

Z E S Z Y T Y F O R



Skąd się bierze bieda?

Anna Kurowska

Zeszyt 5

Warszawa, 2008



Fundacja
FUNDUSZ WSPÓŁPRACY



FUNDUSZ
DLA ORGANIZACJI
POZARZĄDOWYCH
DEMOKRACJA I SPALECZYSTWO OBYWATELSKIE



eea
grants
Iceland liechtenstein norway



norway
grants

Projekt został zrealizowany przy wsparciu udzielonym przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz budżetu Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych.

Spis treści

	Strona
Synteza.....	4
Wstęp.....	5
1. Co to jest bieda i jak się ją mierzy?.....	6
2. Zakres biedy w Polsce na tle innych krajów.....	8
3. Jakie są przyczyny biedy?.....	10
3.1. Charakterystyka osób ubogich i płynące z niej wnioski.....	11
3.1.1. Bierność zawodowa i bezrobocie jako główne przyczyny biedy.....	11
3.1.2. Niskie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, produktywność pracy a bieda..	12
3.1.3. Wielodzietność - czy rzeczywiście jest przyczyną biedy?.....	14
3.1.4. Co ma wiek do biedy?.....	15
3.1.5. Patologie a bieda oraz problem „dziedziczenia biedy”.....	16
3.2. Teoretyczne wyjaśnienia problemu: dlaczego biedni są biedni?.....	18
3.3. Polityka socjalna państwa - czy może utrwalać biedę?.....	19
4. Jaka jest recepta na biedę?.....	23
4.1. Wysoki i dający powszechne zatrudnienie wzrost gospodarczy jako podstawowe narzędzie walki z biedą.....	23
4.2. Wzrost zatrudnienia i produktywności pracy - jako ważne czynniki walki z biedą.....	24
4.3. Czy wolnorynkowe reformy mogą sprzyjać redukowaniu biedy?.....	26
4.4. Rola państwa oraz trzeciego sektora w walce z biedą.....	28
Bibliografia.....	31
Słowniczek.....	33

Synteza

- Biedę można definiować na wiele sposobów. Istnieją materialne ujęcia biedy, które mierzą jej zakres na podstawie wysokości dochodów ludzi lub gospodarstw domowych, oraz ujęcia wielowymiarowe, do których stosuje się alternatywne miary ubóstwa. Niektóre z tych miar są oparte o subiektywne opinie ludzi i mogą prowadzić do błędnych wniosków na temat rzeczywistości. Miary ubóstwa materialnego dzielą się na miary absolutne i względne. Absolutne miary ubóstwa informują nas o tym, jaka część społeczeństwa żyje za mniej niż określoną wartość dochodu, która odzwierciedla koszt zaspokojenia podstawowych potrzeb ludzkich. Miary względne to w rzeczywistości raczej miary zróżnicowania dochodów.
- W ujęciu globalnym Polska należy do krajów o niskim poziomie skrajnej biedy (odsetek żyjących poniżej 2\$ PPP na dzień). W porównaniu do krajów naszego regionu, które stały się członkami Unii Europejskiej w 2004 i 2007 roku, w Polsce mamy średni poziom biedy absolutnej (odsetek żyjących poniżej 10 euro, PPP na dzień).
- Podstawowym czynnikiem mającym wpływ na zakres skrajnej biedy na świecie jest poziom zamożności kraju, mierzony średnim dochodem per capita w PPS. Im wyższy przeciętny dochód, tym mniejszy zakres biedy absolutnej.
- Osoby ubogie, w krajach rozwiniętych, to przede wszystkim osoby bezrobotne lub bierne zawodowo oraz te bez lub z niskim poziomem wykształcenia. Niski poziom wykształcenia nie tylko sprzyja trudnościom w zalezieniu pracy, ale poprzez negatywny wpływ na produktywność pracownika, również na niskie zarobki. Wielodzietność jest ważnym, ale drugorzędym wobec braku pracy, czynnikiem sprzyjającym ubóstwu. W krajach Unii Europejskiej ludzie starzy nie należą do grup najbardziej dotkniętych biedą. Większy odsetek biednych występuje wśród ludzi w wieku produkcyjnym.
- Przyczyny biedy można podzielić na indywidualne oraz zewnętrzne wobec ludzi dotkniętych biedą. Przyczyny zewnętrzne mogą mieć silny wpływ na indywidualne predyspozycje do popadnięcia w ubóstwo.
- Polityka socjalna, nie zawsze musi pozytywnie oddziaływać na zakres biedy. Jak pokazują badania empiryczne, polityka socjalna w wielu krajach jest nieefektywna - istotną część pomocy trafia do osób, które nie są ubogie. Z drugiej strony, pomoc która trafia do ubogich może w niektórych sytuacjach utrzymywać biedę, poprzez tworzenie tzw. pułapek socjalnych, które oddziałują demotywująco na podejmowanie indywidualnego wysiłku w celu wyjścia z biedy. Niekorzystna dla ubogich może również okazać się wysoka płaca minimalna, która ogranicza kreowanie nowych miejsc pracy w gospodarce.
- Podstawową receptą na biedę jest wysoki wzrost gospodarczy, zwiększenie zatrudnienia oraz podwyższanie produktywności pracy (m.in. kształcenie i podnoszenie kwalifikacji przez ludzi zagrożonych biedą). Państwo może redukować biedę prowadząc politykę, która sprzyja utrzymywaniu wysokiego wzrostu gospodarczego. Wbrew powszechnym opiniom redukcji biedy mogą sprzyjać: niskie podatki, liberalizacja handlu i przepływów finansowych, stabilizacja makroekonomiczna, elastyczny rynek pracy oraz produktywny wydatki publiczne. Wydatkowanie środków na pomoc socjalną na osób ubogich, które ma im pomóc wydostać się z biedy musi być bardzo ostrożne i przemyślane, skoncentrowane na pomocy celowej i pośredniej, ukierunkowane na aktywizację zawodową osób ubogich, a nie na bezwarunkowych transferach pieniężnych o nieokreślonym przeznaczeniu. Nie należy zapominać, że ważną rolę w pomocy ubogim może i powinien odgrywać również trzeci sektor.

Wstęp

Bieda jest osobistą tragedią ludzi, których dotyka, jest również zjawiskiem niepożądanym z punktu widzenia całego społeczeństwa, czymś, z czym w powszechnym odczuciu należy walczyć, czemu trzeba przeciwdziałać. Jednak w odniesieniu do zjawiska biedy w Polsce, ale także w innych krajach, istnieje wiele nieporozumień.

Po pierwsze biedę myli się często z nierównościami dochodowymi, a to prowadzi do formułowania błędnych ocen (np. przy dokonywaniu porównań biedy w czasie lub pomiędzy krajami o różnym poziomie rozwoju) a są to odrębne, choć związane ze sobą zjawiska.

Po drugie, dla oceny zakresu biedy stosuje się nieraz relatywnie wysokie linie ubóstwa, co prowadzi do kształtowania przesadzonych opinii co do zakresu problemu społecznego jakim jest bieda w Polsce.

Po trzecie, biedę traktuje się często jako nieunikniony rezultat rozwoju gospodarczego czemu zaprzeczają wyniki badań empirycznych. Zapomina się jednocześnie o indywidualnych i instytucjonalnych przyczynach biedy.

Po czwarte, za podstawową receptę na biedę uznaje się pomoc socjalną państwa pomijając negatywne skutki jakie wywiera ona na potencjalnych odbiorców tej pomocy, a także zapominając o roli organizacji pozarządowych niosących pomoc ubogim.

W odniesieniu do grup dotkniętych biedą w Polsce istnieją również fałszywe przekonania, np. co do tego, że osobami szczególnie narażonymi na biedę są osoby starsze.

Opracowanie to ma na celu wyjaśnienie wymienionych wyżej oraz innych nieporozumień, koncentrując się na problemie biedy w krajach rozwiniętych, w szczególności krajach europejskich naszego regionu, w tym Polski. Zeszyt prezentuje rzeczywisty zakres biedy absolutnej w naszym kraju na tle innych krajów świata, identyfikuje podstawowe źródła biedy w krajach rozwiniętych, oraz proponuje skutecznych metod jej przezwyciężania oraz zapobiegania. W ten sposób pragniemy wnieść wkład do dyskusji o ograniczaniu ubóstwa w naszym kraju.

Biedę można definiować na wiele sposobów...

