie mówiąc już o systemie ONZ.

Wewnątrz państw również prowadzi się politykę w tym wymiarze, w Polsce jest to polityka rozwoju regionalnego (polityka spójności UE miała w tym przypadku duży wpływ). W zależności od poziomu wewnętrznego zróżnicowania danego kraju jego polityka rozwoju regionalnego może przypominać tę samą politykę prowadzoną w zbiorze krajów.

Najbardziej pojemne słowo klucz w tym kontekście to „rozwój”. Zakłada się, że możemy wpływać na ten proces i że to właśnie on odpowiada za szybsze lub wolniejsze pokonywanie dystansu, jaki dzieli kraje czy regiony ubogie (słabo rozwinięte, dopiero rozwijające się) od zamożnych (rozwiniętych). Stąd też cała dyskusja dotycząca dróg wyjścia z ubóstwa w makroskali może być sprowadzona do tego, jak będziemy ów rozwój rozumieli i mierzyli i jaką strategię rozwojową wybierzemy.

Do niedawna dominowało, a może nadal dominuje, rozumienie rozwoju w kategoriach ekonomicznych. Ludność danego kraju ma potrzeby i pragnienia, które zaspokajane są przez dobra i usługi. Jeżeli w danym okresie ludność ta skonsumowała określoną liczbę dóbr i usług, a w okresie następnym, przy założeniu stałej wielkości populacji, liczba skonsumowanych dóbr i usług zwiększyła się, to należy uznać, że sytuacja się poprawiła. Tę poprawę nazywa się w uproszczeniu wzrostem gospodarczym. Gdy utożsamimy rozwój z rozwojem ekonomicznym, a ten ze wzrostem gospodarczym, wówczas pozostaje nam jedynie dyskusja na temat strategii jego osiągania, zwiększania, przyspieszania, optymalizowania pomiędzy okresami itd.

Jak ma się ten rodzaj myślenia do rozwiązywania problemu ubóstwa? Jeżeli założymy, że kolejne przyrosty skonsumowanych dóbr i usług rozkładają się równomiernie pomiędzy osobami, gospodarstwami domowymi czy całymi regionami i państwami, to nawet przy pierwotnie bardzo nierównym rozkładzie konsumpcji w końcu wszyscy będą konsumować tak dużo dóbr i usług, że mimo nierówności znajdziemy się w świecie bez absolutnie rozumianego ubóstwa (tzn. zbyt niskiej konsumpcji w stosunku do minimalnie wystarczającego poziomu zaspokojenia podstawowych potrzeb i pragnień).

Dla tego rodzaju strategii rozwojowej problemem najważniejszym jest, jak zapewnić odpowiednie tempo wzrostu gospodarczego (średniego przyrostu konsumpcji dóbr i usług) globalnie i w kontekście międzynarodowym i poszczególnych krajów oraz w długim okresie. W ujęciu globalnym mamy do czynienia z całą ludnością świata i z globalnymi przyrostami konsumpcji, w ujęciu międzynarodowych regionów (np. UE) mamy do czynienia z ich ludnością oraz z przyrostem konsumpcji odniesionym do niej. W przypadku poszczególnych krajów chodzi o ich ludność i wzrost gospodarczy tylko w tym kontekście. W każdym z tych układów odniesienia zadaje się pytanie o strategię wzrostu gospodarczego.

Nie trzeba być przeciwnikiem tej strategii, a jedynie zwątpić w założenie o tym, że wzrost gospodarczy rozkłada się w miarę równomiernie, aby uwzględnić jeszcze pytanie o to, jak poprawić ten rozkład.

Rzeczywistość globalnego wzrostu gospodarczego może być taka, że ze znaczącymi przyrostami konsumpcji mamy do czynienia tylko w niektórych częściach świata, zamieszkiwanych przez mniejszą część ludzkości, a w pozostałych częściach mamy do czynienia ze stagnacją. Jeżeli w kolejnych

okresach to się powtarza, sytuacja jest następująca: mniejszość konsumuje coraz więcej, a większość pozostaje na takim samym poziomie (niskiej konsumpcji). W ostatniej dekadzie wzrost gospodarczy Chin, Indii i Brazylii nieco podważa tę konkluzję, czyli poziom konsumpcji większości również się podnosi.

Najbardziej pożądana sytuacja ma miejsce wtedy, gdy osiągamy wzrost gospodarczy (globalny, regionalny międzynarodowy, krajowy), ale przyrosty konsumpcji są tak rozłożone, że również sytuacja najmniej konsumujących w poprzednich okresach poprawia się i to w odpowiednim tempie. Jest to ideał wzrostu gospodarczego z uwzględnieniem sytuacji ubogich (*pro-poor growth*) czy wcześniejszy ideał wzrostu z redystrybucją (*growth with redistribution*). Myśląc bardziej radykalnie byłaby to idea *pro-equality growth*, czyli wzrost z ograniczaniem nierówności²¹.

W takim układzie definicji i założeń strategia przeciwdziałania ubóstwu poprzez wzrost gospodarczy ma dwa podstawowe cele:

- Rzeczywisty wzrost liczby²² konsumowanych dóbr i usług w całej populacji.
- Rzeczywisty wzrost liczby konsumowanych dóbr i usług w tej części populacji, która konsumuje najmniej.

W ujęciu bardziej radykalnym, drugi wzrost powinien być szybszy niż pierwszy, wówczas mamy do czynienia z ograniczaniem nierówności.

Czy takie podejście jest wrażliwe na krytykę ze strony zielonych? Tak, jeżeli przyjmą założenie, że obecnie osiągnięty łączny poziom konsumpcji jest zbyt wysoki, a dalsze jego przyrosty grożą globalną katastrofą. Wówczas pierwszy cel musiałby przyjąć postać następującą: „zmniejszenie rzeczywistej liczby konsumowanych dóbr i usług w całej populacji”. Zapewne do takiego poziomu, który uzna się za mniej ryzykowny. Nie wyklucza to realizacji celu drugiego, gdyż zmniejszenie konsumpcji tych, którzy już przekroczyli jej bezpieczny poziom, może się odbywać przy zwiększaniu konsumpcji tych, którzy nadal konsumują bardzo mało.

Pozostając przy strategii wzrostu gospodarczego, cała dyskusja sprowadzona zostaje do odpowiedzi na trzy pytania. Po pierwsze, w jaki sposób osiągać łączny wzrost konsumpcji. Po drugie, w jaki sposób osiągać wzrost konsumpcji tam, gdzie jest ona najmniejsza. Po trzecie, jak łączyć osiąganie tych celów jednocześnie, tzn. jak unikać tego, że będziemy osiągać jeden cel kosztem drugiego, np. podejmujemy działania, które mają na celu wzrost łącznej konsumpcji, ale ich skutkiem ubocznym jest stagnacja lub zmniejszenie konsumpcji tam, gdzie jest ona najmniejsza.

Odpowiedź na pierwsze pytanie jest przedmiotem debat między ekonomistami odkąd wzrost gospodarczy stał się jednym z najważniejszych celów polityki gospodarczej. W uproszczeniu, wszelkie dobra i usługi są produkowane przez ludzi, którzy w tym celu przekształcają zasoby naturalne i kulturowe swoje i innych ludzi. Pytanie więc brzmi, jak zorganizować system produkcji, aby wytwarzane dobra i usługi zaspokajały potrzeby i pragnienia ludzi w coraz większym zakresie (nie jest to tylko kwestia liczby, ale też odpowiedniej różnorodności). Tu pojawia się jedna z większych kontrowersji XX. wieku i praktyczna jej konsekwencja w postaci ustrojów wolnorynkowego

²¹ W badaniach CBOS na temat opinii Polaków o sprawiedliwości społecznej nawet na poziomie układania pytań nie pomyślano, że wzrostowi gospodarczemu może towarzyszyć ograniczanie nierówności (CBOS, 2012)

²² Poza uwagą zostaje kwestia jakości dóbr i usług.

kapitalizmu i centralnie planowanego socjalizmu. Obecnie dominuje na świecie ta pierwsza organizacja gospodarki. Wyróżnia się jej różne modele i są one porównywane pod względem osiągnięć w zakresie wzrostu konsumpcji w dłuższych okresach, ale też pod innymi względami, które dotyczą nierówności i ubóstwa (np. Goodin i in. 1999).

Pytanie drugie było chyba mniej popularne wśród ekonomistów. Wielu skupiło uwagę na wykazywaniu, że między efektywnością ekonomiczną a sprawiedliwością (równością) społeczną zachodzi sprzeczność. Gdy przyjmujemy, że dla wzrostu gospodarczego najlepsza jest jak najmniej ograniczona regulacją konkurencja prywatnych właścicieli kapitału (w tym właścicieli własnej siły roboczej, czyli kapitału ludzkiego), a każda redystrybucja (kapitału czy dochodu z niego) jest dla konkurencji szkodliwa, wówczas wniosek jest zawsze taki sam: ingerencja w rynek jest zbyt duża, więcej wolnego rynku to większy przyrost konsumpcji. Ten sposób myślenia może dodatkowo wzmacniać hipoteza, że nierówności zwrotnie mają dodatni wpływ na wzrost gospodarczy poprzez efekt motywacyjny. Nie tylko trzeba je zaakceptować jako koszt wzrostu, ale również chronić, a może i stymulować, jako czynnik pro wzrostowy. Jest jednak wśród ekonomistów grupa, która uważa za słuszne coś przeciwnego. Nierówności może i były korzystne dla wzrostu, ale w czasie uprzemysłowienia, gdy podstawowe znaczenie miał kapitał fizyczny. Gdy gospodarka zdominowana jest przez usługi, zasadniczy staje kapitał ludzki, a wtedy zmniejszanie nierówności działa pro wzrostowo (Galar, 2011; przegląd zob.: Aksman, 2010, s. 154).

Na tym przerywam ten wywód, który służył powiązaniu ze sobą klasycznych zagadnień dotyczących ogólnego wzrostu konsumpcji w całych populacjach (problem wzrostu gospodarczego) z równie klasycznymi zagadnieniami rozkładu konsumpcji w populacji. Ubóstwo można postrzegać jako problem niskiego poziomu konsumpcji łącznej (np. ludność Polski konsumowała w 1996 r. mniej niż w 2006 r., czyli wtedy była ona biedniejsza niż teraz), oraz jako problem tkwiący nie w tym ogólnym poziomie, ale w jego rozkładzie, a ściślej w dolnej jego partii (np. zbiorowość konsumujących najmniej w 1996 r. porównana ze zbiorowością konsumujących najmniej w 2006 r. i stwierdzenie, że sytuacja tych ostatnich pogorszyła się). Na tym tle dochodzi do nieporozumień, część komentatorów obserwując wzrost gospodarczy Polski w ciągu ostatnich 20 lat jest przekonana, że osiągnięcia są ogromne, a druga część, skupiająca się w ciągu tych lat na życiu i odsetku konsumujących najmniej, jest przekonana, że jest coraz gorzej (Deniszczuk, 2005, s. 156; Majcherek, 2006).

Te dwa aspekty należy rozważać łącznie, gdyż koncentrując uwagę na jednym z nich tracimy z pola widzenia drugi. Oba są jednak ważne, na tyle że badając dynamikę ogólnego dobrobytu społecznego uwzględnia się awersję do ubóstwa, jak i awersję do nierówności (Aksman, 2010, s. 157-192). Inaczej mówiąc, jako społeczeństwo chcemy być coraz bardziej zamożni, a jednocześnie chcemy, aby poprawiała się sytuacja tych z nas, którzy są w najgorszej sytuacji, ewentualnie, aby poziom nierówności nie przekraczał progu bezpieczeństwa. Odnosząc to rozumowanie do wieloosobowego gospodarstwa domowego: każdy z jego członków chce być bogatszy, ale również chce, aby jak najmniej było w nim osób ubogich, a jeżeli już są, żeby ich ubóstwo nie było głębokie. Stąd też najbardziej istotną sprawą jest sposób łączenia ze sobą celów z zakresu wzrostu konsumpcji łącznej oraz wzrostu konsumpcji tam, gdzie jest ona najmniejsza. Nie są to cele sprzeczne ze sobą i można je osiągać równocześnie, a w dodatku mogą się wzajemnie wzmacniać, gdy wzrost konsumpcji specyficznych dóbr i usług powiąże się z czynnikami dodatnie wpływającymi na potencjał produkcyjny ludzi. Ponadto wzrost mocy produkcyjnych gospodarki powinien spotykać się z przyrostem siły nabywczej ludności, w szczególności tej o niskich i najniższych dochodach (w uboższych krajach

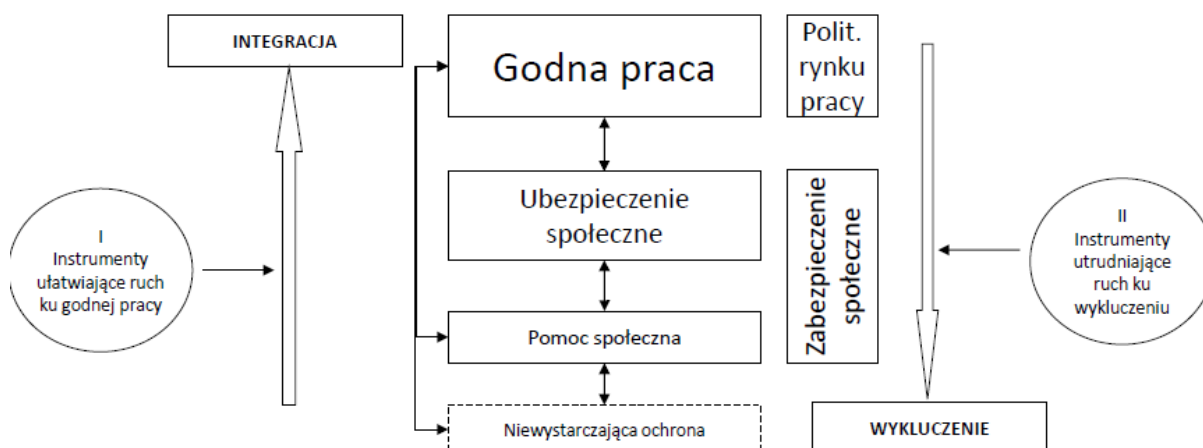
stanowić może ona większość). Z kolei środki na przeciwdziałanie ubóstwu są z podatków, a te nakłada się na dochody i konsumpcję, stąd im te ostatnie wyższe, tym wyższe mogą być wpływy podatkowe i tym większy potencjał dla działań skierowanych przeciw ubóstwu.