1. Co to jest bieda i jak się ją mierzy?

Pojęcie biedy (ubóstwa) jest różnie rozumiane. W podstawowym ujęciu bieda to sytuacja, w której środki materialne posiadane przez osobę lub gospodarstwo domowe są niższe niż akceptowane minimum w społeczeństwie lub gdy środki te nie wystarczają do zaspokojenia podstawowych potrzeb (Panek, 2004, s. 146). Miary ubóstwa materialnego bazują najczęściej na danych o wysokości dochodów (ewentualnie wydatków) osób lub gospodarstw domowych. Na podstawie tych informacji wyznacza się odsetek osób biednych (zakres ubóstwa), których dochód lub wydatki są niższe od pewnej ustalonej granicy, czyli tzw. linii ubóstwa¹. Inni proponują stosowanie wielowymiarowych definicji biedy, które za ubóstwo uznają np. „brak możliwości dokonywania różnego rodzaju wyborów mających zasadnicze znaczenie dla rozwoju jednostki, pozwalających na prowadzenie długiego, zdrowego i aktywnego życia, korzystanie z przyzwoitego standardu życiowego, wolności, poczucie własnej godności, cieszenie się szacunkiem wśród innych członków społeczeństwa” (Panek, 2004, s. 147). Przytoczona definicja próbuje uchwycić skutki ubóstwa materialnego. Jej problemem jest jednak to, że odnosi się do wieloznacznych, nieprecyzyjnych pojęć i często niemierzalnych zjawisk, które mogą być rozumiane na wiele sposobów. W konsekwencji nie istnieją powszechnie akceptowane miary biedy, a te które wykorzystuje się w niektórych opracowaniach mają czasem wątpliwą wartość poznawczą i w efekcie prowadzą do formułowania błędnych wniosków (patrz przykład w poniższej ramce). W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na materialnym ujęciu i miarach ubóstwa.

Zakres biedy w Polsce w oparciu o alternatywne miary ubóstwa - przykład nadinterpretacji danych

Miary biedy oparte o subiektywne opinie ludzi prowadzą nieraz do błędnych wniosków.

Na podstawie raportu The Social Situation in the European Union 2007 przygotowanego przez Komisję Europejską, w 2008 r. (The Social Situation, 2008) prasa publikowała statystyki o tym, że w Polsce aż 35 proc. osób nie może pozwolić sobie na posiłek zawierający mięso, drób lub rybę (lub wegetariański ekwiwalent) co drugi dzień. Te dane miały świadczyć o szerokim zakresie biedy w Polsce. Tymczasem, raport KE podawał, że 35 proc. osób mieszka w gospodarstwach, w których główny badany respondent stwierdził, że jego gospodarstwa nie stać na tego rodzaju posiłek co drugi dzień. Wykorzystywanie subiektywnych ocen sformułowanych przez respondentów z różnych krajów do porównań międzynarodowych może prowadzić do poważnych błędów we wnioskowaniu. Posłużmy się następującym przykładem. Raport KE podaje, że w Estonii jedynie 12 proc. osób, a więc niemal trzykrotnie mniej niż w Polsce, mieszka w gospodarstwach, w których główny badany respondent stwierdził, że gospodarstwa nie stać na „mięśny posiłek” co drugi dzień. Jednocześnie, dane o odsetku osób o dochodzie poniżej linii ubóstwa (w PPS) w Polsce i Estonii wskazują, że zakres ubóstwa w obu tych krajach jest bardzo zbliżony. Warto podkreślić, że znaczących różnic w odsetku gospodarstw domowych, które zadeklarowały problemy z nabyciem mięsnego posiłku co drugi dzień nie wyjaśniają różnice w cenie mięsa w obu krajach. Według danych z Agencji Rynku Rolnego, w okresie badania (2005 r.) ceny wieprzowiny i drobiu były w Estonii tylko nieznacznie niższe niż w Polsce. Znaczne różnice w udzielonych odpowiedziach być może wynikają z różnic kulturowych, nie tylko jeśli chodzi o przyzwyczajenia kulinarne czy strukturę wydatków, ale również w zakresie skłonności do realistycznej oceny własnej sytuacji materialnej.

Ubóstwo materialne można rozpatrywać w kategoriach absolutnych i względnych.

Do oceny zakresu ubóstwa materialnego stosuje się miary absolutne i relatywne (względne). Miary absolutne ustala się na podstawie stałych, ustalonych wartości dochodu lub wydatków (tzw. linię ubóstwa), które są niezbędne do dokonania zakupu określonego koszyka dóbr i usług zaspakajających podstawowe potrzeby. W międzynarodowych badaniach porównawczych wartość tego koszyka dóbr i usług wyraża się zazwyczaj w jednostkach

² O tym w jaki sposób wyznaczana jest linia ubóstwa w dalszej części rozdziału.

umownej waluty (ujęcie PPS - purchasing power standard), która uwzględni różnice w sile nabywczej pomiędzy krajami, albo w rzeczywistej walucie (najczęściej dolarach lub euro), także z uwzględnieniem wspomnianych różnic (ujęcie PPP - purchasing power parity). PPS odzwierciedla różnice w krajowych poziomach cen, które nie są uwzględniane przez kursy wymiany walut. Dzięki temu dana wartość wyrażona w tej sztucznej walucie odpowiada konkretnemu koszykowi dóbr i usług. Alternatywnie, zamiast ujęcia PPS, można posłużyć się wybraną walutą narodową (np. dolarem amerykańskim lub euro), przy czym przy określaniu linii ubóstwa trzeba uwzględnić różnice w sile nabywczej danej waluty w różnych krajach. W efekcie, ujęcie PPP pozwala porównywać poziom dochodu, który umożliwia zakupienie konkretnego koszyka dóbr i usług (odzwierciedla takie same możliwości konsumpcyjne). Przykładowo, za 10 euro można kupić w Polsce dwukrotnie więcej dóbr i usług niż np. we Włoszech². Oznacza to, że porównując zakres biedy absolutnej, w Polsce należy uwzględnić o połowę niższą kwotę dochodu niż we Włoszech.

W związku z tym, że obiektywne określenie tego, jakie są podstawowe potrzeby człowieka nie jest do końca możliwe, i zależy od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju, istnieje kilka, powszechnie wykorzystywanych linii ubóstwa absolutnego, np. linie 1 lub 2 dolarów amerykańskich na dzień (w ujęciu PPP) (World Bank) stosowane przede wszystkim w porównaniach obejmujących również kraje rozwijające się lub 5 euro i 10 euro na dzień (w ujęciu PPP) - stosowane w porównaniach biedy absolutnej w krajach UE (The Social Situation 2008). W tym miejscu należy wspomnieć o tzw. linii minimum socjalnego, którą czasem wykorzystuje się do oceny zakresu biedy w Polsce. Trzeba mieć świadomość, że próg minimum socjalnego uwzględnia nie tylko koszyk podstawowych dóbr i usług, lecz również szeroko rozumiane potrzeby kulturalne i społeczne (patrz Słowniczek). Warto zaznaczyć, próg minimum socjalnego dla jednoosobowego gospodarstwa domowego w 2007 roku określono na 820,6 zł (Kurowski 2008) i kwota ta przekracza przeciętne wydatki przypadające na jedną osobę w tym roku w Polsce (810 zł; GUS 2008)³.

Obok absolutnych miar biedy, dość często, szczególnie w przypadku analiz dotyczących Unii Europejskiej, stosuje się względne miary ubóstwa. Są to najczęściej miary odzwierciedlające odsetek osób, których dochody stanowią 60 proc. (ewentualnie 50 proc. lub 40 proc.) mediany dochodów (patrz Słowniczek) w danym kraju. W rzeczywistości, miary te odzwierciedlają skalę zróżnicowania poziomu dochodów⁴ w społeczeństwie, a nie to jaki odsetek osób nie zaspokaja swoich podstawowych potrzeb konsumpcyjnych. Należy wyraźnie rozróżniać względne i absolutne miary ubóstwa. Wykorzystywanie względnych miar biedy do międzynarodowych analiz porównawczych może być mylące i prowadzić do formułowania błędnych wniosków. Stosunkowo łatwo można bowiem wskazać kraj wysokorozwinięty, w którym 60 proc. średnich dochodów będzie wyznaczało obiektywnie wysoki poziom konsumpcji, wykraczający daleko poza określenie „zaspokajania podstawowych potrzeb”. Dla przykładu, w 2006 roku mediana przeciętnych rocznych dochodów⁵ w Niemczech wyniosła 15 187, zaś w Polsce 5 092 (w ujęciu PPS)⁶. Zauważmy, że granica relatywnej biedy w Niemczech (60 proc. mediany dochodów), czyli 9 112 PPS przekracza niemal dwukrotnie średnie dochody w Polsce. Ponieważ wartości te uwzględniają różnice w sile nabywczej pomiędzy Polską i Niemcami, trudno jest uznać, aby osoby żyjące w Niemczech, które mają dochody poniżej 60 proc. mediany wynagrodzeń były obiektywnie biedne. Trzeba podkreślić, że względne miary ubóstwa nie odzwierciedlają zmian w poziomie życia osób najbiedniejszych. Jeżeli

Istnieje kilka różnych linii ubóstwa absolutnego.

Względne miary ubóstwa to w rzeczywistości miary zróżnicowania poziomu dochodów.

Względne miary ubóstwa nie odzwierciedlają poprawy sytuacji dochodowej osób ubogich.

² Według oszacowań Eurostatu, por. Social Situation 2008, s. 20.

³ Należy dodać, że miary ubóstwa ustalane jedynie na podstawie wysokości dochodów też mają swoje mankamenty. Po pierwsze, nie uwzględniają sytuacji majątkowej (a ktoś może uzyskiwać niski dochód, ale być w posiadaniu znacznego majątku i z pewnością sytuacja takie osoby jest diametralnie różna od osoby, która takiego majątku nie posiada, chociażby ze względu na potencjalną zapewnienie sobie odpowiedniego poziomu dochodów w przyszłości ze sprzedaży tego majątku). Po drugie, miary te nie uwzględniają dochodów nieoficjalnych więc stopy ubóstwa w krajach gdzie istnieje znaczna szara strefa nie odzwierciedlają rzeczywistego poziomu życia osób uzyskujących dochody oficjalne poniżej pewnej linii. W celu wyeliminowania tego ostatniego problemu zamiast badania poziomu dochodów, bada się poziom konsumpcji gospodarstw domowych.

⁴ Do tradycyjnych miar nierówności dochodowych zaliczamy współczynnik Giniego (patrz. Słowniczek) oraz stosunki sumy dochodów ostatniego kwintyla (decyla) do sumy dochodów pierwszego decyla (oznaczone symbolami odpowiednio: S80/S20 i P90/P10).

⁵ Dane te dotyczą gospodarstw jednoosobowych.

⁶ Dane z <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

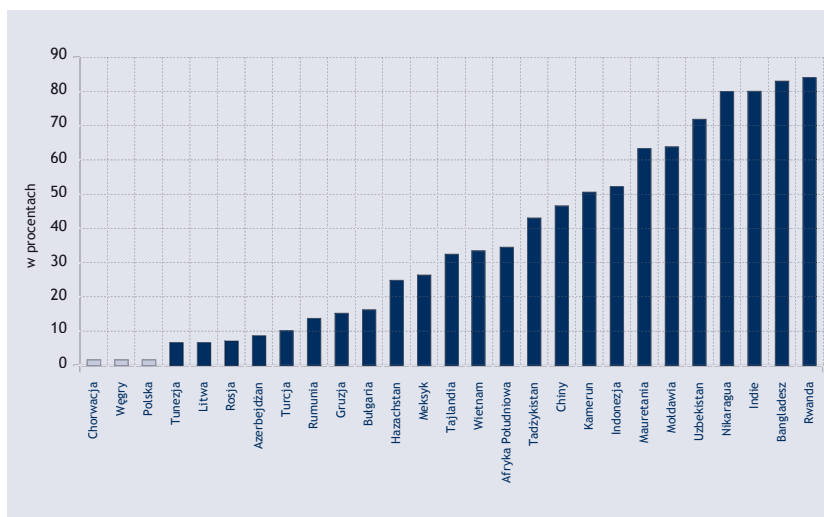
w jakimś kraju realne dochody wszystkich osób wzrosłyby w takim samym stopniu (np. o 10 proc.), wówczas zakres biedy relatywnej nie zmieniłyby się, choć poziom życia wszystkich członków społeczeństwa uległby poprawie. Względne miary ubóstwa nie pokazują zatem, jaki odsetek osób w społeczeństwie nie zaspokaja swoich podstawowych potrzeb, ale obrazuje jaka część społeczeństwa posiada dochody znacznie poniżej średniej.

W porównaniach zakresu biedy pomiędzy krajami, które przedstawiono w niniejszym opracowaniu, wykorzystano przede wszystkim absolutne miary ubóstwa. Jednak w praktyce, ze względu na ograniczoną dostępność danych statystycznych, porównywanie struktury ubóstwa między krajami jest możliwe wyłącznie na podstawie miar względnych. W związku z tym, także te miary zostaną przedstawione, w szczególności jeśli płynące z nich wnioski można uogólnić na zagadnienie biedy absolutnej. W dyskusji nad przyczynami biedy zostaną uwzględnione nie tylko czynniki decydujące o wielkości biedy absolutnej, ale również te determinanty, które decydują o strukturze nierówności dochodowych, czyli o tym, że niektóre osoby są biedniejsze od innych (ubóstwo względne).

2. Zakres biedy w Polsce na tle innych krajów

Na samym początku warto zaprezentować zakres skrajnej biedy, czyli w ujęciu absolutnym, w perspektywie międzynarodowej (wykres 1), a więc odsetek osób żyjących za mniej niż 2 dolary amerykańskie (w PPP) na dzień w wybranych krajach, będących na różnym poziomie rozwoju gospodarczego. Istnieje bardzo duże zróżnicowanie zakresu skrajnej biedy na

Wykres 1. Skrajna bieda w ujęciu globalnym w wybranych krajach - odsetek osób żyjących poniżej 2 \$ (PPP) na dzień



Źródło: Opracowanie własne na podstawie World Development Indicators 2005. Wykres obejmuje wybrano kraje, dla których dane na temat skrajnej biedy były najbardziej porównywalne (wielkość biedy wyznaczona w oparciu o wydatki, zaś dane pochodziły z lat 2000-2002). Brak porównywalnych danych dla krajów Europy Zachodniej, Stanów Zjednoczonych, Kanady, Australii. Jednak ponieważ najniższą podawaną w WDI 2005 wartością jest określenie „mniej niż 2 proc.”, można przyjąć, że wszystkie wymienione kraje podlegają pod tę kategorię (podobnie jak Polska, Chorwacja i Węgry - zamieszczone na wykresie).

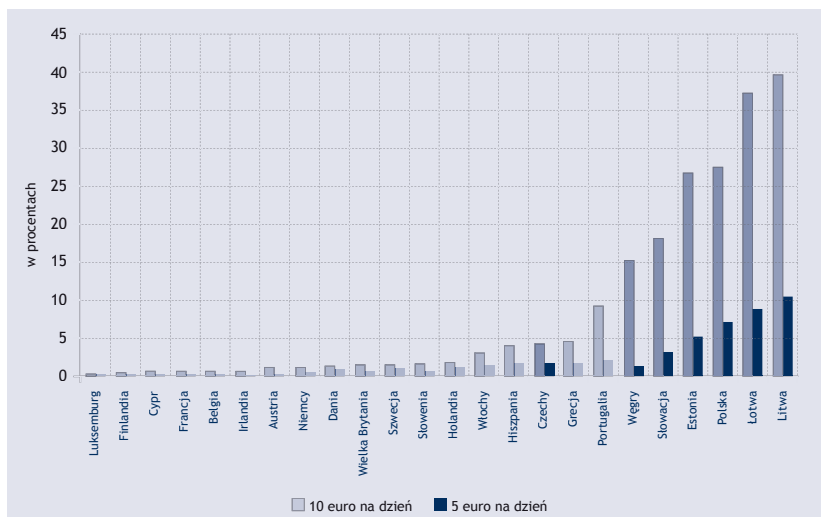
świecie, od krajów, gdzie odsetek osób w skrajnej biedzie nie przekracza 2 proc. populacji (są to kraje o wysokim poziomie rozwoju i wysokim przeciętnym dochodzie na mieszkańca) do miejsc, w których ponad 80 proc. społeczeństwa żyje poniżej linii skrajnego ubóstwa (dotyczy to przede wszystkim krajów najstabiliej rozwiniętych). W ujęciu globalnym Polska należy do państw o bardzo niskim poziomie skrajnej biedy (Wykres 1).

W odniesieniu do krajów wysoko rozwiniętych często stosuje się wyższe linie skrajnego ubóstwa - ponieważ w tych krajach obowiązują wyższe standardy oceniane jako minimum niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb. W przypadku krajów członkowskich Unii Europejskiej za najniższą linię ubóstwa absolutnego przyjmuje się kwotę 5 euro na dzień (PPP) lub 10 euro na dzień (PPP)⁷. Nic dziwnego, bo zakres skrajnej biedy jest znacznie mniejszy w tzw. starych krajach UE niż wśród nowych krajów członkowskich (Wykres 2). W tej drugiej grupie krajów, które cechują się zbliżonym poziomem rozwoju gospodarczego, Polska charakteryzuje się przeciętnym poziomem biedy absolutnej. Przykładowo, odsetek osób żyjących w biedzie absolutnej jest w Polsce wyższy niż w Czechach, na Węgrzech i Słowacji, podobny jak w Estonii, ale jednocześnie niższy niż na Litwie i Łotwie. Ze względu na brak porównywalnych danych, na wykresie 2 nie przedstawiono zakresu biedy absolutnej w Bułgarii i Rumunii. Odsetek osób żyjących za mniej niż 2 dolary amerykańskie (PPP) w tych dwóch nowych krajach UE jest jednak znacznie wyższy niż we wszystkich pozostałych krajach UE (porównaj również Wykres 1). Relatywnie wysoki poziom biedy we wszystkich nowych krajach UE wynika przede wszystkim z zapóźnienia w rozwoju gospodarczym, które jest skutkiem istnienia w tych krajach przez ponad pięćdziesiąt lat gospodarki centralnie planowanej.

Polska w ujęciu globalnym należy do państw o niskim poziomie skrajnej biedy.

W porównaniu do pozostałych nowych krajów członkowskich UE, w Polsce mamy przeciętny poziom biedy.

Wykres 2. Bieda absolutna w krajach Unii Europejskiej w 2004 roku - odsetek osób żyjących poniżej 5 i 10 euro PPP, na dzień



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z *Social Situation in the European Union 2007*, s. 24. Kolorami jasnym i ciemnoniebieskim zaznaczono kraje naszego regionu, które w 2004 roku przystąpiły do Unii Europejskiej.