Reasumując w modelach dobrobytu należy uwzględniać dwa czynniki: wzrost / spadek dochodu i wzrost / spadek nierówności w jego rozkładzie. Jest to już wątek z dyskusji dotyczącej oceny dobrobytu społeczeństwa w zależności od poziomu dochodu średniego oraz rozkładu tego dochodu (Aksman, 2010; Kot, 2012). Przykładowo, jeżeli porównując dwa lata stwierdzimy, że dochód średni zwiększył się oraz zmniejszyły się nierówności w rozkładzie dochodów, to jednoznacznie powiększa się również dobrobyt społeczny (ponieważ jest on funkcją rosnącą dochodu średniego i malejącą poziomu nierówności przynajmniej w pewnym przedziale zmienności tych parametrów, Aksman, 2010, s. 169). W Polsce w okresie po 1989 r. wzrostowi dochodu średniego towarzyszył wzrost nierówności, w związku z tym pojawia się wątpliwość dotycząca tego, czy mamy do czynienia ze wzrostem dobrobytu społecznego, czy może z jego spadkiem. Zależy to w uproszczeniu od relacji ważności (wag) między dochodem średnim i nierównością, tzn. odpowiednio wysoki wzrost dochodu średniego może przeważać przyrost nierówności. Relacja tych wag nie musi być przy tym stała i może zależeć od kontekstu (zob. wyżej hipoteza przyzwyczajania do nierówności). Szacunki zmian dobrobytu społecznego w Polsce były już przeprowadzane i w jednym przypadku jednoznacznie wykazały, że w okresie 1996-2007 wystąpił wzrost dobrobytu społecznego niezależnie od kształtu funkcji łączącej go z dochodem średnim i poziomem nierówności, niemniej w niektórych latach zanotowano zmniejszenie się dobrobytu (Aksman, 2010, 166-172). W drugim przypadku dla okresu 1993-2005 mamy wniosek o spadkowej tendencji w zakresie dobrobytu społecznego (Kot, 2012, s. 193-196, w szczególności wykres 6.24). Wyniki uzyskane przez S.M. Kota wydają się być bardziej wartościowe, gdyż przeprowadził przekonującą krytykę skróconych funkcji dobrobytu używanych przez E. Aksman, uwzględnił ubóstwo w kształcie funkcji dobrobytu (ujemne wartości dobrobytu przypisano wydatkom poniżej linii ubóstwa) i przyjął, że awersja do nierówności jest większa od 1.

Biorąc pod uwagę tezy o tym, że ubóstwo relatywne bardziej odzwierciedla nierówności niż ubóstwo absolutne, można uznać, że w funkcji dobrobytu społecznego poza średnim dochodem i nierównością powinno znaleźć się również ubóstwo absolutne. W związku z tym nawet duże przyrosty średniego dochodu, którym towarzyszy wzrost nierówności i w szczególności wzrost ubóstwa absolutnego (w tym skrajnego poniżej granicy minimum egzystencji) nie wystarczyłyby do stwierdzenia, że mamy do czynienia ze wzrostem dobrobytu społecznego. Zmusiłoby to do reorientacji polityki z celu wzrostu średniej, na wzrost średniej z redukcją ubóstwa absolutnego, przy czym ze względu na większą kontrolę nad ubóstwem (różne instrumenty polityki podatkowo-transferowej) może być to również uzasadnione z praktycznych względów.

W ujęciu bardziej praktycznym struktura ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego powinna uwzględniać zagadnienie godnej pracy, co najmniej odpowiednio wynagradzanej i która daje zabezpieczenie w razie ryzyk socjalnych poprzez mechanizm ubezpieczenia społecznego (o jakości pracy zob. m.in. Gallie, 2007; Guillen, Dahl, 2009). Ponadto konieczny jest jeszcze minimalny dochód gwarantowany jako system uzupełniający dla tych, których przed ubóstwem nie ochroniły instytucje rynku pracy i ubezpieczeń społecznych (schemat 6).

Schemat 6. System przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu



Źródło: I. Nicaise i in., *Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries*, 2004, s. 11 (z modyfikacjami, strzałki pokazują możliwości przepływów z poszczególnych stanów).

Przy założeniu, że osiągnięcie celów instrumentów I rodzaju może utrudniać osiągnięcie celów instrumentów II rodzaju i odwrotnie (hipoteza sztywnego rynku pracy i demotywujących do pracy skutków zabezpieczenia społecznego, hipoteza o zubożeniu wynikającym z restrykcyjności pomocy nastawionej na aktywizację), przedmiotem troski powinno być takie ich projektowanie, aby minimalizować ewentualne sprzeczności (jeżeli takie stwierdzimy empirycznie i będą one wystarczająco duże). Jest to problem dostrzegany od dawna w refleksji nad zabezpieczeniem społecznym – możliwość negatywnego wpływu zabezpieczenia na czas i intensywność pracy i na liczbę i jakość dzieci (tzn. na rodzinę). Skala tego rodzaju wpływu może być jednak niewielka, a koszt dostosowania całego systemu, aby ten wpływ był jeszcze zmniejszony, może być zbyt duży.

Jeden z wniosków badań porównawczych prowadzonych według schematu 6 był następujący:

Ogólnie mówiąc, nordyckie systemy zabezpieczenia społecznego mają najlepsze wyniki w reintegrowaniu ludzi ze stanu niewystarczającej ochrony i minimalnego dochodu do pracy. W ten sposób potwierdza się ich reputacja jako „czempionów aktywnej polityki rynku pracy” (Nicaise i in., 2004, s. 18).

Interpretacja ubóstwa jako zjawiska, które należy ograniczać wydaje się być oczywista, w szczególności, jeżeli skupimy uwagę na ubóstwie skrajnym. Nie wydaje się też kontrowersyjne przypisywanie całej polityce społecznej, a w szczególności niektórym jej działom, np. pomocy społecznej, celów tego rodzaju. Skądinąd wiemy, że jest kilka modeli polityki społecznej, a współcześnie przyjęło się twierdzić, że należy zmniejszyć jej opiekuńczość i zwiększyć komponenty aktywizacyjne. Skłania to do postawienia pytania o skuteczność (i efektywność) polityki społecznej jako takiej oraz jej różnych modeli i instrumentów w redukcji ubóstwa.

Z międzynarodowych analiz porównawczych wynika, że bardziej wszechstronna, hojna oraz bardziej uniwersalistyczna (skierowana do wszystkich, a nie tylko do ubogich²³) polityka społeczna lepiej

²³ Ten wątek jest ważny w polskim kontekście, gdyż u nas dominuje przekonanie, że trzeba lepiej adresować pomoc pieniężną. Dla zwolenników tej strategii najważniejszym obiektem ataków jest tzw. becikowe wypłacane pierwotnie wszystkim kobietom po urodzeniu dziecka. Pierwszy wyłom w powszechności polegał na wprowadzeniu warunkowania zachowaniem (wizyta kobiety u ginekologa), drugi na wprowadzeniu niedawno

przyczynia się do ograniczania ubóstwa w ogóle oraz ubóstwa poszczególnych grup (przynajmniej w zamożnych krajach zachodnich). Przypisywanie zasadniczego znaczenia cechom indywidualnym (np. niezatrudnienie, niedostateczna edukacja, samotne macierzyństwo, uzależnienia) w wyjaśnianiu ubóstwa, nie wydaje się być uzasadnione. Osoby z tymi samymi cechami umieszczone w różnych kontekstach instytucjonalnych nie są tak samo narażone na ubóstwo. Im wszechstronniejsza, hojniejsza i bardziej uniwersalna polityka społeczna, tym niższe ubóstwo w ogóle i tym niższe ubóstwo zbiorowości z cechami indywidualnymi sprzyjającymi ubóstwu, np. samotnych matek (Nelson, 2004; Brady i in., 2009; Brady, Burroway, 2012). Najsilniejszy wpływ ma jednak zakres wsparcia dla gospodarstw domowych mierzony udziałem transferów socjalnych w średnim dochodzie (Brady, Bostic, 2012²⁴). W tym ostatnim badaniu przy kontroli wpływu cech indywidualnych i gospodarstw domowych nieistotny okazał się uniwersalizm, ale także adresowanie i hojność. Dodatkowo badano również wpływ dualizacji (wyraźnie wyższe wsparcie socjalne dla części tej samej zbiorowości²⁵) na ubóstwo i okazał się on istotny dla bezrobotnych, tzn. dualizacja sprzyja ubóstwu w tej grupie.

Poza różnicami w potencjale do redukcji ubóstwa między większym a mniejszym zakresem wsparcia, czy świadczeniami uniwersalnymi a selektywnymi, mamy również spór o to, która strategia – bardziej opiekuńcza (głównym instrumentem są świadczenia pieniężne) czy bardziej aktywizująca – będzie w tym względzie lepsza. Czy uzasadniona jest wiara w to, że więcej aktywizacji i mniej opiekuńczości spowoduje większe ograniczenie ubóstwa w porównaniu z dominacją strategii o odmiennych proporcjach?²⁶ Przynajmniej w jednej poważnej i porównawczej analizie empirycznej nie uzyskano przekonujących dowodów, aby instrumentarium aktywizacyjne i usługi społeczne (edukacja) w ogóle ograniczały ubóstwo (deprywację materialną), w odróżnieniu od dowodów na to, że ogranicza je pomoc społeczna, nawet po uwzględnieniu wpływu wzrostu gospodarczego (Nelson, 2012, s. 158). Z tego, że bezrobocie jest ważnym korelatem ubóstwa, a zatrudnienie wiąże się z poziomem edukacji, można wyciągnąć wniosek, że aktywizacja zawodowa i edukacja to najbardziej skuteczne instrumenty ograniczania tego problemu. Dlaczego nie udało się jednak tego potwierdzić empirycznie? Poza kwestiami operacjonalizacji poszczególnych zmiennych i użytymi metodami analizy, jednym z wyjaśnień jest pozostawanie w ubóstwie mimo podejmowania pracy (w wyniku zastosowania instrumentów aktywizacyjnych)²⁷, a także to, że być może niewielka część ubogich podejmuje pracę pod wpływem aktywizacji i edukacji, czyli instrumenty te dostępne są mniejszości ubogich i/lub są mało skuteczne w stosunku do nich²⁸. Istotne może być odróżnienie instrumentów zapobiegania

górną granicy dochodu, który nie kwalifikuje do świadczenia. Przy czym od połowy pierwszej dekady XXI wieku świadczenie ma ciągle wysokość 1 tys. zł, a więc jego wartość realna obecnie wynosi mniej niż 800 zł. Jest to niespójne z ideologią legitymizującą adresowanie, tzn. będziemy płacić mniejszej liczbie bardziej potrzebujących, a więc świadczenia będą wyższe. Zob. artykuł A. Kurowskiej z 2008 r. i powoływanie się na niego w celu uzasadnienia postulatów zwiększenia adresowania.

²⁴ Interesująca propozycja nowych wskaźników dla pięciu wymiarów polityki społecznej na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych.

²⁵ Teza dotycząca dualizacji rynku pracy i polityki społecznej zob. Emmenegger i in. (2012).

²⁶ O aktywnej polityce społecznej w Polsce afirmująco zob. m.in. A. Karwacki, M. Rymsza (2011), M. Rymsza, T. Kaźmierczak (2012).

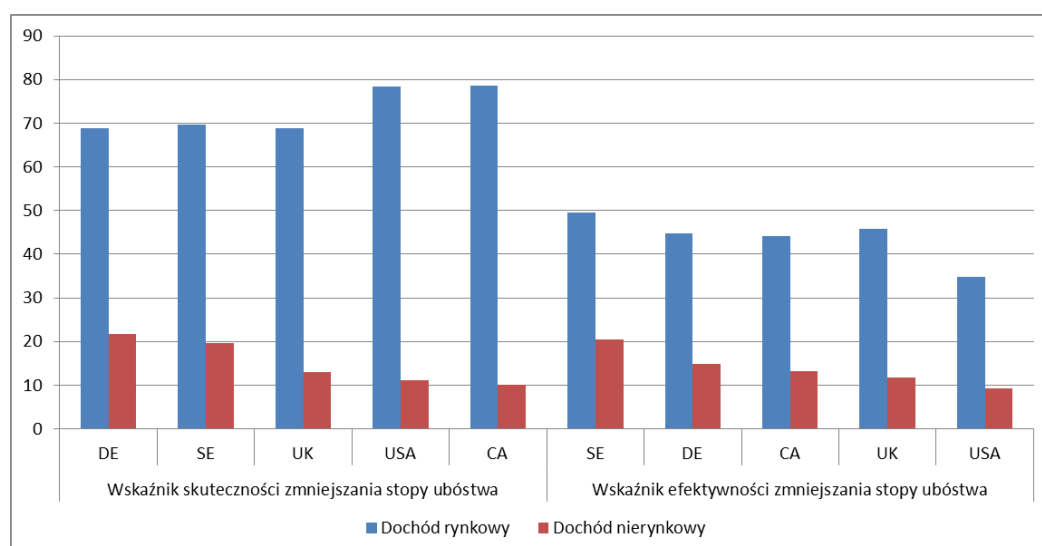
²⁷ Praca nie zawsze jest remedium na ubóstwo, odsetek osób pracujących i jednocześnie ubogich w Polsce wynosił w ostatnich latach ok. 10 %, ogólniej o tym zagadnieniu zob. Crettaz (2011).

²⁸ O tym, że szkolenia mają ograniczoną skuteczność pod względem uzyskiwania przez ich absolwentów zatrudnienia zob. m.in. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (2011, s. 166).

ubóstwu (praca i edukacja) i ograniczania ubóstwa. Te pierwsze mogą być trudno dostępne i mało skuteczne w stosunku do tych, którzy już w ubóstwie się znajdują.

Powyższe uwagi opierają się na raportach z analizy danych z badań budżetów gospodarstw domowych z różnych krajów (Luxembourg Income Study). Wykorzystuje się je głównie po to, żeby na ich podstawie obliczyć wskaźniki ubóstwa i uczynić z nich zmienne zależne w równaniach analizy regresji. Zmiennymi niezależnymi są wtedy przykładowo wzrost gospodarczy, udział wydatków społecznych w PKB itp. zmienne, które mają charakteryzować kontekst gospodarczy i politykospołeczny (wyjątkiem były analizy Bradyego i Bostic). Nieco inaczej postępują ci badacze, którzy nie wychodzą poza dane z badań budżetów gospodarstw domowych. Ze względu na to, że jest tam zawarty cały rozkład dochodów z ich wszystkimi źródłami można analizować ich wpływ na ubóstwo. Ze względu na to, że nie wszystkie świadczenia mają w intencji podnosić dochód ponad linię ubóstwa, ważne staje się odróżnienie wpływu na stopę ubóstwa i wpływu na głębokość ubóstwa, np. dane świadczenie może podnosić dochody wielu ubogich, ale nie na tyle, aby były one wyższe niż granica ubóstwa. Jeżeli dodatkowo uwzględnimy również wpływ podatków, wówczas otrzymamy obraz działania całego systemu podatkowo-transferowego (Bibi, Duclos, 2010).

Wykres 9. Skuteczność i efektywność ograniczania stopy ubóstwa



Źródło: dane za S. Bibi, J.-Y. Duclos (2010), obliczenia własne dochodu nierynkowego, opracowanie własne. Skróty: DE – Niemcy, SE – Szwecja, UK – Wielka Brytania, CA - Kanada

Przyjmijmy za układ odniesienia hipotetyczny stan, w którym każde gospodarstwo domowe ma zerowy dochód. Po uwzględnieniu różnych źródeł dochodu możemy obliczyć ich wpływ na zmniejszenie stopy ubóstwa w porównaniu z tym hipotetycznym stanem (skuteczność), a także porównać osiągnięcia w tym zakresie z kosztami (efektywność)²⁹. Wyniki analiz tego typu dla danych z pięciu krajów przedstawia wykres 9. We wszystkich krajach większy potencjał w ograniczaniu ubóstwa ma dochód rynkowy (wynagrodzenia, dochody z kapitału itp.), a jest tak dlatego, że to on stanowi dominującą część dochodów gospodarstw domowych. Gdy porównamy rankingi wskaźników skuteczności i efektywności dla dochodu rynkowego i nierynkowego netto (po uwzględnieniu podatków, na wykresie uporządkowanie malejące według tego drugiego), widzimy, że w USA i

²⁹ Zob. koncepcję tego typu wraz z zastosowaniem w R. Szarfenberg (2008).

Kanadzie potencjał ograniczania ubóstwa przez dochód rynkowy jest większy od pozostałych krajów. Jeżeli jednak weźmiemy pod uwagę pozostałe wartości, czyli skuteczność dochodu nierynkowego netto i efektywność dochodu rynkowego i nierynkowego w ograniczaniu ubóstwa, kraje europejskie (w szczególności Niemcy i Szwecja) osiągają lepsze wyniki niż USA i Kanada. Podobne wnioski będą dotyczyły wskaźników skuteczności i efektywności w odniesieniu do głębokości ubóstwa i porównaniu dochodu rynkowego i nierynkowego netto.