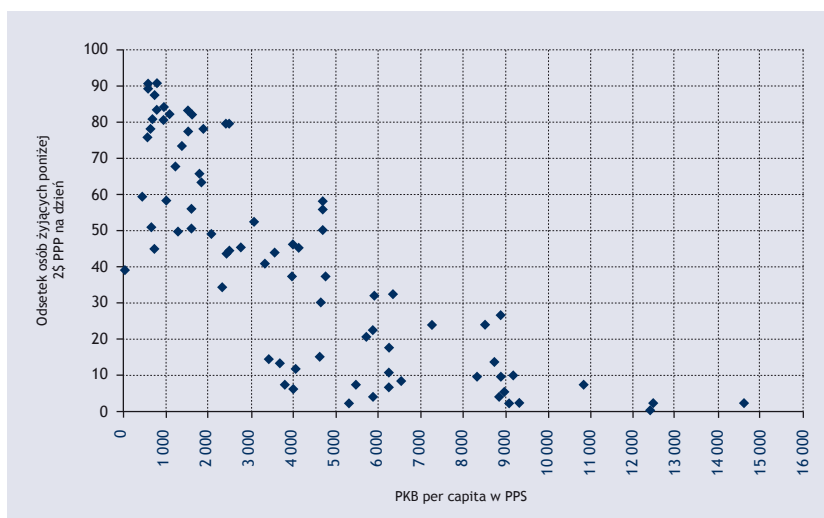
⁷ Obie linie ubóstwa są stosunkowo bliskie liniom ubóstwa absolutnego stosowanym w Polsce. Linia 5 euro na dzień (w ujęciu PPP) jest nieco niższa niż tzw. linia minimum egzystencji, stosowana w Polsce, zaś linia 10 euro nieco wyższa niż ustawowa linia ubóstwa (czyli granica przyznawania zasiłków z pomocy społecznej).

3. Jakie są przyczyny biedy absolutnej?

Im wyższy poziom zamożności kraju, tym niższy poziom biedy absolutnej.

Zdecydowanie najważniejszą przyczyną istnienia biedy absolutnej jest niski poziom rozwoju gospodarczego. Zakres skrajnej biedy absolutnej (odsetek żyjących poniżej 2 \$ na dzień, PPP) jest tym większy im niższy jest poziom dochodu na głowę, przy czym zależność ta jest bardzo silna⁸ (Wykres 3).

Wykres 3. Zależność pomiędzy średnim dochodem per capita w PPS a zakresem skrajnej biedy (2\$ PPP, na dzień).

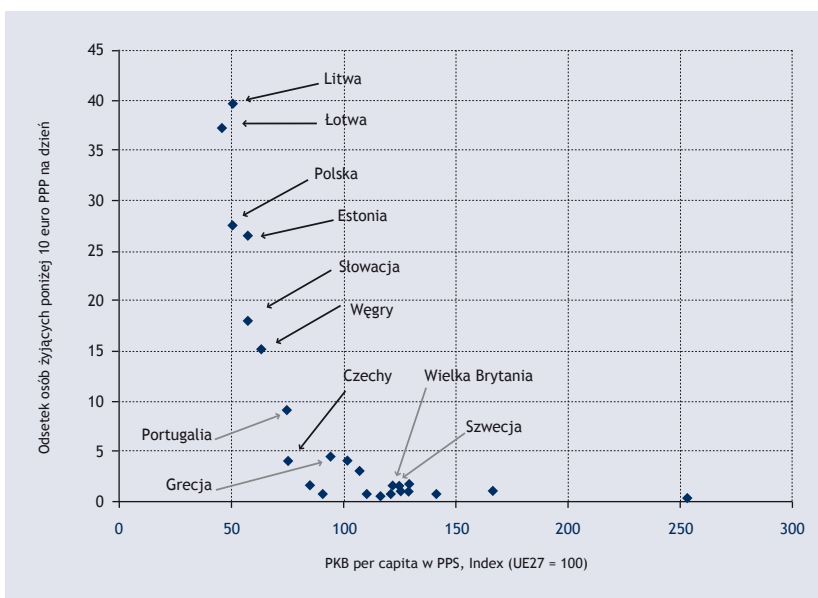


Źródło: Opracowanie własne na podstawie World Development Indicators 2004. Uwzględniono te kraje, dla których istniały porównywalne dane na temat zakresu biedy absolutnej oraz PKB per capita w PPS. Dane pochodzą z lat 1992-2002.

Biorąc pod uwagę jedynie kraje Unii Europejskiej i wyższą (europejską) linię ubóstwa absolutnego w wysokości 10 euro na dzień (PPP), również obserwujemy ujemną zależność pomiędzy poziomem zamożności kraju a poziomem ubóstwa absolutnego (wykres 4). Warto jednak wskazać na kilka cech szczególnych tej zależności. Po pierwsze, stosunkowo niewielkim różnicom w poziomie zamożności nowych krajów UE towarzyszą w niektórych przypadkach bardzo duże różnice w poziomie biedy absolutnej. Przykładowo, na Litwie i Łotwie odsetek osób żyjących poniżej 10 euro (PPP) na dzień wynosi odpowiednio 37 i 40 proc., zaś w Estonii 26 proc., choć wszystkie trzy kraje charakteryzuje podobny poziom dochodu na głowę. Po drugie, nawet w krajach UE o znacznie relatywnie wysokim poziomie dochodu istnieje pewien niewielki obszar biedy absolutnej i jednocześnie jej poziom nie jest istotnie związany z poziomem zamożności kraju. Oznacza to, że istnieją inne, poza poziomem dochodu na głowę, ważne czynniki, które wpływają na różnice w wysokości biedy w krajach Unii Europejskiej (patrz dalej).

⁸ Współczynnik determinacji $R^2=0,81$ (Patrz. Słowniczek)

Wykres 4. Zależność pomiędzy poziomem dochodu per capita w PPS (Indeks) a zakresem biedy absolutnej w krajach UE (linia 10 euro PPP, na dzień).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z *Social Situation in the European Union 2007*, s. 24 oraz <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Wszystkie dane pochodzą z 2004 roku.

3.1. Kim są osoby żyjące w biedzie?

W wyjaśnieniu różnic w zakresie biedy absolutnej pomiędzy krajami pomocne jest przyjrzenie się charakterystykom ludzi ubogich i wyodrębnienie podstawowych czynników, które zwiększają prawdopodobieństwo życia w biedzie. Pomimo tego, że istnieją różnice co do tego kim są ubodzy między krajami, w oparciu o przegląd badań empirycznych można wyróżnić kilka podstawowych cech, które są wspólne dla zjawiska biedy absolutnej w krajach rozwiniętych. Jednocześnie warto podkreślić istniejące powiązania między nimi, a także wyjaśnić związane z nimi nieporozumienia.

3.1.1. Bezrobocie i bierność zawodowa jako główne przyczyny biedy

Podstawowym czynnikiem odpowiedzialnym za powstawanie biedy jest brak pracy, czyli bezrobocie lub bierność zawodowa. Brak dochodów z pracy często uniemożliwia zaspokajanie podstawowych potrzeb. Badania empiryczne prowadzone wśród krajów rozwiniętych wykazują, że osoby bezrobotne są zdecydowanie częściej narażone na życie w biedzie, niż osoby pracujące (zob. np. *Social Situation*, 2007; Biewen, 2003; Alam i in., 2005; Martinez i in., 2001). W krajach OECD odsetek bezrobotnych w najniższym kwintyle dochodowym (czyli w grupie 20 proc. najbiedniejszych gospodarstw domowych) wynosi od 20 do 50 proc. W kolejnych, wyższych grupach dochodowych ulega on jednak znacznemu zmniejszeniu i wśród najbogatszych 20 proc. gospodarstw bezrobocie jest już rzadkością (Martinez i in., 2001). Podobnie relacje odnotowuje się w przypadku osób biernych zawodowo. W Polsce w 2007 roku odsetek ubogich, wśród osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł innych

niż emerytura⁹ lub renta (np. świadczeń z pomocy społecznej, dochodów z tytułu własności i wynajmu, darów od innych gospodarstw domowych lub korzystania z oszczędności) był ponad trzykrotnie wyższy niż wśród pracowników najemnych i niemal siedmiokrotnie wyższy niż wśród osób pracujących na własny rachunek (GUS, 2008). Oznacza to, że im więcej osób pracuje w danym kraju, tym mniejszy jest tam zakres biedy absolutnej.

Sytuacja materialna członków gospodarstw domowych zależy istotnie od aktywności zawodowej głowy rodziny.

Sytuacja materialna członków gospodarstw domowych zależy istotnie od aktywności zawodowej głowy rodziny. Jak wykazują badania Martinez i in (2001) w krajach OECD ryzyko życia w biedzie jest znacząco większe wśród osób mieszkających w gospodarstwach domowych, w których głowa rodziny jest bezrobotna niż osób bezrobotnych mieszkających w gospodarstwach, w których głowa rodziny pracuje. Ponadto z badań wspomnianych autorów wynika, że bierność zawodowa głowy rodziny w jeszcze większym stopniu niż bezrobocie odpowiada za ubóstwo członków gospodarstwa domowego. W Polsce w 2005 roku odsetek gospodarstw domowych poniżej krajowej linii ubóstwa (tzw. minimum egzystencji¹⁰ - patrz Słowniczek), w których co najmniej jedna osoba była bezrobotna wyniósł 27 proc., zaś w gospodarstwach domowych, w których nie było osób bezrobotnych jedynie 9 proc. (GUS 2006).