Jeżeli dochód rynkowy ma największe znaczenie dla ograniczenia stopy i głębokości ubóstwa to jasne jest teraz, dlaczego w strategii państwa nastawionej na minimalizację problemów tego typu powinien być uwzględniany również i ten aspekt. Kluczowa jest teraz odpowiedź na pytanie, od czego zależy poziom i rozkład dochodu rynkowego (pierwotnego). Przynajmniej w istotnym zakresie, od ustroju i regulacji aktywności ekonomicznej ludzi w danym społeczeństwie oraz jej podstaw w postaci kapitału (o różnych postaciach, od rzeczowego, przez finansowy, do ludzkiego). Gdy kapitał jest rozdzielony wielowymiarowo nierówno, czyli część gospodarstw domowych jest zasobna w jego różne postacie, a część ma w tym względzie liczne niedostatki, to wówczas dochody ze sprzedaży kapitału na rynku przez te grupy też są bardzo zróżnicowane.

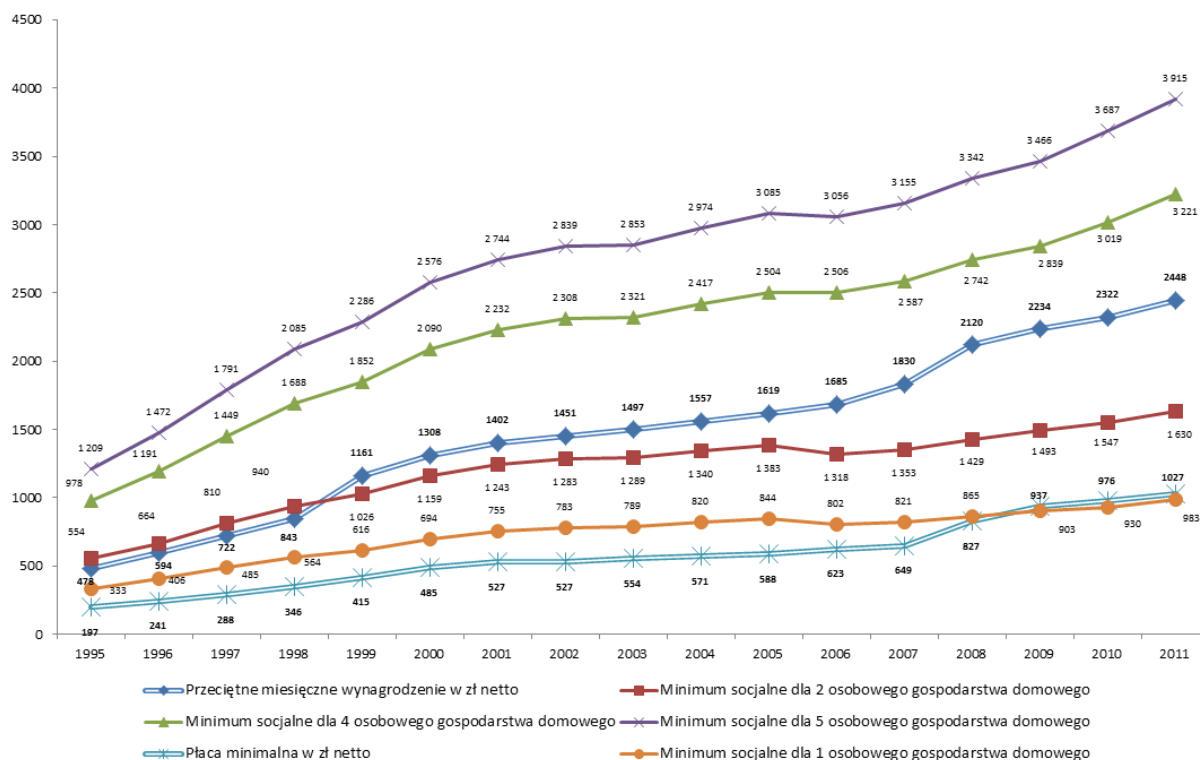
Od dawna podkreślano, że nierówność w zakresie pierwotnych źródeł dochodu jest o wiele ważniejsza od tego, co można zrobić za pomocą redystrybucji środków, które udało się zgromadzić w budżecie publicznym (z podatków i innych źródeł) i w funduszach dobroczynnych. Klucz do rozwiązania problemów ubóstwa i wykluczenia nie leży więc przede wszystkim w ograniczaniu nierówności poprzez świadczenia finansowane ze środków publicznych, ale w działaniach na rzecz wzrostu z ograniczaniem nierówności w obszarze pierwotnej dystrybucji kapitału i tym samym dochodów z niego czerpanych. To dlatego, część ekonomistów dowodzi, że bardziej równomierne rozłożenie kapitału w społeczeństwie może dać wyższy dochód łączny, a jednocześnie zmniejszy ubóstwo.

Polityka ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce

Teoria wzrostu gospodarczego z ograniczaniem nierówności poprzez kosztowną, hojną i uniwersalistyczną politykę społeczną była trudna do zastosowania w szczególnej sytuacji Polski lat 90. Ustrój socjalistyczny, po przejściach związanych z masowym ruchem społecznym Solidarność i stanem wojennym, szybko był reformowany w latach 80., co nie uchroniło go jednak przed upadkiem i nastąpiła dekada transformacji. Jej celem ekonomicznym było radykalne przekształcenie upaństwowionej gospodarki socjalistycznej w sprywatyzowaną gospodarkę kapitalistyczną. Kosztem tego był początkowo kryzys gospodarczy i niedługo potem wzrost nierówności i ubóstwa. W pierwszych latach 90. nierówności zmniejszyły się (Kurowska, 2011; załącznik 1), co można wyjaśnić między innymi w taki sposób: ogólny spadek dochodów z powodu restrukturyzacji gospodarki dokonywał się w kontekście instytucji redystrybucyjnych odziedziczonych po PRL, ale też nowostworzonych (zasiłki dla bezrobotnych, pomoc społeczna), które złagodziły spadek poziomu życia niezatrudnionych przy ogólnym spadku i tak niskiego poziomu życia. Dopiero odbicie w postaci wzrostu gospodarczego coraz szybciej zaczęło generować rozwarstwienie dochodów, w tym również ubóstwo, sprzyjała temu polityka ograniczania hojności i selektywizacji przynajmniej części polityki społecznej (np. zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki rodzinne).

Priorytetem transformacji była restrukturyzacja gospodarki, czego skutkiem miał być prędszy czy później szybki przyrost dochodu i konsumpcji łącznej, co też nastąpiło. Problem nierówności miał dużo mniejszą wagę, co było dość oczywiste biorąc pod uwagę radykalne zerwanie z socjalizmem i jego egalitarystyczną ideologią oraz, założenie charakterystyczne dla wiary w wolny rynek, że nierówności są naturalne dla kapitalizmu, a ubóstwo absolutne w nim nie występuje.

Wykres 10. Wynagrodzenie przeciętne i najniższe netto a minimum socjalne dla różnych typów gospodarstw domowych 1993-2011

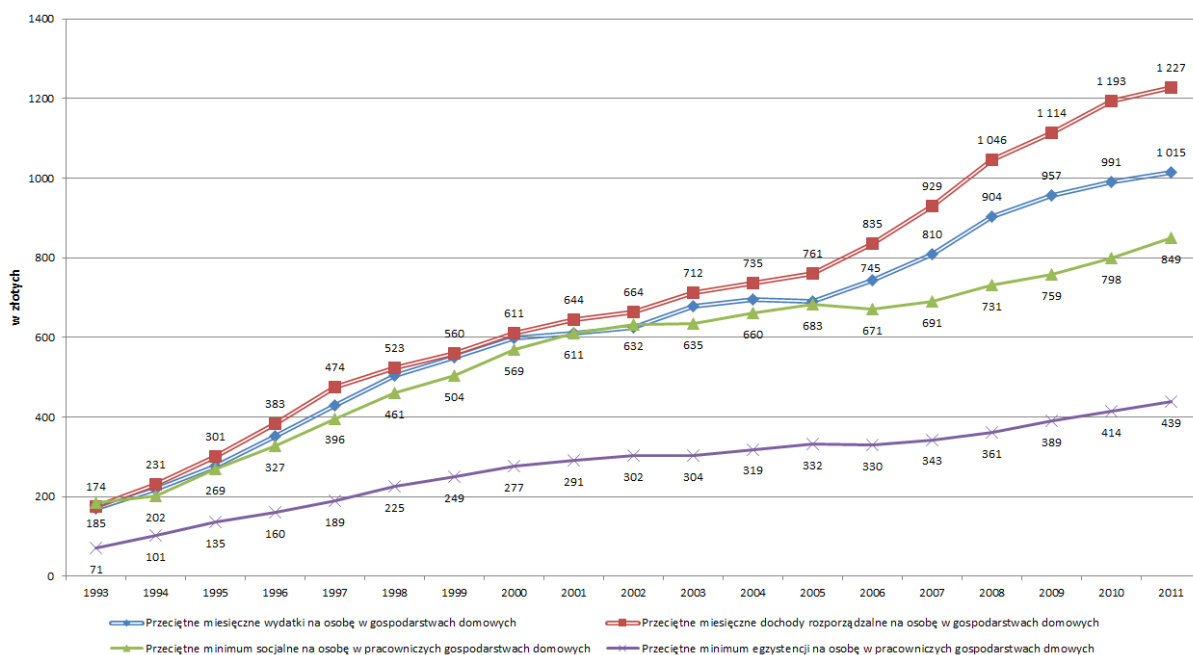


Źródło: dane GUS i IPiSS, część obliczeń i opracowanie własne, unettowanie płac przed 2000 r. dla warunków tego roku, uwaga na zmianę metodologii liczenia minimów w 2006 r.

Minimum socjalne dla gospodarstw domowych z dwójką i trójką dzieci było wyższe niż przeciętne wynagrodzenie netto od co najmniej 1995 r. Jeżeli przyjmujemy przy tym, że w rodzinach wielodzietnych poziom wynagrodzeń jest niższy niż przeciętna krajowa, to nawet dwa wynagrodzenia netto mogą być niższe niż poziom wydatków uznanych za biologicznie i społecznie niezbędne, np. zarobki obojga dorosłych w wysokości 1500 zł netto miesięcznie dają łącznie 3000 zł, co już przy dwójce dzieci będzie za mało w stosunku do wydatków na poziomie minimum socjalnego, wynoszącego 3221 zł. Zarobki na tym poziomie nie uprawniają do większości świadczeń rodzinnych i z pomocy społecznej ze względu na stosowane tam kryteria dochodowe.

Wynagrodzenie średnie i najniższe niezbyt precyzyjnie przedstawia sytuację finansową gospodarstw domowych, niemniej ten drugi parametr jest pod kontrolą decydentów. Nieco inne porównania otrzymamy dla uśrednionych wydatków i dochodów stwierdzanych w badaniach budżetów gospodarstw domowych (te drugie zawierają również świadczenia pieniężne, ale istotna jest struktura źródeł dochodu).

Wykres 11. Przeciętne miesięczne dochody i wydatki na osobę a minimum socjalne i minimum egzystencji

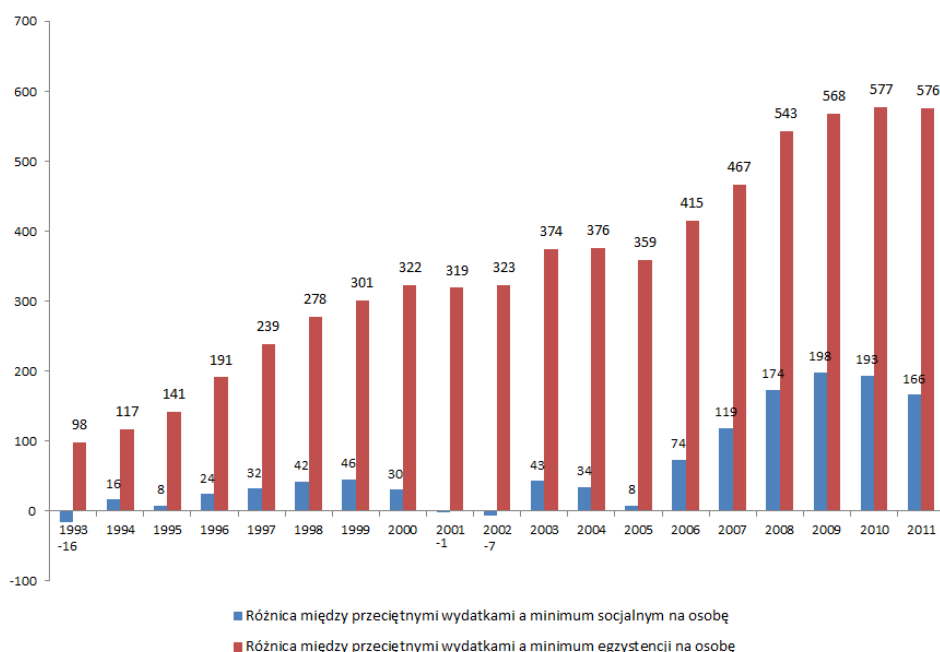


Źródło: dane GUS i IPiSS, część obliczeń i opracowanie własne, uwaga na zmianę metodologii badań budżetów gospodarstw domowych w latach 90. i obliczania minimów w 2006 r.

Przeciętne wynagrodzenie netto na osobę w gospodarstwach domowych wynosiło w 2011 r. 1122 zł, a przy zastosowaniu skali ekwiwalentności 1750 zł (na podstawie danych z badań budżetów dotyczących przeciętnej liczby osób, jednostek ekwiwalentnych w rodzinie). Bliżej tej pierwszej wielkości były przeciętne dochody rozporządzalne na osobę. Do 2005 roku przeciętne dochody, wydatki i minimum socjalne na osobę były zbliżone, a niekiedy minimum nieco przewyższało przeciętne wydatki (w latach 1993, 2001 i 2002). W porównaniu z minimum egzystencji w tym okresie dochody i wydatki rosną szybciej, co oznacza, że część ich przyrostu miało jednak wymiar realny. Zakładając stały zestaw dóbr i usług w koszykach minimum, wzrost ich wartości w pieniądzu związany jest tylko z utratą siły nabywczej, a inaczej z inflacją. Szybszy wzrost minimum socjalnego niż minimum egzystencji może wynikać między innymi stąd, że w koszyku tego pierwszego były towary, których ceny rosły szybciej. O tym, że siła nabywcza dochodów nie rośnie świadczyłoby to, że ich wzrost byłby równy lub mniejszy niż wzrost wartości minimów. Część zmian w wysokości minimów związana była jednak również ze zmianami zawartości koszyków. Bardziej zaawansowana analiza powinna to uwzględnić.

W okresie 2006-2011 mamy do czynienia z wyraźnie szybszym wzrostem przeciętnych dochodów i wydatków (w tym dochody coraz bardziej odbiegają od wydatków) w porównaniu z minimum socjalnym i egzystencji, w związku z tym rośnie odległość między wartościami tych wskaźników. Gdyby minimum socjalne uczynić kluczowym kryterium wzrostu zamożności gospodarstw domowych, wówczas można byłoby stwierdzić, że dopiero od 2006 r. mieliśmy do czynienia z realnym wzrostem poziomu życia (według zasady, że im dochody i wydatki przeciętne wyższe od minimum socjalnego, a w szczególności od minimum egzystencji, tym zamożniejsze są gospodarstwa domowe). Istotne też, że od 2009 r. sytuacja się jednak zaczyna nieco pogarszać. Chodzi przy tym o obraz dla całego kraju i o średnie.

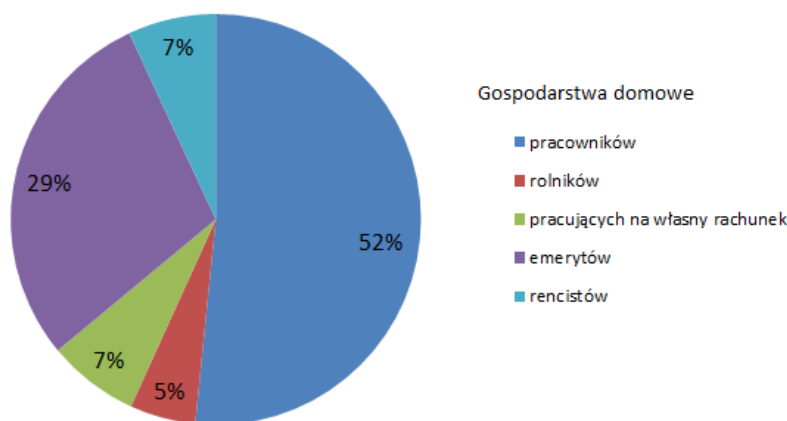
Wykres 12. Różnice między przeciętnymi wydatkami a przeciętnymi minimami na osobę



Źródło: dane GUS i IPiSS, obliczenia i opracowanie własne, uwaga na zmianę metodologii badań budżetów gospodarstw domowych w latach 90. i minimów w 2006 r.

Jeżeli spojrzymy na sytuację w zależności od źródła utrzymania, to pracujący na własny rachunek mają się w Polsce najlepiej, choć w ostatnich latach ich sytuacja poprawia się wolniej niż w przypadku pracowników (których jest oczywiście najwięcej).

Wykres 13. Struktura gospodarstw domowych zbadanych przez GUS w 2011 r.

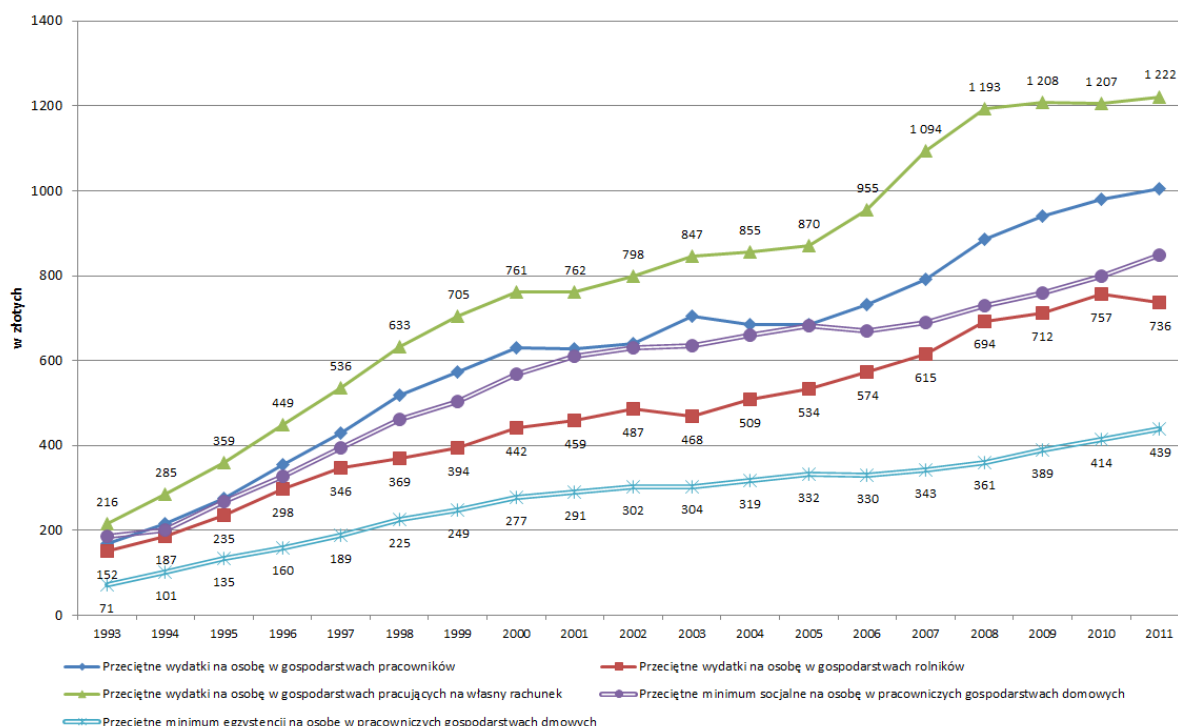


Źródło: dane z Budżety gospodarstw domowych w 2011 r., GUS, s. 61, opracowanie własne

Odsetki gospodarstw domowych w zależności od głównego źródła utrzymania w próbie dla badań budżetów gospodarstw domowych powinny dobrze odzwierciedlać rzeczywistą strukturę pod tym względem. Możemy zastanawiać się nad tym, jaka konfiguracja byłaby najbardziej optymalna dla powiększania dochodów wszystkich z uwzględnieniem większej dynamiki dochodów ubogich. Po pierwsze, na wykresie 13 nie ma gospodarstw domowych utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych. Jak wiemy ich sytuacja dochodowa jest najgorsza, w następnej kolejności dotyczy to rencistów i rolników. Pierwsze dwie grupy korzystają przede wszystkim ze świadczeń pieniężnych

finansowanych ze środków publicznych. Strategia wobec ich sytuacji powinna być dwutorowa: 1) przesunięcie do zarobkowych źródeł dochodu; 2) zwiększenie poziomu świadczeń z pomocy społecznej i z systemu rentowego. Jeżeli chodzi o strategię dotyczącą gospodarstw emeryckich, to wydłużenie czasu aktywności zawodowej poprzez podniesienie wieku emerytalnego, będzie zapewne działało na rzecz przesunięcia w kierunku źródeł pracowniczych, rent i niezarobkowych. Ważne więc, aby mobilność była skierowana ku tym pierwszym. Gdy weźmiemy pod uwagę tylko gospodarstwa pracownicze, utrzymujących się z pracy na własny rachunek i rolników, wówczas zapewne popierana będzie mobilność w kierunku pierwszych dwóch. Dalej, podstawowym jest pytanie, jak wielu z nas może utrzymywać się głównie z pracy na własny rachunek, czy już osiągnęliśmy w tym względzie optimum, i jakie pozytywne i negatywne konsekwencje może mieć zwiększanie tego odsetka, np. do poziomu 15-20%. Można postawić hipotezę, że przedsiębiorca jest głównym bohaterem kapitalizmu, więc instytucje społeczeństwa kapitalistycznego preferują i uprzywilejowują przedsiębiorców. Tu oczywiście jest wielkie zróżnicowanie (pomijając fikcyjnych przedsiębiorców, czyli pracowników zmuszonych do samozatrudnienia) od indywidualnych firm, przez małe i średnie, do dużych i wielkich.

Wykres 14. Wydatki przeciętne na osobę według głównego źródła utrzymania a minimum socjalne i minimum egzystencji



Źródło: dane GUS i IPiSS, obliczenia i opracowanie własne, uwaga na zmianę metodologii badań budżetów gospodarstw domowych w latach 90. i minimów w 2006 r.

O ile przez cały okres przeciętne wydatki na osobę w gospodarstwach domowych utrzymujących się głównie z rolnictwa były niższe niż minimum socjalne³⁰, to w pracowniczych gospodarstwach domowych było odwrotnie. A od 2006 r. widać szybszy przyrost wielkości wydatków w stosunku do minimum socjalnego i tym samym większy dystans między tymi wielkościami.

³⁰ Trzeba jednak pamiętać, że minimum socjalne jest liczone dla gospodarstw pracowniczych i emeryckich.

W Polsce dominowało i nadal dominuje w domniemanej strategii ograniczania ubóstwa³¹ podejście nastawione wzrost gospodarczy, który można w uproszczeniu utożsamić z realnym wzrostem dochodów i wydatków gospodarstw domowych. Zagadnienia nierówności i ubóstwa są na marginesie debaty i polityki publicznej. W reformach systemu emerytalnego, oświatowego, zdrowotnego, polityki rodzinnej czy polityki rynku pracy, nie kwestie redystrybucyjne są ważne, ale zagadnienia związane tak czy inaczej ze wzrostem. W pierwszym przypadku chodziło o to, że coraz mniej zbilansowany finansowo system emerytalny byłby zbyt dużym obciążeniem dla gospodarki, czyli hamowałby wzrost. W drugim, po uznaniu, że kapitał ludzki jest ważny dla wzrostu gospodarczego, priorytet ma edukacja i jej reformowanie pod hasłem zaspokajania potrzeb pracodawców. Co do systemu opieki zdrowotnej, to głównym problemem były i są nadal jego koszty, w szczególności symbolizowane przez zadłużenie szpitali i dążenie do ich ekonomizacji. W przypadku reform polityki rodzinnej głównym motywem znowu nie jest redystrybucja, ale wzrost dzietności. Ma to być remedium na problemy finansów publicznych i rynku pracy, czyli znowu najważniejszy jest kontekst wzrostu gospodarczego. Z kolei reformy polityki rynku pracy zarówno w wymiarze regulacyjnym (prawo pracy) jak i socjalno-aktywizacyjnym (zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia przedemerytalne, usługi rynku pracy) najłatwiej jest powiązać z działaniami na rzecz wzrostu, gdyż te pierwsze ograniczają ochronę pracowników (uelastycznianie, które ma się przyczyniać do większej wydajności i wzrostu zatrudnienia), a te drugie mobilizują bezrobotnych do znajdowania pracy (np. zmniejszający się z czasem zasiłki dla bezrobotnych dostępny dla mniejszości bezrobotnych oraz pozytywne i negatywne bodźce).

Z konieczności te uwagi są bardzo ogólne i nie sposób zająć się wszystkimi aspektami polityki wzrostu z redystrybucją oraz możliwymi ich stykami pozytywnymi i negatywnymi, a także przewidywanym i realnym ich wpływem na poziom ubóstwa w ogóle i siłę korelacji ubóstwa i cech indywidualnych. Poniżej skoncentruję uwagę na tym, co działo się w systemie socjalnym, który w klasycznym ujęciu bezpośrednio adresuje problemy ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Zawartość instytucjonalna tego systemu jest obecnie w Polsce bardziej złożona niż w latach 90. Z pewnością nie jest to tylko pomoc społeczna z jej zasiłkami (okresowymi, stałymi, celowymi) i usługami (praca socjalna). Gdybyśmy użyli kryteriów dochodowych jako cechy kwalifikującej, to pojawiają się w jego obrębie również świadczenia rodzinne (zasiłki rodzinne, dodatki do nich oraz świadczenia opiekuńcze). Ostatnim z najbardziej socjalnych świadczeń są w takim ujęciu dodatki mieszkaniowe. Wyjście poza socjalność ku kilku kategoriom klientów uznanych za zagrożonych ubóstwem nastąpiło poprzez stworzenie systemu zatrudnienia socjalnego, uznanego w jednym z raportów Rady Ministrów dla Sejmu za wyraz idei *workfare*, rozumianej jako „praca zamiast zasiłku” (RM, 2012, s. 5). Osoby, które zostały przyjęte do CISów mają jednak prawo do świadczenia pieniężnego (świadczenie integracyjne), którego wysokość ustalana jest w odniesieniu do zasiłku dla bezrobotnych. Jest to więc próba łączenia instrumentów socjalnych i aktywizacyjnych w kontekście pomocy społecznej. Podobne znaczenie wydają się mieć prace społecznie użyteczne, do których

³¹ Wedle mojej wiedzy, żaden dokument przyjęty przez władze publiczne w Polsce nie koncentrował się wyłącznie na ograniczaniu problemu ubóstwa. Mimo zobowiązań do opracowania takiego dokumentu wynikających z Deklaracji i Programu Działań przyjętych w Kopenhadze na Światowym Szczycie na rzecz Rozwoju Społecznego w 1995 r. Być może Narodowa Strategia Integracji Społecznej 2004-2010 była najbliższą, ale tworzono ją już pod wpływem koncepcji wykluczenia społecznego i jest tam wiele innych celów poza ograniczeniem ubóstwa. Obowiązkowe lokalne strategie gminne i powiatowe obejmują różne problemy społeczne, a nie przede wszystkim ubóstwo.

kieruje się osoby zarejestrowane jako bezrobotne, ale bez prawa do zasiłku dla bezrobotnych i korzystające ze świadczeń pomocy społecznej (praca na rzecz instytucji lub organizacji działających w zakresie zadań pomocy społecznej, do 10 godzin tygodniowo przy wynagrodzeniu 7,70 zł za godzinę w 2012 r.). Przyzwolono również na ograniczone w czasie i tylko dla osób z którymi podpisano kontrakt socjalny, łączenie zasiłku okresowego (oraz celowego) z dochodem z pracy (zmiana ustawy o pomocy społecznej w 2011 r.).

Tabela 10. Trzy rodzaje aktywnych formy pomocy

Instytucjonalne	Indywidualne	Programowe
• Centra Integracji Społecznej, • Kluby Integracji Społecznej, • Organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne	• Kontrakt Socjalny, • Indywidualny program zatrudnienia socjalnego, • Indywidualny program wychodzenia z bezdomności, • Indywidualne programy zatrudnienia wspieranego, jako element zatrudnienia socjalnego	• Prace społecznie użyteczne na terenie gminy inicjowane przez samorząd gminny. • Roboty publiczne na terenie gminy. • Staż i inne formy aktywizacji zawodowej, ujęte w instrumentach rynku pracy.

Źródło: Program „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu” Edycja 2011-2015, MPiPS, listopad 2010, s. 2.

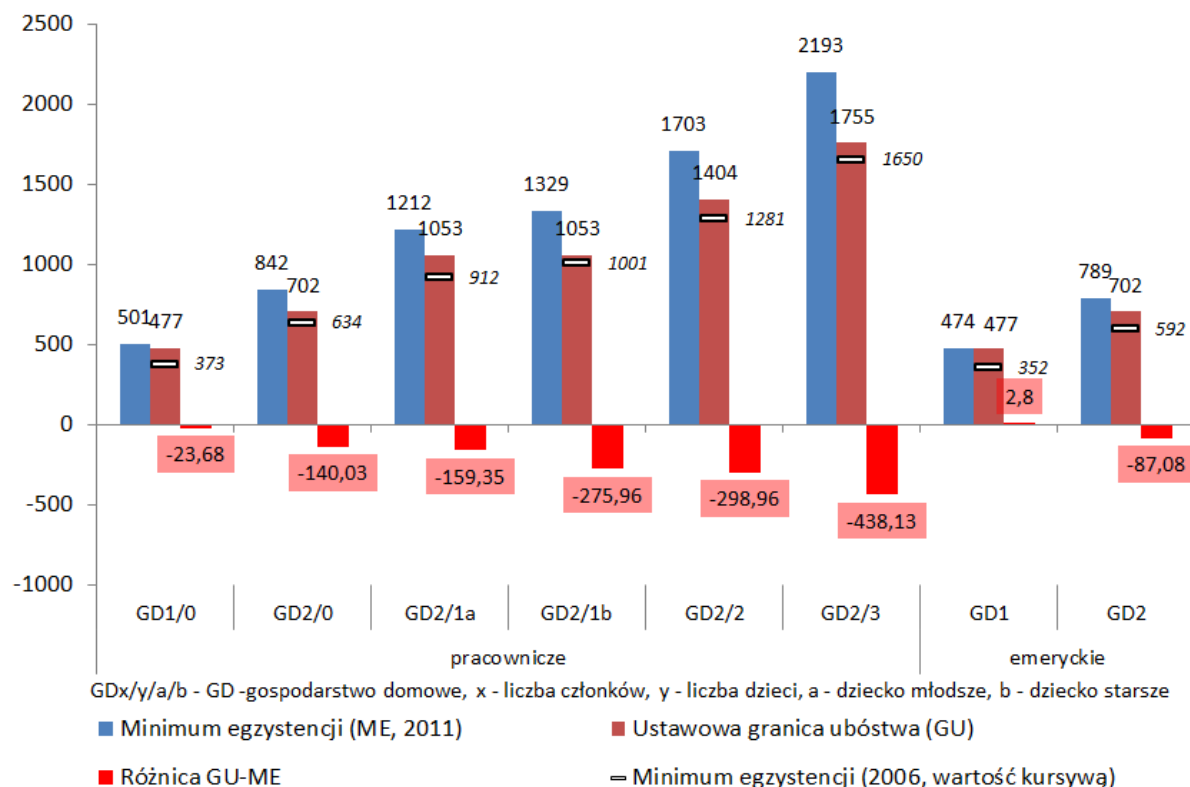
Do systemu pomocy i wsparcia zaliczono poza pomocą społeczną (tu jednak zawężająco bez innych świadczeń z kryteriami dochodowymi) i reintegracją społeczno-zawodową, również filar prozatrudnieniowy (MPiPS, 2010, s. 4). Jeżeli ten ostatni oznacza coś więcej niż współpracę przy organizacji prac społecznie użytecznych, to wówczas wychodzimy poza wąsko rozumianą pomoc i integrację społeczną (ustawa o pomocy społecznej i ustawa o zatrudnieniu socjalnym). Gdy do pomocy zaliczymy też inne świadczenia z kryterium dochodowym, otrzymujemy dalej idącą złożoność, dla której nie ma wspólnych i ujednoliconych danych i statystyk.