Różnice w aktywności zawodowej i zatrudnieniu wyjaśniają część różnic w poziomie ubóstwa między krajami.

Wpływ różnic w aktywności zawodowej i współczynnika zatrudnienia na wysokość odsetka osób żyjących w biedzie można zaobserwować wśród nowych krajów członkowskich UE. Przykładowo, w 2004 roku współczynnik aktywności zawodowej w Czechach był o ok. 10 pkt. proc. wyższy niż na Węgrzech. Jednocześnie, odsetek osób żyjących poniżej 10 euro (PPP) dziennie w Czechach wynosił mniej niż 5 proc., a na Węgrzech ok. 15 proc. W porównaniu do Czech również Polska charakteryzuje się niskim poziomem aktywności zawodowej (64 proc. w 2004 roku) i jednocześnie wyższym niż w Czechach odsetkiem osób żyjących w biedzie.

Przyczynami niskiego zatrudnienia i wysokiego bezrobocia są czynniki instytucjonalne.

Skoro bezrobocie i bierność zawodowa to główne przyczyny biedy absolutnej, należy zastanowić się nad czynnikami, które warunkują to, że część osób w wieku produkcyjnym pozostaje bez pracy. Te same czynniki są bowiem w dużym stopniu odpowiedzialne za powstawanie i utrzymywanie się biedy. Badania ekonomiczne dowodzą, że istotnymi przyczynami niskiego zatrudnienia i wysokiego bezrobocia są czynniki o charakterze prawno-regulacyjnym, które osłabiają bodźce przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy, a osób bezrobotnych i biernych zawodowo do podejmowania zatrudnienia (Wojciechowski, 2008). W ekonomii czynniki te nazywa się instytucjami. Badania empiryczne prowadzone dla krajów rozwiniętych dowodzą, że zatrudnienie jest tym niższe, im bardziej restrykcyjna jest prawna ochrona zatrudnienia, im wyższe są pozapłacowe koszty pracy i zasiłki socjalne, wyższy poziom płacy minimalnej, większa siła negocjacyjna związków zawodowych oraz większe ograniczenia dla konkurencji rynkowej na rynku produktów (szerzej: Wojciechowski, 2008). Czynniki instytucjonalne determinują także zakres bierności zawodowej. W szczególności, im bardziej dostępne i wyższe są wcześniejsze emerytury oraz większa ochrona starszych pracowników przed zwolnieniem, tym więcej pracowników w wieku przedemerytalnym odchodzi z rynku pracy do bierności zawodowej.¹¹ Oznacza to, że jednym z podstawowych sposobów na ograniczanie biedy są reformy rynku pracy, które zwiększają poziom zatrudnienia - o czym szerzej w rozdziale 4.

3.1.2. Niskie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, produktywność pracy a bieda

Badania empiryczne wykazują, że zjawisko biedy absolutnej jest szczególnie powszechne wśród osób o niskim poziomie wykształcenia (Grootaert, 1998; Pages, Duryea, 2002; Tilak,

⁹ O szczególnej pozycji emerytów w Polsce na tle pozostałych grup wiekowych w rozdziale 3.1.4.

¹⁰ W 2005 roku wynosiło ono ok. 383 zł na osobę miesięcznie. Obecnie (2007) stopa ubóstwa według linii minimum egzystencji wynosi w Polsce 6,6 proc.

¹¹ Problemu dezaktywizacji zawodowej osób w wieku przedemerytalnym został omówiony szerzej w raporcie FOR „Ile kosztują nas wcześniejsze emerytury?”.

2007; Haveman i Wolff, 2004; Weber i in., 2007). Niski poziom edukacji zmniejsza szanse na podjęcie pracy, a zatem sprzyja bezrobociu i powstawaniu biedy. Pracownicy o niskim poziomie wykształcenia i dodatkowo brakiem odpowiednich kwalifikacji zawodowych cechują się zazwyczaj niską produktywnością pracy. W efekcie, nawet w przypadku podjęcia pracy, osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych otrzymują relatywnie niskie wynagrodzenia, co z kolei może sprzyjać utrzymywaniu się wysokiego poziomu ubóstwa. Zjawisko to jest bardziej widoczne w krajach wysokorozwiniętych niż w krajach będących na niższym poziomie rozwoju (Marinez i in., 2001). Oprócz niedostatecznych kwalifikacji zawodowych, o niskiej produktywności pracy może decydować także m.in. niski poziom rozwoju technologicznego całej gospodarki lub danego sektora (np. rolnictwa).

Podobnie jak w przypadku braku pracy, niski poziom wykształcenia głowy rodziny zwiększa prawdopodobieństwo ubóstwa całego gospodarstwa domowego. W Stanach Zjednoczonych wskaźnik ubóstwa zmniejsza się znacznie wraz ze wzrostem wykształcenia głowy gospodarstwa domowego i jest ponad cztery razy wyższy w gospodarstwach, gdzie głowa rodziny nie ukończyła szkoły średniej niż w rodzinach, gdzie ukończyła ona cztery lub więcej lat nauki w szkole wyższej (Haveman, Wolff, 2004). W Polsce związek między wykształceniem a biedą jest również bardzo silny. W rodzinach, w których głowa gospodarstwa ma wykształcenie wyższe, stopa ubóstwa absolutnego (wyznaczona według linii minimum egzystencji) wynosi zaledwie 1 proc. Dla porównania, w gospodarstwach domowych, w których głowa rodziny ma wykształcenie średnie, odsetek ten wynosi 6 proc., wykształcenie zasadnicze zawodowe 17 proc., a podstawowe lub bez wykształcenia aż 22 proc. (GUS, 2007).

Poziom dochodu na mieszkańca, który wyznacza zakres biedy absolutnej, zależy od produktywności pracy. Im wyższa produktywność, tym także wyższy poziom PKB per capita. Jak wspomniano, wydajność pracy zależy od kwalifikacji zawodowych pracowników, ale także od poziomu tzw. technicznego uzbrojenia pracy, czyli zasobu kapitału w postaci narzędzi i maszyn, które wykorzystuje się w procesie produkcji. Porównując ze sobą nowe kraje członkowskie UE, można zaobserwować, że różnicom w wysokości odsetka osób żyjących w biedzie towarzyszą różnice w poziomie wykształcenia i konsekwentnie w wydajności pracy. Przykładowo, zakres biedy w Litwie i na Łotwie jest znacznie wyższy niż w Estonii (patrz wykres 4). Czynniki, które mogą wyjaśnić to zróżnicowanie to poziom edukacji i osiągnięta wydajność pracy. Po pierwsze, odsetek osób z wykształceniem co najwyżej podstawowym na Litwie i na Łotwie jest wyższy niż w Estonii odpowiednio o 30 i 50 proc. Po drugie, produktywność pracy na Litwie i Łotwie jest niższa niż w Estonii odpowiednio o 21 i 31 proc. Niski poziom wykształcenia znacznej części osób pracujących na Litwie i na Łotwie może częściowo wyjaśniać niższą wydajność pracy tamtejszych pracowników niż ma to miejsce w Estonii. Dodatkowym czynnikiem różnicującym poziom wydajności pracy w gospodarce jest odsetek pracujących w rolnictwie. Na Litwie w sektorze tym pracuje 15,8 proc. osób, na Łotwie 12,5 proc., natomiast w Estonii jedynie 5,8 proc. W nowych krajach członkowskich UE produktywność pracy w rolnictwie jest znacznie niższa niż w sektorach pozarolniczych (Mitra, 2006). Dla porównania, w Polsce w rolnictwie pracuje 16,2 proc.¹² osób, tj. jeszcze więcej niż na Litwie i Łotwie. Produktywność pracy w polskim rolnictwie stanowi zaledwie 27 proc. średniej produktywności w Polsce¹³.

Przy charakteryzowaniu osób ubogich, m.in. w Polsce, podkreśla się, że biedą absolutną są zagrożone znacznie częściej osoby żyjące na wsi niż w mieście, częściej rolnicy niż pracownicy przemysłu lub usług. Dla przykładu w 2007 roku stopa ubóstwa (wyznaczona według linii minimum egzystencji) była w Polsce ponad dwukrotnie wyższa na wsi (10,5 proc.) niż w

Biedzie sprzyja niski poziom wykształcenia...

...który utrudnia podejmowanie pracy i ogranicza poziom otrzymywanych wynagrodzeń.

Gdy głowa rodziny ma niskie wykształcenie, cierpi na tym całe gospodarstwo domowe.

Różnice w produktywności pracy między niektórymi krajami mogą częściowo wyjaśniać różnice w poziomie biedy między nimi.

¹² Dane za 2006 rok [GUS 2007b]. W 2004 roku, dla którego podane są odsetki dla Litwy i Łotwy odsetek ten wynosił, według Eurostatu 19,2%.