Kilka podstawowych informacji o segmencie socjalnym tego trójfilarowego systemu. Jeżeli chodzi o ostatnią pomoc, do której obywatele mają prawo po wyczerpaniu wszystkich innych możliwości, jest nią zasiłek okresowy obliczany jako różnica między dochodem gospodarstwa domowego a kryterium dochodowym. Do 2004 r. było to świadczenie fakultatywne, tzn. można było go odmówić osobom, które spełniały kryteria do jego przyznania, jednym z uzasadnień był brak środków³². Od 2004 r. stało się to świadczenie obligatoryjne, wypłaca się jednak tylko jego połowę do czego zresztą dochodzono stopniowo (okres lat 2004-2008). Średni zasiłek okresowy od czasu osiągnięcia wymaganych ustawowo 50% wynosi około 260 zł (MPiPS, 2012). Wydaje się być to kwota bardzo niska. Jeżeli gospodarstwo domowe składa się z 5. osób (dwoje dorosłych, troje dzieci) i nie ma żadnego dochodu, to zasiłek w warunkach 2011 r. wynosiłby dla niego $5 \times 351 \text{ zł} = 1775 \text{ zł} \times 0,5 = 877,50 \text{ zł}$. Jako że do dochodu wlicza się zasiłki rodzinne, a taka rodzina miałaby uprawnienie do co najmniej 330 zł z tego źródła, wysokość zasiłku okresowego zmniejsza się wówczas do 712 zł. Łącznie dochód rodziny z obu tych źródeł wyniósłby więc 1042,50 zł. Dla tego typu gospodarstwa domowego minimum egzystencji w 2011 r. wynosiło 2193,13 zł. Żeby osiągnąć ten poziom (dodajmy uznawany za niewystarczający w dłuższym okresie) rodzina powinna zdobyć jeszcze z innych źródeł (np. dodatek mieszkaniowy, stypendia socjalne dla dzieci, zatrudnienie, pożyczki, darowizny) co najmniej 1151 zł miesięcznie, czyli o ponad 100 zł więcej niż miesięczne wynagrodzenie minimalne netto (1027 zł w 2011 r.).

³² Więcej o historii tego świadczenia zob. R. Szarfenberg (2010).

Po 6 latach niewaloryzowania progów w 2011 r. dla większości typów rodzin (dla 7. z 8.) próg interwencji socjalnej był niższy niż minimum egzystencji. Oznaczało to, że część skrajnie ubogich gospodarstw domowych nie miała uprawnień do pieniężnej pomocy społecznej, której podstawowym zadaniem jest „wspieranie osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka” (ustawa o pomocy społecznej, art. 3). Po podwyżkach z października 2012 r. sytuacja ta została naprawiona, ale w ten sposób w pełni ukazała się nieskuteczność sposobu waloryzowania progów co trzy lata i poprzez negocjacje w Komisji Trójstronnej.

Wykres 15. Próg z ustawy o pomocy społecznej a minimum egzystencji w 2011 r.



Źródło: opracowanie własne

Spośród trzech wyżej wymienionych filarów najmniej rozwinięty jest drugi (reintegracja społeczno-zawodowa). Liczba centrów integracji społecznej w 2010 r. wynosiła 70 (klubów było w tym czasie 223), obsługiwały one nieco ponad 6,7 tys. osób. Cisy rozlicza się z „usamodzielnienia”, do którego zaliczano między innymi nabycie prawa do renty i emerytury. W 2010 r. usamodzielnionych było 844 osoby, 70% w kategorii zatrudnieni u pracodawcy bez zatrudnienia wspieranego (IRSS, 2011, s. 22-25).

Wzmocnieniem filaru aktywizacyjnego miał być nowy rozdział w ustawie o pomocy społecznej, wprowadzony tam w projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej (Sejm V kadencji, druk 1548). Projekt ten nie został ostatecznie uchwalony, ale koncepcja narzędzi i instrumentów aktywnej integracji została umieszczona w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki i jest testowana przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej (projekty systemowe).

Tabela 11. Narzędzia i instrumenty aktywizacji w realizacji integracji społecznej w PO KL

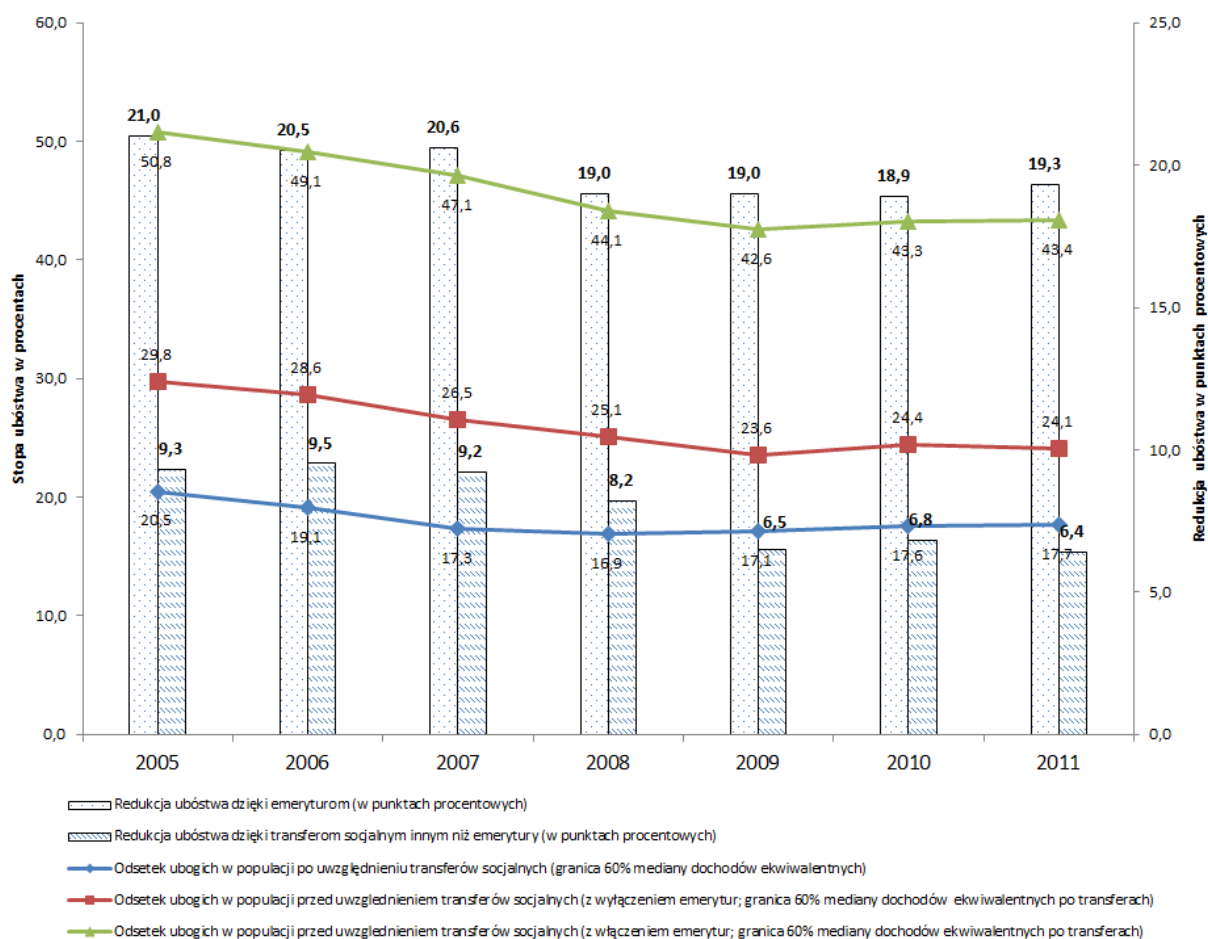
Narzędzia aktywnej integracji	Instrumenty aktywnej integracji
Kontrakt socjalny (KS) przewidujący zastosowanie - poza zasiłkami i/lub pracą socjalną - prac społecznie użytecznych, co najmniej trzech instrumentów aktywnej integracji, innych działań integracyjnych Program integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych (PION) realizowany przez PCPR lub inne podmioty z możliwością zastosowania środowiskowej pracy socjalnej, instrumentów aktywnej integracji, działań o charakterze środowiskowym, innych działań o charakterze integracyjnym na zasadach podobnych, jak w przypadku PAL Program aktywności lokalnej (PAL) przewidujący zastosowanie - poza środowiskową pracą socjalną (inaczej organizowanie społeczności lokalnej) czy działaniami o charakterze środowiskowym – co najmniej czterech instrumentów aktywnej integracji, prac społecznie użytecznych, innych działań o charakterze integracyjnym	Instrumenty aktywizacji zawodowej, np. skierowanie i sfinansowanie zajęć szkolnych związanych z uzupełnieniem wykształcenia, skierowanie i sfinansowanie zajęć w ramach kształcenia ustawicznego Instrumenty aktywizacji edukacyjnej, np. skierowanie na zajęcia w Centrum Integracji Społecznej, dofinansowanie usamodzielnienia ekonomicznego, wysokość wsparcia oraz szczegółowe warunki i tryb jego przyznawania określa rada gminy w drodze uchwały Instrumenty aktywizacji zdrowotnej, np. skierowanie i sfinansowanie badań profilaktycznych lub specjalistycznych w związku z możliwością podjęcia zatrudnienia, skierowanie i sfinansowanie terapii psychologicznej, rodzinnej lub psychospołecznej dla rodzin lub osób Instrumenty aktywizacji społecznej*, np. organizacja i finansowanie usług wspierających animację lokalną (np. animator lokalny, streetworker), organizacja i finansowanie usług wsparcia i aktywizacji rodzin marginalizowanych (asystent rodzinny)

* odróżnienie aktywizacji zawodowej od aktywizacji społecznej w kontekście badań pomocy społecznej w Belgii zob. L. Struyven i in. (2012), próba pogłębienia tego zagadnienia w kontekście pojęć integracji zawodowej i integracji społecznej zob. R. Szarfenberg (2012).

Źródło: Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Warszawa, 2012, opracowanie własne.

Niewiele wiemy o wpływie na ubóstwo instrumentów niedochodowych. Badania w tym zakresie, jak widzieliśmy wyżej, najczęściej ograniczają się do wpływu systemu transferowego, rzadziej z uwzględnieniem podatków. Eurostat udostępnia dane dotyczące redukcji stopy ubóstwa dzięki transferom socjalnym.

Wykres 16. Redukcja stopy ubóstwa dzięki emeryturom oraz innym transferom socjalnym

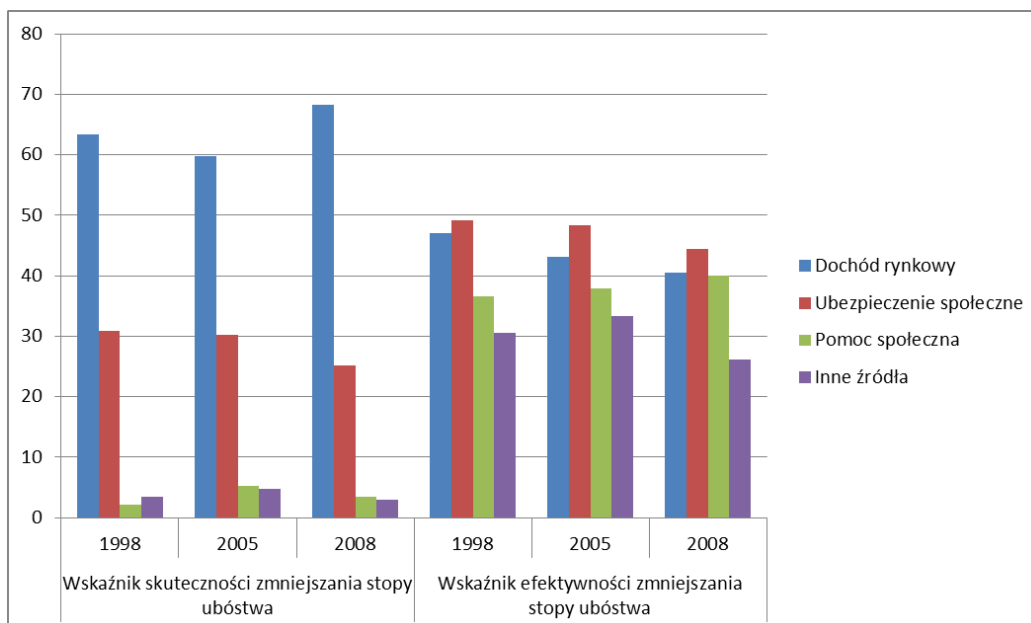


Źródło: dane Eurostat, obliczenia częściowo własne, opracowanie własne

Poziom redukcji ubóstwa dzięki emeryturom zmniejsza się w czasie. Z podobnym trendem mamy do czynienia w przypadku innych niż emerytury transferom socjalnym. Większy spadek nastąpił jednak w przypadku tych ostatnich o 4 punkty procentowe, a w przypadku emerytur o 2 punkty. Cały czas jednak potencjał ograniczania ubóstwa dzięki emeryturom jest trzy razy wyższy w porównaniu z pozostałymi transferami. W takim ujęciu w 2011 r. system transferów socjalnych ograniczał ubóstwo relatywne z 43 do 18% (25 punktów procentowych mniej), w porównaniu z 2005 r. – z 51 do 20% (31 punktów procentowych mniej). W ujęciu procentowym przez cały ten okres poziom redukcji wahał się nieznacznie wokół wartości 60%. Warto dodać, że ubóstwo dochodu rynkowego (tzn. bez transferów) zmniejszyło się w tym okresie o ponad 7 punktów procentowych.

Bardziej zaawansowane analizy wpływu transferów prowadzą do podobnych wniosków. Po pierwsze, tak jak w krajach zachodnich wpływ dochodu rynkowego na stopę i głębokość ubóstwa jest największy, a w 2008 r. zbliża się już w tym zakresie do poziomu europejskiego. Po drugie, wpływ ubezpieczeniowej części zabezpieczenia społecznego jest kilka razy większy niż pozostałych źródeł dochodu.

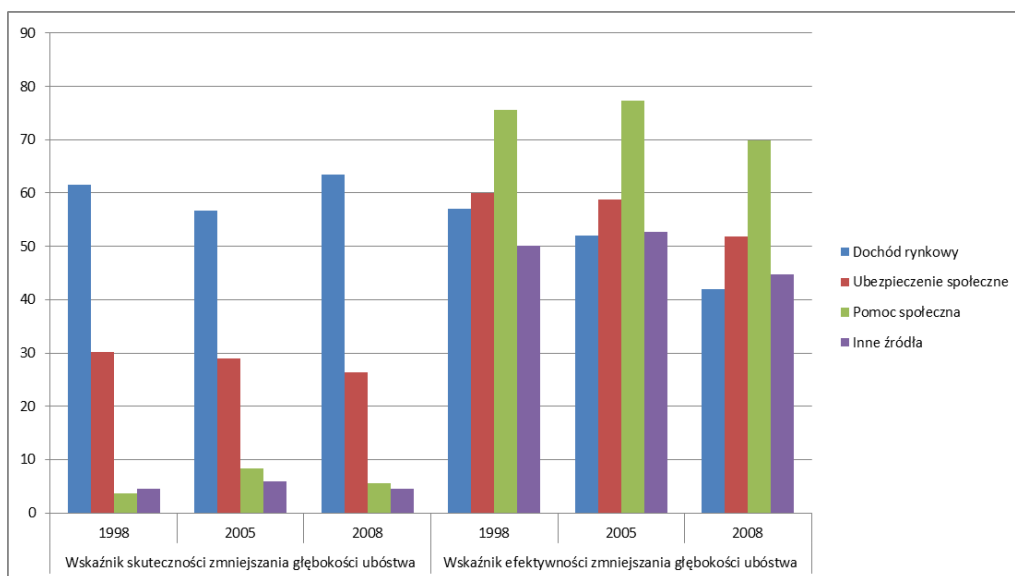
Wykres 17. Skuteczność i efektywność zmniejszania stopy ubóstwa w Polsce



Źródło: dane Brzeziński (2011), opracowanie własne

Gdy przedmiotem analizy jest głębokość ubóstwa wartości wskaźnika skuteczności mają podobną strukturę. Istotna zmiana ma miejsce w przypadku wskaźnika efektywności. Okazuje się, że dla pomocy społecznej stosunek kosztów do osiągnięć w zmniejszaniu głębokości ubóstwa jest najlepszy, ale też jej skuteczność w tym zakresie jest najmniejsza.

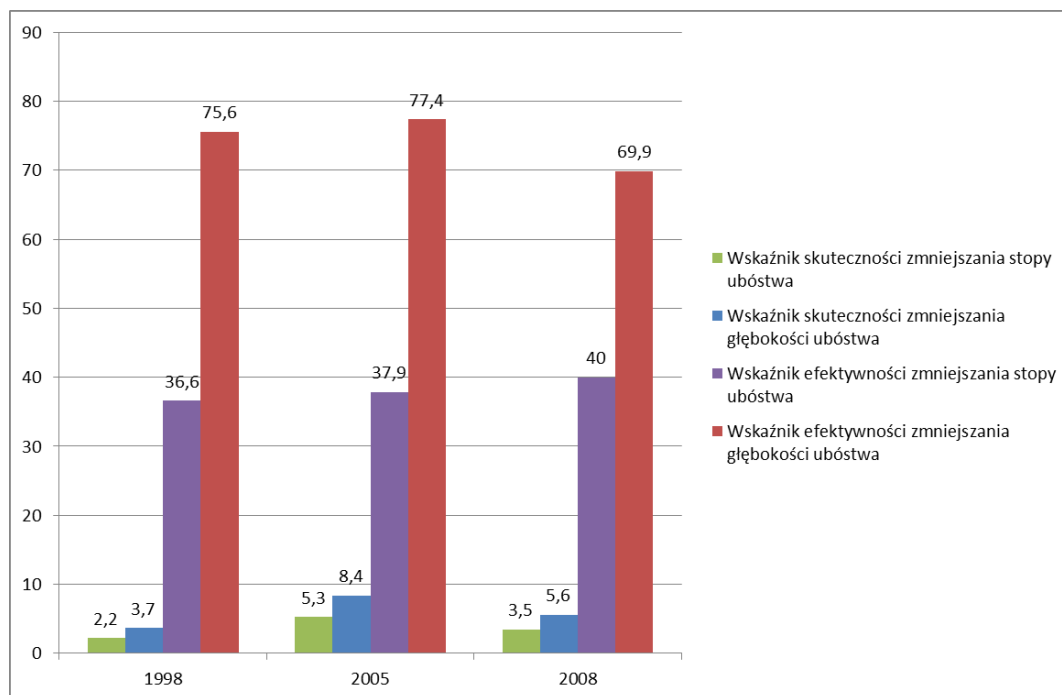
Wykres 18. Skuteczność i efektywność zmniejszania głębokości ubóstwa w Polsce



Źródło: dane Brzeziński (2011), opracowanie własne

W przypadku pomocy społecznej (w analizach Brzezińskiego są to również świadczenia rodzinne i dodatki mieszkaniowe) sytuacja przedstawia się tak, że pomiędzy latami 1998 i 2005 wzrasta skuteczność zmniejszania stopy i głębokości ubóstwa, a gdy porównamy lata 2005 i 2008 obie te wielkości zmniejszają się, ale nie do poziomu z 1998 r.

Wykres 19. Skuteczność i efektywność pomocy społecznej w zmniejszaniu stopy i głębokości ubóstwa

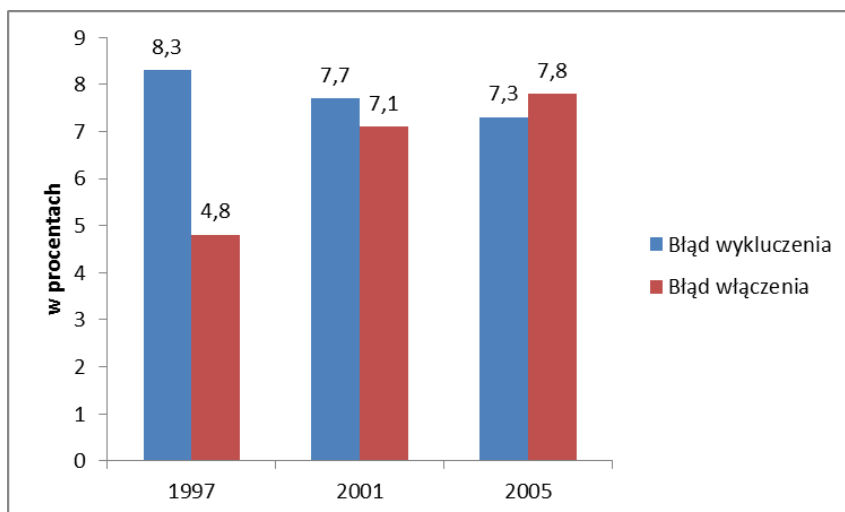


Źródło: dane M. Brzeziński (2011), opracowanie własne

Ten obraz dla lat 1997 i 2005 potwierdzają analizy A. Szulca (2009). Zawierają one o wiele więcej informacji, gdyż dotyczą tylko pomocy społecznej (łącznie z dodatkami mieszkaniowymi). Wynika z nich również, że w tym okresie wzrastała suma pomocy na jej odbiorcę, a także liczba tych ostatnich. Nie ma w tym nic zaskakującego, gdyż w pod koniec wieku XX i w początkach XXI ubóstwo w Polsce powiększało się, a więc musiało też przybywać odbiorców pomocy społecznej. Gdyby jednak było tak, że dla tej większej liczby potrzebujących mamy tyle samo środków, to suma na potrzebującego powinna się zmniejszać, w rzeczywistości było na odwrót. Nawet w coraz trudniejszym okresie lat 2000 i 2001 stwierdzono, że pomoc społeczna zwiększała prawdopodobieństwo wyjścia z ubóstwa skrajnego (granica był dochód równy wartości pierwszego decyla) o 12%, zmniejszała też prawdopodobieństwo wejścia do ubóstwa o 4% (tamże, s. 33). Interesujące są też szacunki błędów włączenia nieubogich do pomocy i wyłączenia ubogich z pomocy (gospodarstwa domowe, które są ubogie, ale nie korzystają z pomocy)³³.

Wykres 20. Błędy włączenia i wyłączenia

³³ Więcej na ten temat w perspektywie teoretycznej zob. R. Szarfenberg (2008a). O błędach obu rodzajów w odniesieniu do metodologii przyjętej w strategii Europa 2020 zob. Kainu (2012).



Źródło: dane za: A. Szulc (2009), granica ubóstwa równa wartości pierwszego decyla dochodu, opracowanie własne

Wyraźny jest wzrost zakresu błędów włączenia przy niewielkim spadku błędów wykluczenia. Można to wyjaśnić między innymi tym, że przyjęta do analiz granica ubóstwa była niższa niż ta zastosowana w pomocy społecznej, w związku z tym, jeżeli zwiększa się liczba gospodarstw domowych o dochodach niższych niż granica ustawowa, to będzie też ich więcej pomiędzy nią a granicą pierwszego decyla.

W przytoczonych wyżej wynikach analiz bezpośrednio nie zadawano pytań o to, w jaki sposób na poziom ubóstwa wpływały zmiany w systemie podatkowo-transferowym. Badania nastawione na znalezienie odpowiedzi na nie prowadzone są z pomocą polskiego modelu mikrosymulacyjnego SIMPL (Myck i in., 2012). W badanym okresie 2006-2011 uwzględniono 14 zmian w systemie świadczeń pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych, 3 w systemie ubezpieczeń społecznych, a także 9 zmian dokonanych w systemie podatkowym (tamże, s. 25). Większość tych pierwszych miała charakter cięć – ich opis zaczyna się od słowa „zamrożenie” lub „likwidacja”. Część z tych cięć była jednak poprzedzona wprowadzeniem nowych lub zwiększeniem już obecnych świadczeń. Podobna mieszanka miała miejsce w obszarze podatków i składek, np. zamrożeniu kwoty kosztów uzyskania przychodu po jej zwiększeniu i likwidacji niektórych ulg, towarzyszyły zmniejszenie poziomu podatków (zmniejszenie stawki najniższej, zwiększenie drugiej i likwidacja górnego progu), składki na ubezpieczenie rentowe czy wprowadzanie nowych ulg. W obszarze najbardziej nas tu interesującym wniosek był następujący.

...zmiany regulacyjne w okresie 2006-2011 spowodowały spadek dochodu w około 8% gospodarstw domowych. Wśród nich dominowały gospodarstwa o niskich dochodach z pracy i istotnym udziale dochodów ze świadczeń. Straty poniosły przede wszystkim gospodarstwa, które na skutek zamrażania progów dochodowych decydujących o przyznaniu świadczeń utraciły prawo do ich pobierania (Myck i in. 2012, s. 21)³⁴.

Charakterystyczne, że w żadnej z tych analiz nie badano wpływu usług (w szczególności aktywizacyjnych) na poziom ubóstwa. W tym obszarze najlepiej rozwinięte są badania wpływu

³⁴ Dodatkowo autorzy wyróżnili kilka okresów, co może dodatkowo posłużyć do oceny polityki różnych rządów pod względem jej wpływu na wysokość i rozkład dochodów.

instrumentów aktywnej polityki rynku pracy na poziom zatrudnienia ich uczestników po otrzymaniu wsparcia (np. Wiśniewski, Zawadzki, 2011; Card, Kluve, Weber, 2010³⁵). Gdy utożsamiamy wykluczenie z bezrobociem, czy szerzej niezatrudnieniem, wówczas uwaga koncentruje się na usługach aktywizacyjnych i ewentualnym podporządkowaniem im co najmniej świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych (nie służą one wówczas tylko zapewnieniu dochodu na czas bezrobocia, ale mają też wzmacniać bodźce do pracy, wpływać na intensywność poszukiwań pracy itp.). Wspomniane wyżej wyniki analizy danych porównawczych z wnioskiem o braku empirycznych dowodów na to, że aktywizacja zawodowa i edukacja przyczyniają się do zmniejszenia ubóstwa, nie są na razie w Polsce znane, ani też komentowane. Wydają się one przeczyć dobrze ugruntowanym sądom, o których wspomniano wyżej w rodzaju: „praca lekarstwem na biedę i wykluczenie”. Jest to odpowiednik myślenia w kategoriach: „wzrost gospodarczy lekarstwem na biedę i wykluczenie”. Główny problem z koncepcjami tego rodzaju polega na tym, że z faktu iż zatrudnienie jest skorelowane ujemnie z ubóstwem, a wzrost gospodarczy dodatnio z zatrudnieniem, nie wynika że aktywizacja zawodowa i szkolenia będą lepsze w ograniczaniu ubóstwa od typowej polityki społecznej w postaci świadczeń pieniężnych z systemu zabezpieczenia społecznego. Można pozbawić się większości tych wątpliwości utożsamiając wykluczenie społeczne z bezrobociem (lub rozszerzając, łącznie z biernością zawodową) i uznając ubóstwo oraz nierówności za nieistotne. Na to samo wychodzi, gdy podstawowym celem jest „usamodzielnianie” z założeniem, że każde usamodzielnienie jest prawie równoznaczne z wyjściem z ubóstwa (więc usamodzielnionych, ale nadal ubogich, można pominąć, wymaga to jednak przyjęcia, że ich liczba zawsze będzie mała).

Jest to już część dyskursu publicznego na temat ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz ewentualnych dróg wchodzenia i wychodzenia z tych stanów. Jeżeli ubóstwo i bieda są postrzegane w kontekście indywidualnych cech, to odpowiedzią na te problemy jest oddziaływanie na te właśnie cechy. Załóżmy, że rację ma E. Tarkowska pisząc co następuje (2012):

Rozmowy prywatne, gdy przypadkiem zejdą na tematy bezrobocia czy biedy, przekształcają się w opowieści o rzekomych bezrobotnych, pracujących na czarno, o leniach, pijakach i nierobach, korzystających z publicznych pieniędzy w formie różnych zasiłków i płodzących bez umiaru dzieci.

Jaka strategia publicznego przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu wyłania się z tego rodzaju postaw? Po pierwszy, delegimityzują one pomoc pieniężną. Jak uzasadnić wypłacanie zasiłków osobom, których przyczepi się etykiety rzekomych bezrobotnych pracujących na czarno, leni, pijaków i dzieciorobów? Po drugie, jeżeli już uznamy, że pomoc pieniężna należy się uczciwym, chętnym do pracy i wstrzemięźliwym ubogim, to wówczas pojawi się hasło walki z nadużyciami i uszczelniania systemu, aby pomagać tylko tym, którzy na to zasługują. Tak odtwarza się dyskurs o rodowodzie co najmniej średniowiecznym, dzielący ubogich na dwie szerokie kategorie – nie zasługujących na pomoc (pieniężną) i tych, którym należy pomagać. Po trzecie, jeżeli nie porzucamy idei pomocy tym pierwszym, to mamy sugestię, że należy zastosować inną strategię niż zasiłki (utożsamiane z opiekuńczością).