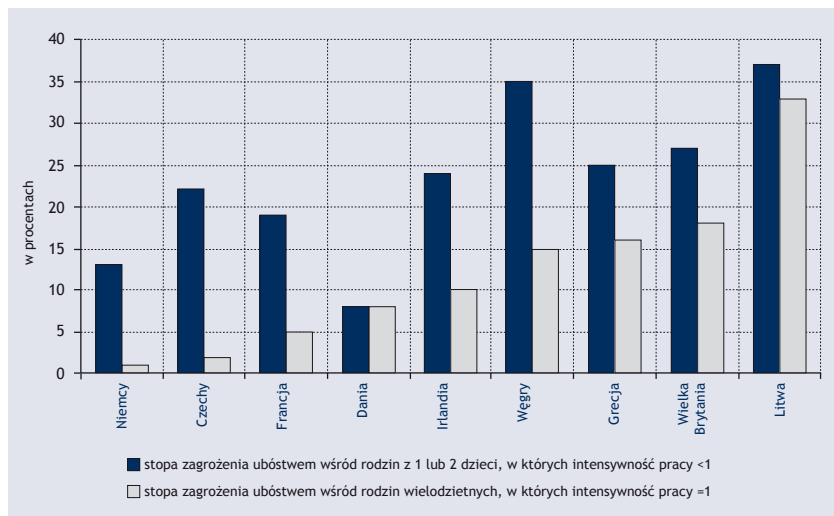
¹³ Szacunki własne w oparciu o dane GUS [GUS 2007b, oraz GUS 2006b], na podstawie wskaźnika produktywności pracy, czyli stosunku nakładów (udział zatrudnionych w rolnictwie) do wyników (udział rolnictwa w PKB). W 2006 roku w Polsce pracę w rolnictwie deklarowało 16,2 proc. ogółu pracujących (spora część z tych osób wykonuje pracę w rolnictwie w bardzo ograniczonym zakresie) w gospodarce narodowej, zaś udział sektora rolniczego w PKB wyniósł 4,4 proc. Wskaźnik produktywności = (4,4 proc/16,2 proc) * 100. Produktywność rolnictwa w Polsce wzrasta w ostatnich latach. Jeszcze w 2000 roku, jak szacował Orlowski produktywność pracy w rolnictwie w 2000 roku, wynosiła zaledwie 15 proc. średniej pracy w Polsce [Orlowski 2000].

mieście (4,1 proc.) i o ponad połowę wyższą wśród rolników (9,9 proc.) niż wśród pracowników zatrudnionych w sektorach pozarolniczych (6,1 proc.) (GUS 2008b). Przyczyną większego zakresu biedy absolutnej na wsi niż w mieście są przede wszystkim niższe zarobki, wynikające m.in. z niższej produktywności pracy oraz z mniejszej liczby przepracowanych godzin¹⁴. Bierność zawodowa i bezrobocie na wsi nie są głównymi czynnikami determinującymi zakres biedy. Zarówno wskaźnik aktywności zawodowej, jak i wskaźnik zatrudnienia są nawet nieco większe na wsi niż w mieście (odpowiednio: wieś - 54,6 proc. i 50,2 proc., miasto - 53,8 proc. i 59 proc. (GUS 2008b)).¹⁵ Wyższy odsetek pracujących na wsi niż w mieście nie rekompensuje niższej produktywności w polskim rolnictwie. W efekcie, zakres biedy na wsi jest wyższy niż w mieście. Jedną z istotnych przyczyn niskiej wydajności pracy osób deklarujących pracę w rolnictwie jest przeciętnie mała powierzchnia gospodarstw rolnych lub mały zakres hodowli zwierząt. Jedną z recept na podniesienie wydajności pracy w rolnictwie jest przepływ pracowników z gospodarstw rolnych do sektorów pozarolniczych.

3.1.3. Wielodzietność - czy rzeczywiście jest przyczyną biedy w Polsce?

Cechą, która często kojarzy się z ubóstwem w Polsce jest wielodzietność. Jeśli przyjrzeć się wskaźnikom biedy w krajach Unii Europejskiej, wśród rodzin mających jedno lub dwojkę dzieci rzeczywiście stopa ubóstwa jest zazwyczaj niższa (średnio o 40 proc.) niż wśród

Wykres 5. Stopy zagrożenia ubóstwem w gospodarstwach domowych w zależności od liczby posiadanych dzieci i intensywności pracy* rodziców w wybranych krajach UE.



* Wskaźnik intensywności pracy wynosi 1, gdy wszystkie osoby w wieku produkcyjnym w rodzinie pracują, natomiast wskaźnik ten jest mniejszy niż 1, gdy co najmniej jedna z osób w wieku produkcyjnym w rodzinie nie pracuje.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z *Social Situation in the European Union 2007*, s. 28.

¹⁴ Dla przykładu w 2006 roku wśród osób pracujących w mieście, jedynie 7,4 proc. pracowało w niepełnym wymiarze godzin, zaś na wsi 12,2 proc. (GUS 2008b).

¹⁵ Trzeba też zaznaczyć, że dochody rolników w 2007 roku wzrosły w Polsce w stosunku do roku poprzedniego o 13,7 proc. (tuż po wstąpieniu Polski do Unii w 2004 roku wzrosły o 80 proc. w porównaniu do roku poprzedniego). Jeszcze większy wzrost odnotowano w 2007 roku na Litwie (blisko 40 proc.) oraz Czechach i Estonii (o ponad 20%). [Kot 2008].

rodzin wielodzietnych (w tzw. starych krajach UE za taką uznaje się już rodziny posiadające co najmniej trójkę dzieci). Okazuje się jednak, że w porównaniu do liczby wychowywanego potomstwa, większy wpływ na skalę ubóstwa w rodzinach z dziećmi ma aktywność zawodowa rodziców, lub szerzej członków rodziny w wieku produkcyjnym.

Niemal we wszystkich krajach UE stopa zagrożenia ubóstwem wśród rodzin z małą liczbą dzieci, w których co najmniej jedna osoba w wieku produkcyjnym nie pracuje jest znacznie wyższa (w niektórych państwach nawet kilkukrotnie) niż stopa zagrożenia ubóstwem wśród rodzin wielodzietnych, w których wszystkie osoby w wieku produkcyjnym mają pracę.¹⁶ Generalnie bardziej prawdopodobne jest, że w gorszej sytuacji materialnej znajdzie się rodzina z co najwyżej dwójką dzieci, w której jedno z rodziców nie pracuje, niż rodzina wielodzietna, w której pracuje oboje rodziców. Oznacza to, że to brak pracy, a dopiero w dalszej kolejności posiadanie wielu dzieci powoduje biedę.

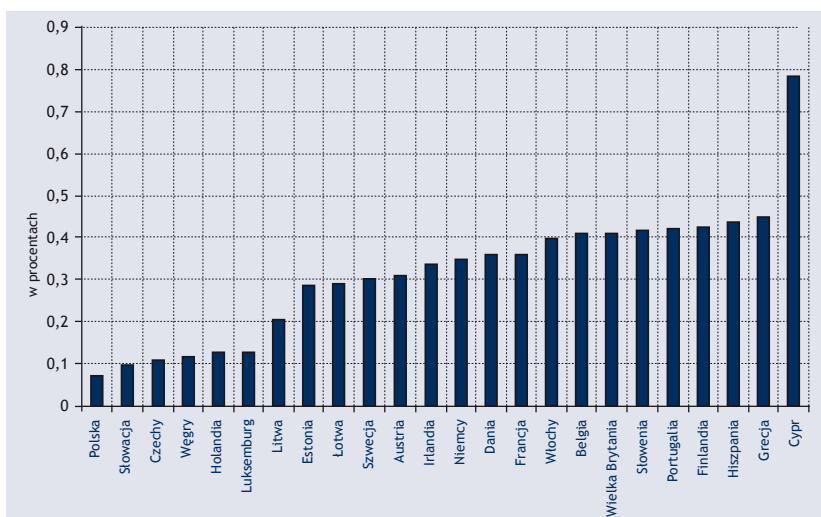
3.1.4. Co ma wiek do biedy?

W świadomości społecznej w Polsce istnieje przekonanie, że względnie Duży zakres biedy występuje wśród osób starszych. Tymczasem, wskaźnik zagrożenia ubóstwem wśród osób w wieku produkcyjnym (16-64 lata) jest aż 14-rotnie wyższy niż wśród osób w wieku emerytalnym (65 lat i więcej) (Social Situation 2008; por. Wykres 6). Co więcej, w Polsce wraz ze wzrostem wieku głowy gospodarstwa domowego maleje stopa ubóstwa absolutnego (wg.

Wielodzietność sprzyja biedzie, ale w szczególności wtedy, gdy towarzyszy jej brak pracy jednego z rodziców.

We wszystkich krajach europejskich ubóstwo wśród osób powyżej 64 lat jest znacznie mniejsze niż wśród osób w wieku produkcyjnym.

Wykres 6. Stosunek stopy zagrożenia ubóstwem wśród osób w wieku 65 lat i więcej do stopy zagrożenia ubóstwem wśród osób w wieku produkcyjnym (25-64 lata) w krajach UE.