Tu już zapewne wykraczam poza dyskursy potoczne, ale zapytajmy, jaka to strategia? Taka, którą przeciwstawia się opiekuńczości, czyli aktywizacja zaczerpnięta z dyskursu na temat sposobów

³⁵ Jeden z interesujących wniosków z tych badań był taki, że dla skuteczności oddziaływania instrumentów prozatrudnieniowych nie mają znaczenia regulacje dotyczące umów na czas określony i nieokreślony, J. Kluve (2012).

pomocy bezrobotnym (pasywne vs aktywne programy rynku pracy, a te ostatnie jako przede wszystkim usługi i sankcje z niekorzystaniem z nich). A co jeżeli okazuje się, że nie tylko opiekuńczość, ale też aktywizacja w postaci pośrednictwa, doradztwa i szkoleń zawodowych oraz sankcji wymuszających udział, nie działa w stosunku do ubogich pracujących na czarno, ogólnie niechętnych innej pracy, pijących i mających wiele dzieci? Ci którzy nadal nie będą za skreśleniem takich wspomaganych mogą zaproponować jeszcze wszechstronne programy złożone z instrumentów zawodowych, edukacyjnych, zdrowotnych i społecznych (wsparcie społeczne), tak jak to uczyniono w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki.

Jeżeli w świadomości społecznej tak silnie zakorzeniły się negatywne wizerunki biednych, to jaka może być na to rada? Pierwsza nasuwająca się odpowiedź to wykorzystanie instrumentów wpływania na ten wizerunek i poprawianie go. Jednym z nich jest upowszechnianie dyskursu, w którym nacisk zostanie położony przede wszystkim na przyczyny strukturalne, związane z niesprawiedliwością społeczną i ideologią elit, oraz na uwzględnienie głosu samych ubogich i wykluczonych (zob. np. Ikonowicz, 2012; FTT, 2012).

Podsumowanie

Transformacja upaństwowionej gospodarki spełniającej wiele funkcji socjalnych w prywatną gospodarkę, szybko wyzbywającą się zobowiązań społecznych, było kluczową zmianą, która oddziaływała na późniejsze ukształtowanie się nowego systemu instytucjonalnego. Konflikt społeczny wokół społecznych kosztów transformacji w postaci przede wszystkim rosnącego bezrobocia również miał duże znaczenie dla powołania instytucji dialogu społecznego (Komisja Trójstronna). Nowa konfiguracja instytucji przybrała postać typową dla krajów Europy zachodniej. Jest to mniej lub bardziej wolnorynkowa i korporatystyczna gospodarka prywatna z coraz bardziej usamorządowaną polityką społeczną, która ma wspomagać gospodarkę (prawo pracy, edukacja) i jednocześnie łagodzić jej negatywne skutki (pomoc społeczna), jak najmniej zaburzając bodźce do przedsiębiorczości, inwestycji, pracy.

Trendy w zakresie ubóstwa mogą być interpretowane tak, że do 2004-2005 r. mieliśmy w Polsce do czynienia ze wzrostem dochodów rozporządzalnych, któremu towarzyszył wzrost nierówności oraz ubóstwa skrajnego i relatywnego. W drugiej połowie I dekady XXI wieku dalszemu (szybszemu) wzrostowi dochodów towarzyszył spadek nierówności i ubóstwa (wyraźniejszy w przypadku ubóstwa skrajnego). Nowa koncepcja pomiaru ubóstwa rozumianego jako deprywacja materialna zaczęła być stosowana systematycznie dopiero od 2005 r. Od tego czasu wskaźnik ten bardzo dynamicznie zmniejszał się w Polsce z 33% do 13% w 2011 r. Nadal jedna w liczbach bezwzględnych w Polsce jest od 2,5 miliona ludzi w skrajnym ubóstwie do ponad 10 milionów w ubóstwie lub wykluczeniu społecznym. Dodatkowo nie wiadomo czy uda się utrzymać pozytywne zmiany, szczególnie, że w 2011 r. stopa ubóstwa skrajnego wzrosła.

Ogólne oceny dotyczące dynamiki dobrobytu społecznego w okresie transformacji różnią się. Biorąc pod uwagę wzrost średniego dochodu, wzrost nierówności i wzrost ubóstwa przez większość tego okresu można było tego oczekiwać. Przynajmniej część mocno podbudowanych teoretycznie analiz wskazuje na to, że w okresie 1993-2005 dobrobyt społeczny miał tendencję malejącą. Przy dynamicznym wzroście średniej dochodów, niewielkim spadku nierówności i dużym spadku ubóstwa

po 2005 r. możemy przypuszczać, że w okresie 2006-2010 mieliśmy do czynienia ze wzrostem dobrobytu społecznego.

Gdyby na ten generalny obraz nałożyć reformy polityki społecznej, to być może należałoby postawić hipotezę, że nowe ustawodawstwo (nowe konstrukcje świadczeń, nowe instrumenty i narzędzia spod znaku aktywnej i prorodzinnej polityki społecznej) mogło przyczynić się do tych pozytywnych trendów. W latach 2003-2004 uchwalono nowe ustawy: o świadczeniach rodzinnych, o pomocy społecznej, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, o zatrudnieniu socjalnym, o spółdzielniach socjalnych. Były to jednak całe wiązki zmian, którym niekiedy odmawiano miana rzeczywistych reform (np. krytyka nowej ustawy o pomocy społecznej) lub bardzo mocno krytykowano, co wywoływało dalsze zmiany w tym regres (np. likwidacja Funduszu Alimentacyjnego i późniejsze jego przywrócenie w zmienionej formule). Niektóre z elementów reform wchodziły w życie bardzo długo (np. poziom gwarantowania zasiłku okresowego), inne ograniczyły się tylko do niewielkiej części populacji (np. zatrudnienie socjalne, spółdzielczość socjalna, nieobligatoryjne kontrakty socjalne). Część tych zmian miała charakter pozytywny (nowe świadczenia, zmniejszenie restrykcyjności kryteriów), część negatywny (zamazanie wysokości świadczeń i kryteriów), o wpływie niektórych niewiele wiadomo.

Na rozkład dochodów i tym samym ubóstwo nie oddziałuje tylko system transferowy. Należy brać pod uwagę jednoczesne współoddziaływanie podatków i transferów. Można jednak przypuszczać, że w przypadku osób o bardzo niskich dochodach, bezpośredni wpływ podatków dochodowych jest mało znaczący, ale zmiany VAT mogą mieć dla nich już większe znaczenie. Niewiele jest prób systematycznego badania jednoczesnego wpływu zmian systemu podatkowo-transferowego na poziom dochodów, nierówności i ubóstwa. Mamy już jednak w tym względzie pewne doświadczenia w postaci badań mikrosymulacyjnych (Myck, 2009, 2012).

W podejściu naukowym przedstawionym wyżej ugruntowano przekonanie, że co najmniej do połowy pierwszej dekady XXI wieku, głównymi przyczynami ubóstwa były te o charakterze strukturalnym, a nie indywidualnym. W opinii społecznej mogło być jednak odwrotnie, ale w tym przypadku należy zwrócić uwagę na jej zmienność ze względu na zmiany kontekstu. W czasach kryzysu czy głębokiego spowolnienia gospodarki (1993 r., 2004 r.) znacznie maleje odsetek wskazań na niechęć do pracy, jako przyczynę utrwalania się ubóstwa. Jeżeli celem będzie oddziaływanie na powszechnie podzielane w Polsce poglądy, to poza uwzględnieniem wpływu kontekstu, należy popierać te inicjatywy, które będą się przyczyniały do poprawy wizerunku ubogich i wykluczonych.

W polityce społecznej ostatnich lat kilka reform wzbudzało ożywioną debatę publiczną, ale żadna z nich nie dotyczyła zagadnień z zakresu ubóstwa i wykluczenia oraz pomocy i integracji społecznej. Najwięcej emocji publicznych towarzyszyło zmianom w systemie emerytalnym, głównie ze względu na opór środowisk pracowniczych oraz konflikt w łonie obozu reformatorów. Od co najmniej 2009 r. MPiPS pracuje nad założeniami do nowej ustawy o pomocy społecznej i usługach socjalnych, niektóre z planowanych rozwiązań są testowane w projektach systemowych, innowacyjnych i pilotażach finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO KL. Projekt nowego rozporządzenia o EFS zawiera priorytet prozatrudnieniowy, ale też odrębny od niego priorytet przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu. Niedługo zostaną przyjęte strategie krajowe i programy operacyjne na przyszły okres finansowania (Szarfenberg, 2012). Biorąc pod uwagę profil ideologiczno-polityczny obecnego rządu należy spodziewać się dalszego wzmacniania strategii aktywizacji z

naciskiem na adresowanie oraz dostosowań w systemie spod znaku zlecania usług publicznych podmiotom niepublicznym³⁶. Uwzględniając ten kontekst możemy zastanawiać się nad tym, co i jak należy zrobić w ramach szerszej strategii dla Polski, uwzględniającej bezpośrednio ubóstwo i wykluczenie (tamże).

³⁶ Propozycje idące w tym kierunku z perspektywy reform aktywizacyjnych i z zakresu nowego zarządzania publicznego w Europie zob. A. Moreira, I. Lodemel, 2012, s. 151-152.

Literatura

- Aksman, E. (2010). *Redystrybucja dochodów i jej wpływ na dobrobyt społeczny w Polsce w latach 1995-2007*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Bhalla, A.S., Lapeyre, F. (2004). *Poverty and Exclusion in a Global World*. London: Palgrave Macmillan.
- Bibi, S., Duclos, J.-Y. (2010). A Comparison of the Poverty Impact of Transfers, Taxes and Market Income across five OECD Countries. *Bulletin of Economic Research*, vol. 62, nr 4.
- Boczoń, J., Toczyski, W., Zielińska, A. (1991). *Natura i kwestia ubóstwa*. Gdańsk-Warszawa: Ośrodek Badań Społecznych.
- Bradshaw, T. (2006). *Theories of Poverty and Anti-Poverty Programs in Community Development*. Columbia: Rural Poverty Research Center.
- Brady, D., Bostic, A. (2012). *Paradoxes Lost and Found: The Dimensions of Social Welfare Transfers, Poverty and Welfare Attitudes in Rich Democracies*. Referat przygotowany na konferencję ESPAnet w Edynburgu.
- Brady, D., Burroway, R. (2012). Targeting, Universalism, and Single-Mother Poverty: A Multilevel Analysis Across 18 Affluent Democracies. *Demography*, vol. 49, nr 2.
- Brady, D., Fullerton, A.S., Cross, J.M. (2009). Putting Poverty in Political Context: A Multi-Level Analysis of Adult Poverty across 18 Affluent Democracies. *Social Forces*, vol. 88, nr 1.
- Brzeziński, M. (2011). *Accounting for recent trends in absolute poverty in Poland: A decomposition analysis*. Working Papers WNE, nr 19 (59).
- Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, vol. 120, listopad.
- CBOS (1993). *Społeczna definicja biedy w Polsce*. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2012). *Polacy o sprawiedliwości społecznej*. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Clampet-Lundquist, Massey, D.S. (2008). Neighborhood Effects on Economic Self-Sufficiency: A Reconsideration of the Moving to Opportunity Experiment. *American Journal of Sociology*, vol. 114, nr 1.
- Cretzaz, E. (2011). *Fighting Working Poverty in Post-Industrial Economies: Causes, Trade-Offs & Policy Solutions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Czapiński, J., Panek, T. red. (2009). *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- Deniszczuk, L. (1977). *Wzorzec konsumpcji społecznie niezbędnej*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPISS).
- Deniszczuk, L. (2005). Kilka uwag o historii i funkcjach minimum socjalnego. W: *Polityka społeczna. Wybrane problemy. Wybór artykułów z lat 1999-2005*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Deniszczuk, L., Sajkiewicz, B. (1997). Kategoria minimum egzystencji. W: S. Golinowska red., *Polska bieda II. Kryteria. Ocena, Przeciwdziałanie*. Warszawa: IPISS.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B., Seeleib-Kaiser, M. (2012). *The Age of Dualization*. New York: Oxford University Press.
- Eurofund (1992). *Zwalczanie bezrobocia długotrwałego w Europie. Doświadczenia z 20 lokalnych projektów*. Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Eurostat (2005). *Continuity of indicators between end-ECHP and start-SILC. Algorithms to compute cross-sectional indicators of poverty and social inclusion adopted under the open method of coordination*. Brussels: European Commission.
- Fall, M., Verger, D., Szukielojć-Bieńkuńska, A. (2000). *Porównanie warunków życia ludności we Francji i w Polsce*. Warszawa: GUS.
- Frąckiewicz, L. (1983). *Sfery niedostatku*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych.

- Frieske, K.F. (1999). Marginalność społeczna. W: *Encyklopedia socjologii*, tom 2, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Frieske, K.F., Bednarski, M. red. (2012). *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- FTT (2012). Kobiety i ubóstwo w Polsce. Badania i analizy 2008 – 2011. Raport Think Tanku Feministycznego 4/2012. Warszawa: Feministyczny Think Tank.
- Gallie, D., red. (2007). *Employment Regimes and the Quality of Work*. Oxford: Oxford University Press.
- Galor, O. (2011). Inequality, Human Capital Formation and the Process of Development. w: Eric A. Hanushek, Stephen Machin, Ludger Woessmann (red.) *Handbook of The Economics of Education*, vol. 4, Amsterdam: North-Holland.
- Golinowska, S. (1996). Badania nad ubóstwem. Założenia i metoda. W: S. Golinowska red., *Polska bieda II. Kryteria. Ocena, Przeciwdziałanie*. Warszawa: IPiSS.
- Golinowska, S. (1997). Ubóstwo w Polsce. Synteza wyników badań. W: S. Golinowska red., *Polska bieda II. Kryteria. Ocena, Przeciwdziałanie*. Warszawa: IPiSS.
- Golinowska, S. (2002). Poverty in Poland. Causes, Measures and Studies. W: M. Beblo et al. red., *Poverty Dynamics in Poland: Selected quantitative analyses*. Warszawa, Manheim: CASE/ZEW.
- Golinowska, S. Morecka, Z., Styrz, M. Cukrowska, E., Cukrowski, J. (2007). *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego. Badania. Koncepcja. Wyniki. Propozycje*. Warszawa: IPiSS.
- Goodin, R.E., Headey, B., Muffels, R., Dirven, H.-J. (1999). *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Górska, H. (1986). *Minimum socjalne. Metody obliczeń i interpretacja*. Warszawa: IPiSS.
- Grotowska-Leder, J. (2002). *Fenomen wielkomiejskiej biedy. Od epizodu do underclass*. Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Guillen, A.M., Dahl, S.-A. red. (2009). *Quality of Work in the European Union: Concept, Data and Debates from Transnational Perspective*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- GUS (1997). *Wskaźniki ubóstwa (w świetle badań budżetów gospodarstw domowych)*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS (1998). *Sfera ubóstwa w Polsce (w świetle badań gospodarstw domowych w 1997)*. Warszawa: GUS.
- GUS (2004). *Sytuacja gospodarstw domowych w 2003 r. w świetle wyników badań budżetów gospodarstw domowych*. Informacja sygnalna. Warszawa: GUS.
- GUS (2006). *Zasięg ubóstwa materialnego w 2005 r. Informacja sygnalna*. Warszawa: GUS.
- GUS (2007). *Warunki życia ludności Polski w latach 2004-2005*. Warszawa: GUS.
- Holman, R. (1978). *Poverty: Explanations of Social Deprivation*. New York: St. Martin's Press.
- HUD (2012). *Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Program: Final Impacts Evaluation*. Washington DC: U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.
- Ikonowicz, P. (2012). *Jak żyć Panie Premierze? Diagnoza kryzysu społecznego w Polsce*. Warszaw: Kancelaria Sprawiedliwości Społecznej, Ruch Palikota.
- Kainu, M. (2012). *Social assistance and EU 2020 poverty target: Targeting Performance of Minimum Income Protection at Multidimensional Poverty in Six EU Member States*. Referat przygotowany na konferencję ESPAnet w Edynburgu.
- Karwacki, A., Rymśa, M. (2011). Meandry Upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce. W: M. Grewiński, M. Rymśa red. *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*. Warszawa: WSP TWP.
- Kaźmierczak, T. (2006). *Praca socjalna między upośledzeniem społecznym a obywatelskością*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.