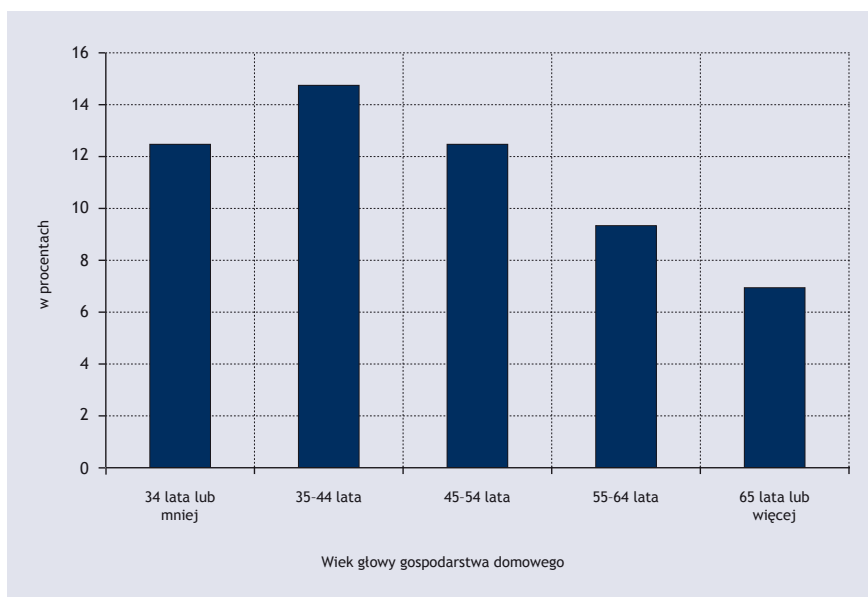


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Social Situation 2007, s.29.

¹⁶ Wyjątkiem są Dania i Polska, gdzie wskaźniki dla tych dwóch typów rodzin są zbliżone. Fakt, że w Polsce omawiana różnica we wskaźnikach jest znacznie mniejsza może wynikać z takich przyczyn jak: większa przeciętna liczba dzieci w rodzinach wielodzietnych w Polsce niż w innych krajach UE oraz różnic w zakresie i warunkach udzielania pomocy państwowej ze względu na liczbę dzieci.

linii minimum egzystencji). O ile w gospodarstwach domowych, w których głowa rodziny ma od 35 do 45 lat stopa skrajnego ubóstwa w 2004 roku przekraczała 15 proc., to w grupie gospodarstw, gdzie głowa rodziny ma 65 lat lub więcej odsetek ten wynosił już tylko niecałe 8 proc. (wykres 7).

Wykres 7. Stopa skrajnego ubóstwa w grupach gospodarstw domowych ze względu na wiek głowy rodziny w Polsce w 2004 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z: GUS (2007), *Warunki Życia ludności Polski w latach 2004-2005*, Warszawa, s. 73.

Relatywnie dobra sytuacja materialna osób starszych w stosunku do osób w wieku produkcyjnym występuje nie tylko w Polsce, ale także we wszystkich pozostałych krajach europejskich (wykres 6). Jednak w Polsce różnica w poziomie zagrożenia ubóstwem osób starszych a pozostałych grup wiekowych jest szczególnie duża. Należy zatem stwierdzić, że w krajach europejskich, w szczególności w Polsce, starszy wiek nie jest czynnikiem sprzyjającym ubóstwu.

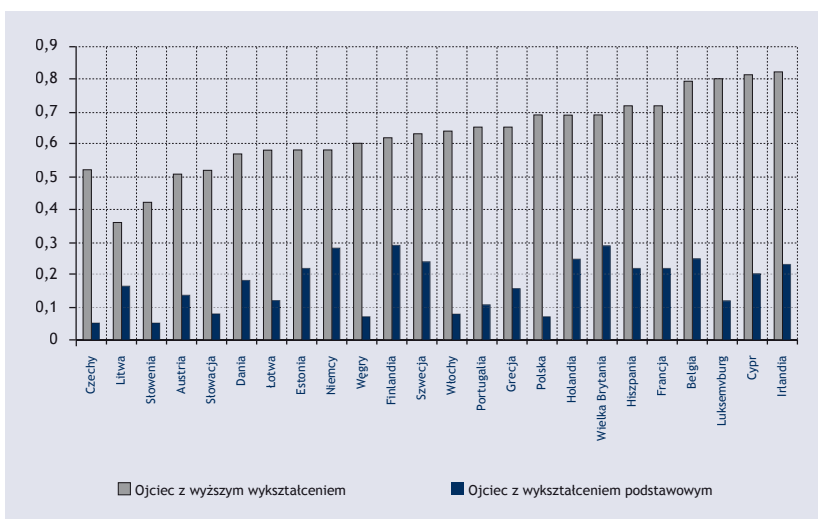
3.1.5. Patologie a bieda oraz problem „dziedziczenia biedy”.

Skrajnej biedzie częściej towarzyszy uzależnienie od alkoholu.

Osobom znajdującym się w skrajnej biedzie towarzyszą częściej niż innym grupom społecznym różnego rodzaju patologie, np. alkoholizm, narkomania. Badania empiryczne prowadzone dla krajów rozwiniętych wykazują, że przeciętne spożycie alkoholu jest wyższe wśród osób ubogich niż bardziej zamożnych (Khan, Murray, Barnes 2002). Ponadto, poważne uzależnienia od alkoholu występują częściej wśród osób żyjących w skrajnej biedzie niż wśród reszty społeczeństwa (World Bank 2003). Związek pomiędzy uzależnieniem od alko-

holu lub narkotyków a biedą jest dwukierunkowy. Z jednej strony, uzależnienie od alkoholu sprzyja popadnięciu w ubóstwo, między innymi ze względu na zmniejszanie szans na podjęcie i ukończenie kolejnych etapów kształcenia oraz znalezienie i utrzymanie zatrudnienia¹⁷ (VAADA 2003; Singer, Valentin, Baer, Jia 1992). Badania pokazują, że bezrobocie i alkoholizm idą w parze (Klingemann 2001). Z drugiej strony, ubóstwo sprzyja uzależnieniu poprzez negatywne psychospołeczne konsekwencje, jakie wywołuje w osobach nim dotkniętych (Lynch, Kaplan, Shema 1997, Khan, Murray, Barnes 2002)¹⁸. Ostatecznie mamy więc do czynienia z pułapką biedy, z której trudno się wydostać. Choć związek między alkoholizmem a biedą może być w Polsce silny, to brak jest dotąd badań empirycznych na ten temat.

Wykres 8. Różnice w prawdopodobieństwie uzyskania wyższego wykształcenia przez osoby w wieku 25-65 lat w zależności od poziomu wykształcenia ojca.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z *Social Situation in the European Union 2007*, s.52.

W odniesieniu do pułapek biedy należy wspomnieć o zjawisku zwanym dziedziczeniem biedy. Odnosi się ono do sytuacji, w której ubóstwo rodziców i związane z nim czynniki, nie tylko te patologiczne, ale także niskie wykształcenie, brak kwalifikacji, bierność zawodowa lub bezrobocie są powielane przez dzieci. Podstawowymi elementami mechanizmu „dziedziczenia biedy” są: przekazywanie negatywnych wzorców oraz brak finansowych możliwości zapewnienia dzieciom odpowiednich warunków do kształcenia, które w przyszłości zapewni im podjęcie dobrej płatnej pracy i wyrwanie się z kręgu biedy. We krajach Unii

¹⁷ Alkoholizm u osób zatrudnionych zmniejsza ich wydajność i jest związany z częstym przebywaniem na zwolnieniu lekarskim (badania Klingemann i Gmel (2001) pokazują, że pracownicy uzależnieni od alkoholu charakteryzują się wyższymi stopami absencji chorobowej), co stanowi koszt zarówno dla pracodawców jak i systemu ubezpieczeń społecznych (WHO, 2004). Dla przykładu badania Trapenciere (2000) pokazują, że na Litwie nadużywanie alkoholu obniża produktywność pracy o 10 proc.. W badaniach przeprowadzonych w 1994 roku wśród dyrektorów personalnych w brytyjskich organizacjach większość respondentów stwierdziła, że alkoholizm powoduje spadek wydajności oraz częstszą absencję wśród pracowników dotkniętych tym problemem, a także obniżenie bezpieczeństwa pracy oraz pogorszenie stosunków między ludzkich w miejscu pracy (Hughes i Bellis, 2000).

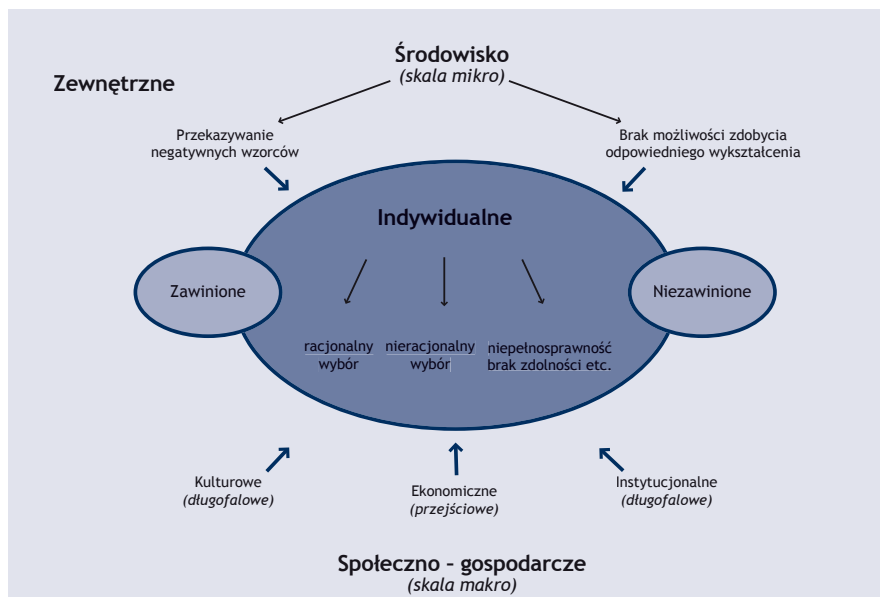
¹⁸ Wiele badań empirycznych wskazuje na istnienie dodatniego związku pomiędzy nadużywaniem alkoholu i bezrobociem. Niektórzy autorzy wskazują na wpływ nadużywania alkoholu na brak (utrata) pracy (Mustonen i in., 1994; Mullahy i Sindelar, 1996) inni na wpływ utraty pracy na większe ryzyko popadnięcia w alkoholizm (Gallant, 1993; Dooley i Prause, 1998; Claussen, 1999).