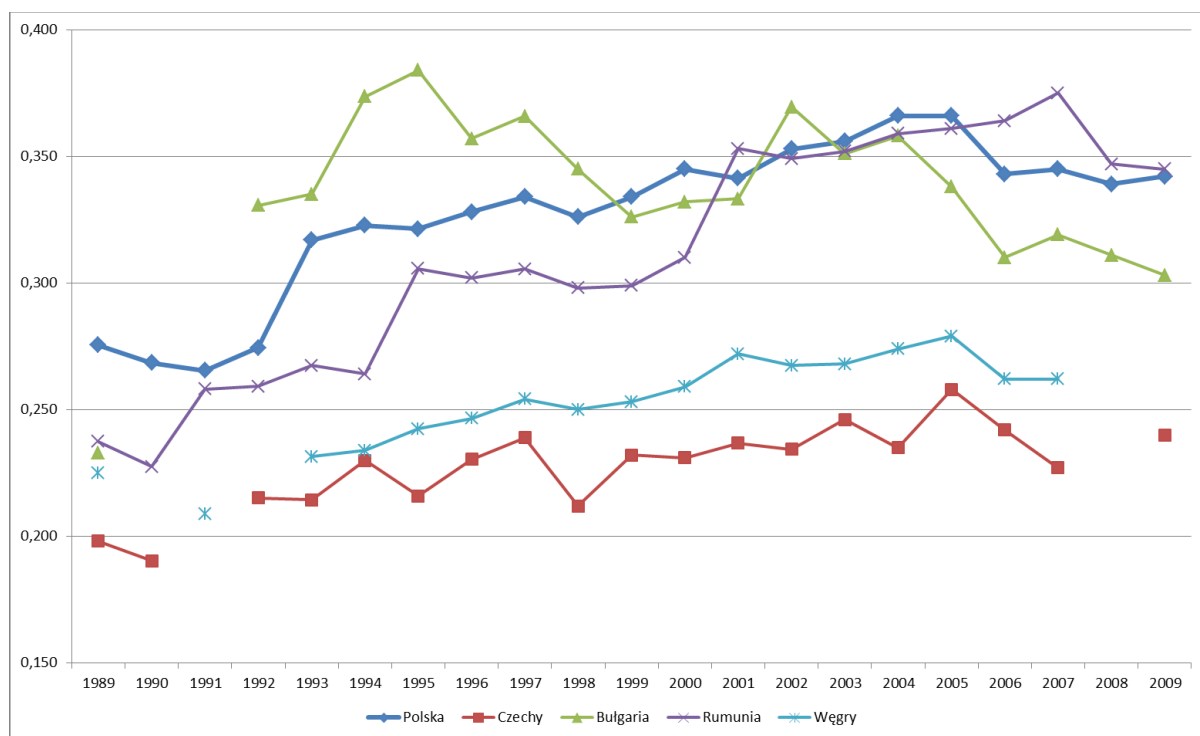
- Kluve, J. (2012). The Effectiveness of Active Labour Market Programs: The Results from Meta-Analyses. Prezentacja na VIII Konferencji Ewaluacyjnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego,
- Kot, S.M. (2012). *Ku stochastycznemu paradygmatowi ekonomii dobrobytu*. Kraków: Impuls.
- Kowalak, T. (1998). *Marginalność i marginalizacja społeczna*. Warszawa: Elipsa.
- Kubicki, P. (2011). Ubóstwo i wykluczenie społeczne osób starszych. W: R. Szarfenberg (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce. Raport krajowy Polskiej Koalicji Social Watch i Polskiego Komitetu European Anti-Powerty Network*. Warszawa: Kampania Przeciwko Homofobii.
- Kumor, P. (2009). Współzależność nierówności płac ze wzrostem gospodarczym w Polsce. *Wiadomości Statystyczne*, nr 7.
- Kumor, P. (2010). Przyzwyczajenie społeczne do rosnących dysproporcji płac. *Wiadomości Statystyczne*, nr 6.
- Kurowska, A. (2010). Konceptualizacja i operacjonalizacja ubóstwa. W: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss, red. *Ubóstwo i wykluczenie społeczne – perspektywa poznawcza*. Warszawa: Elipsa.
- Kurowska, A. (2011). Dynamika nierówności dochodowych w Polsce na tle innych krajów – najważniejsze wnioski z badań i statystyk. *Analizy IPS*, nr 2.
- Kurowska, A. (2008). Do kogo trafiają transfery socjalne w Polsce? *Polityka Społeczna*, nr 5-6.
- Kurowski, P. (2002). *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji - dotychczasowe podejście*. Warszawa: IPISS.
- Lepianka, D., van Oorschot, W., Gelissen, J. (2009). Popular Explanations of Poverty: A Critical Discussion of Empirical Research. *Journal of Social Policy*, vol. 38, nr 3.
- Levitas, R. (1998). *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. London: Palgrave Macmillan.
- Lister, R. (2007). *Bieda*. Warszawa: Sic!
- Lupton, R., Power, A. (2002). Social Exclusion and Neighbourhoods. w: J. Hills, J. Le Grand, D. Piachaud (red.), *Understanding social exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Majcherek, J. (2006). *Biedę zwalczać, nie wyolbrzymiać-polemizuje Janusz Majcherek*. Portal Gazeta.pl.
- Marlier, E., Atkinson, A.B., Cantillon B., Nolan, B. (2007). *The EU and Social Inclusion: Facing the challenges*. Bristol: Policy Press.
- MPiPS (2012). *Założenia do projektu ustawy o pomocy społecznej i usługach socjalnych*. Prezentacja, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej.
- Moreira, A., Lodemel, I. (2012). Zarządzanie aktywizacją: Polska na tle Europy. W: M. Rymśza, T. Kaźmierczak (red.) *W stronę aktywnych służb społecznych*. Warszawa: Laboratorium Innowacji Społecznych.
- MRR (2012). Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020 - Założenia Umowy Partnerstwa. Projekt z dnia 5 listopada. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Myck, M., Morawski, L., Semeniuk, A., Domitrz, A. (2012). *Dystrybucyjny wpływ reform podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych w latach 2006-2011*. Microsimulation Report: 01/2012, Fundacja Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA.
- Myck, M. (2009). Analizy polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu SIMPL. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 9.
- Nelson, K. (2004). Mechanisms of Poverty Alleviation in the Welfare State: A Comparative Study of Anti-poverty Effects of Non Means-tested and Means-tested Benefits in Five Countries in the 1990s. *Journal of European Social Policy*, vol. 14, nr 4.
- Nelson, K. (2012). Counteracting material deprivation: The role of social assistance in Europe. *Journal of European Social Policy*, vol. 22, nr 2.
- Nicaise, I., Groenez, S., Adelman, L., Roberts, S., Middleton, S. (2004). *Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries*. Leuven: Centre for Studies in Social Policy.

- PS (2008). Dziedziczenie nierówności społecznych. *Polityka Społeczna*, numer specjalny.
- Rajkiewicz, A. (2005). O genezie minimum socjalnego w Polsce i dalszym jego rozwoju. W: *Polityka społeczna. Wybrane problemy. Wybór artykułów z lat 1999-2005*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- RM (2012). *Informacja o funkcjonowaniu Centrów i Klubów Integracji Społecznej dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*. Druk Sejmu VII kadencji nr 679, 31 lipca.
- Rymsza, M., Kaźmierczak, T. (2012). Podsumowanie. W: M. Rymsza, T. Kaźmierczak (red.) *W stronę aktywnych służb społecznych*. Warszawa: Laboratorium Innowacji Społecznych.
- Rysz-Kowalczyk, B. red. (2001). *Leksykon polityki społecznej*. Warszawa: Aspra-JR.
- Sampson, R.J. (2008). Moving to Inequality: Neighborhood Effects and Experiments Meet Social Structure. *American Journal of Sociology*, vol. 114, nr 1.
- Schiller, B.R. (1998). *The Economics of Poverty and Discrimination*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Spicker, P. (2012). Why refer to poverty as a proportion of median income? *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 20, nr 2.
- Struyven, L., Kuppens, J., Groenez, S. (2012). *Social activation: stepping stone or alternative to employment activation?* Referat przygotowany na konferencję ESPAnet w Edynburgu.
- Szarfenberg, R. (2007). Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne. W: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny red. *Polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szarfenberg, R. (2008). *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Warszawa: IFiS PAN.
- Szarfenberg, R. (2008a). Teoria i logika systemu transferów społecznych. *Polityka Społeczna*, nr 5-6.
- Szarfenberg, R. (2010). Minimalny dochód gwarantowany i pomoc społeczna. W: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss, red. *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*. Warszawa: Elipsa.
- Szarfenberg, R. (2010a). Marginalizacja i wykluczenie społeczne – panorama językowo-teoretyczna. W: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss, red. *Ubóstwo i wykluczenie społeczne - perspektywa poznawcza*. Warszawa: Elipsa.
- Szarfenberg, R. (2012). *Nowy priorytet EFS – promowanie włączenia / integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa*. Ekspertyza wykonana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- Szarfenberg, R., Szewczyk, Ł. (2010). Badania ubóstwa - perspektywa ilościowa i jakościowa. W: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss, red. *Ubóstwo i wykluczenie społeczne – perspektywa poznawcza*, Warszawa: Elipsa.
- Szukielój-Bieńkuńska, A. (2002). *Przygotowanie GUS do prezentowania wskaźników społecznego wykluczenia proponowanych przez Unię Europejską*. *Polityka Społeczna*, nr 11–12.
- Szukielój-Bieńkuńska, A. (2006). W stronę wielowymiarowej analizy ubóstwa i społecznego wykluczenia. *Wiadomości Statystyczne*, nr 5.
- Szulc, A. (2009, aktualizacja 2011). *Social Policy and Poverty: Checking the Efficiency of the Social Assistance System in Poland*. Working Papers, Institute of Statistics and Demography, Warsaw School of Economics, nr 1.
- Tarkowska, E., Warzywoda-Kruszyńska, W., Wódz, K. red. (2003). *Biedni o sobie i swoim życiu*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Topińska, I. red. (2008). *Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie*. Warszawa: IPISS.
- Tymowski, A. (1973). *Minimum socjalne. Metodyka i próba określenia*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- UNICEF (2012). *Ubóstwo dzieci. Najnowsze dane dotyczące ubóstwa dzieci w krajach rozwiniętych*. Florencja: UNICEF Innocenti Research Centre.
- van Oorschot, W., Halman, L. (2000). Blame or fate, individual or social? An international comparison of popular explanations of poverty. *European Societies*, vol. 2, nr 1

- Warzywoda-Kruszyńska, W. (2009). Bieda w Polsce przed wstąpieniem i po wstąpieniu do Unii Europejskiej. W: E. Skotnicka-Illasiewicz (red.), *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*, Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Wiśniewski, Z., Zawadzki, K. red. (2011). *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Zabłocki, G., Sobczak, M., Piszczek, E., Kwiecińska, M. (1999). *Ubóstwo na terenach wiejskich północnej Polski*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Zienkowski, L. (1979). *Poziom życia. Metody mierzenia i oceny*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Załącznik 1

Wykres 21. Poziom nierówności dochodowych mierzonych współczynnikiem Giniego w wybranych krajach postkomunistycznych 1989-2009



Źródło: baza TransMonee 2012, opracowanie własne.

Spis treści

Między pomiarem a polityką społeczną.....	2
Teorie wyjaśniające ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz ich weryfikacja	11
Strategie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu – wzrost z redystrybucją.....	25
Polityka ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce	33
Podsumowanie	47

Spis schematów

Schemat 1. Stopniowalność trudności sytuacji materialnej.....	10
Schemat 2. Możliwości konceptualizacji związków pomiędzy ubóstwem a wykluczeniem społecznym	11
Schemat 3. Cykl deprywacji.....	15
Schemat 4. Związki między marginalizacją na rynku pracy i wykluczeniem społecznym	15
Schemat 5. Procesy marginalizacji przestrzennej.....	16
Schemat 6. System przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu	29

Spis tabel

Tabela 1. Granice ubóstwa stosowane w Polsce 1990-2011.....	2
Tabela 2. Porównanie minimum socjalnego i minimum egzystencji	3
Tabela 3. Formy kumulacji wymiarów ubóstwa, porównanie Francji i Polski, (w % gospodarstw domowych).....	5
Tabela 4 . Kumulacja form ubóstwa i wykluczenia społecznego	5
Tabela 5. Liczba i odsetek osób podlegających różnym kombinacjom ubóstwa i wykluczenia społecznego 2009 i 2010.....	7
Tabela 6. Trzy stopnie dolegliwości kwestii społecznych	10
Tabela 7. Cztery rodzaje wyjaśnień ubóstwa	12
Tabela 8. Korelaty ubóstwa według liczby potwierdzających analiz	20
Tabela 9. Determinanty ubóstwa przy dwóch różnych granicach ubóstwa.....	23
Tabela 10. Trzy rodzaje aktywnych formy pomocy	39
Tabela 11. Narzędzia i instrumenty aktywizacji w realizacji integracji społecznej w PO KL.....	40

Spis wykresów

Wykres 1. Wskaźniki strategii Europa 2020 w Polsce 2005-2011	7
Wykres 2. Odsetek osób podlegających różnym kombinacjom ubóstwa i wykluczenia społecznego	8
Wykres 3. Deprywacja potrzeb i ubóstwo dzieci w Polsce (2009).....	8
Wykres 4. Odsetek dzieci w wieku 0-16 według liczby niezaspokojonych potrzeb.....	9
Wykres 5. Przyczyny pozostawania w ubóstwie według opinii publicznej	13
Wykres 6. Stopa ubóstwa skrajnego i relatywnego a stopa bezrobocia według BAEL w latach 1994-2011 (w %).....	19
Wykres 7. Dochody rozporządzalne na osobę a ubóstwo relatywne i skrajne	21
Wykres 8. Ubóstwo relatywne i skrajne a nierówności dochodów	22

Wykres 9. Skuteczność i efektywność ograniczania stopy ubóstwa	32
Wykres 10. Wynagrodzenie przeciętne i najniższe netto a minimum socjalne dla różnych typów gospodarstw domowych 1993-2011	34
Wykres 11. Przeciętne miesięczne dochody i wydatki na osobę a minimum socjalne i minimum egzystencji	34
Wykres 12. Różnice między przeciętnymi wydatkami a przeciętnymi minimami na osobę	35
Wykres 13. Struktura gospodarstw domowych zbadanych przez GUS w 2011 r.	36
Wykres 14. Wydatki przeciętne na osobę według głównego źródła utrzymania a minimum socjalne i minimum egzystencji	37
Wykres 15. Próg z ustawy o pomocy społecznej a minimum egzystencji w 2011 r.	40
Wykres 16. Redukcja stopy ubóstwa dzięki emeryturom oraz innym transferom socjalnym	41
Wykres 17. Skuteczność i efektywność zmniejszania stopy ubóstwa w Polsce	42
Wykres 18. Skuteczność i efektywność zmniejszania głębokości ubóstwa w Polsce	43
Wykres 19. Skuteczność i efektywność pomocy społecznej w zmniejszaniu stopy i głębokości ubóstwa	43
Wykres 20. Błędy włączenia i wykluczenia.....	44
Wykres 21. Poziom nierówności dochodowych mierzonych współczynnikiem Giniego w wybranych krajach postkomunistycznych 1989-2009	55