Europejskiej prawdopodobieństwo tego, że osoba w wieku od 25 do 65 lat będzie miała wyższe wykształcenie, jeśli jej ojciec miał wykształcenie wyższe jest ponad dwukrotnie wyższe niż w przypadku osób, których ojciec posiadał jedynie wykształcenie podstawowe¹⁹. W byłych krajach socjalistycznych (m.in. w Polsce, Czechach, Słowacji, Słowenii i na Węgrzech) prawdopodobieństwo, że osoba uzyska wyższe wykształcenie, w sytuacji gdy jej ojciec miał wykształcenie podstawowe jest szczególnie niskie i wynosi mniej niż 10 proc. Dla porównania, w Niemczech, Finlandii i Wielkiej Brytanii wynosi ono prawie 30 proc. (wykres 8).

3.2. Teoretyczne wyjaśnienia problemu: dlaczego biedni są biedni?

Mając na uwadze zaprezentowane cechy sytuacji osób ubogich, takie jak bierność zawodowa, brak pracy, niskie wykształcenie, wielodzietność (ale w szczególności wraz z towarzyszącym jej brakiem pracy, przynajmniej jednego z rodziców) oraz różnego rodzaju patologie, warto sięgnąć po próby teoretycznego wyjaśnienia sformułowane np. na gruncie ekonomii behawioralnej, psychologii czy socjologii, tego dlaczego niektórzy ludzie znajdują się w wyżej wymienionych sytuacjach i w związku z tym cierpią biedę?

Schemat 1. Przyczyny biedy.



Źródło: Opracowanie własne.

Po pierwsze, możemy wyróżnić czynniki indywidualne, czyli pewne osobiste skłonności ludzi do dokonywania pewnych wyborów np. nie kontynuowanie nauki na poziomie wyższym, nie podejmowanie pracy, posiadanie dużej liczby dzieci, bez uwzględnienia możliwości finansowych ich utrzymania, skłonność do nadużywania alkoholu itp. Decyzje te mogą być wynikiem dobrowolnie podejmowanych decyzji, przy czym niektórzy przedstawiciele nurtu ekonomii behawioralnej traktują je jako racjonalne decyzje (wynikające z świadomego dokonywanego rachunku kosztów i korzyści, co może mieć między innymi związek z uwarunkowaniami instytucjonalnymi o których szerzej w rozdziale 3.3), inni zaś jako zachowania nieracjonalne, wynikające z cech osobowościowych (autorzy ci zakładają, że osoby biedne charakteryzują się większymi skłonnościami do nieracjonalnych zachowań niż reszta społeczeństwa) (por. Bertrand i in., 2004).

Socjologowie zaznaczają jednak, że niektóre z tych wyborów i skłonności determinowane są przez czynniki zewnętrzne (Schemat 1). W skali mikro, będą to wpływy środowiskowe: np. wzorce przekazywane w rodzinie oraz brak możliwości zapewnienia dzieciom odpowiedniego kształcenia. W skali makro, możemy mówić o czynnikach społeczno-ekonomicznych, takich jak różnego rodzaju uwarunkowania kulturowe (np. dyskryminacja rasowa lub narodowościowa), gospodarcze (wpływ koniunktury na możliwości podejmowania pracy; przeprowadzanie dużych reform gospodarczych lub restrukturyzacja gospodarki) mające jednak raczej charakter przejściowy, a także instytucjonalne (uzależnienie od pomocy społecznej; instytucjonalne ograniczenia dla tworzenia nowych miejsc pracy, podejmowania zatrudnienia lub własnej działalności gospodarczej; obciążenia fiskalne etc.).

3.3. Polityka socjalna państwa - czy może utrwalać biedę?

Podstawową odpowiedzią wielu współczesnych państw na problem biedy jest redystrybucja dochodu, a więc przynajmniej w założeniu transferowanie przez państwo dochodów od osób zamożnych do osób biednych (co jednocześnie ma sprzyjać wyrównywaniu nierówności dochodowych). Warto jednak zaznaczyć, że jak wynika z badań dystrybucji transferów socjalnych (np. zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków z pomocy społecznej - rodzinnych, mieszkaniowych, edukacyjnych, dodatków do zasiłków, etc.) w wielu krajach europejskich, w znacznej części nie trafiają one do najbiedniejszych gospodarstw domowych. Dla przykładu w krajach naszego regionu, takich jak Węgry, Słowenia, Litwa, Łotwa czy Estonia od 13 do 21 proc. łącznej sumy wszystkich transferów bezskładkowych (patrz: Słowniczek) trafia do 20 proc. najbogatszych gospodarstw domowych. W Polsce tego rodzaju nieefektywność dystrybucyjna transferów bezskładkowych jest jeszcze większa i sięga aż 25 proc. (Ringold i Kąsek, 2007)²⁰. Jeśli przyjrzeć się podziałowi wszystkich transferów socjalnych, z wyjątkiem świadczeń związanych z wiekiem (czyli głównie emerytur) w Polsce, to okazuje się, że są one niemal równomiernie rozłożone pomiędzy decylną grupę dochodową (patrz. Słowniczek) gospodarstw domowych (Wykres 9). Część transferów stanowią bowiem świadczenia, które nie są adresowane bezpośrednio do ubogich (świadczenia chorobowe, z tytułu niepełnosprawności etc.) Warto zwrócić jednak uwagę, że nawet takie rodzaje transferów, jak zasiłki z pomocy społecznej, świadczenia rodzinne czy dodatki mieszkaniowe, trafiają nie tylko do najbiedniejszych. Do najbiedniejszych 20 proc. gospodarstw trafia ok. 52 proc. zasiłków i świadczeń z pomocy społecznej, 38,5 proc. świadczeń rodzinnych i 44,1 proc. dodatków mieszkaniowych. Jednocześnie od ok. 4 do 8 proc. tego rodzaju świadczeń trafia do najbogatszych 20 proc. gospodarstw (Kurowska, 2008).

Nawet jednak fakt, że większa część transferów socjalnych trafia do ubogich nie jest równoznaczny z likwidowaniem biedy. Autorzy badań empirycznych poświęconych skuteczności polityki socjalnej państwa chcąc pokazać stopień, w jakim transfery socjalne redukują poziom biedy, porównują stopę ubóstwa dochodowego bez uwzględnienia transferów socjal-

Wśród przyczyn biedy można wyróżnić czynniki indywidualne, czyli pewne osobiste skłonności ludzi do dokonywania pewnych wyborów...

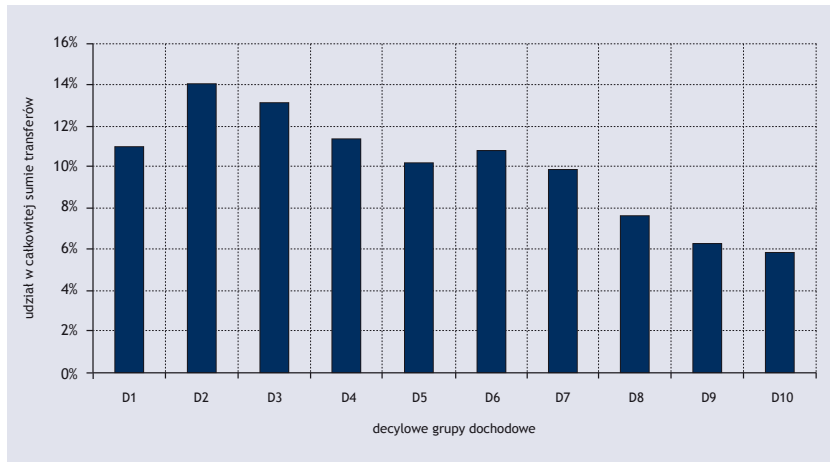
...oraz czynniki zewnętrzne: środowiskowe i społeczno-ekonomiczne.

Polityka socjalna w wielu krajach jest nieefektywna...

...i nie zawsze musi przyczynić się do likwidowania biedy...

²⁰ Pomiar nieefektywności dystrybucyjnej świadczeń rodzinnych w takich krajach jak Hiszpania, Grecja, Portugalia czy Włochy w Matsaganis i in. (2005).

Wykres 9. Podział transferów socjalnych (z wyłączeniem świadczeń związanych z wiekiem) pomiędzy decylowe grupy dochodowe gospodarstw domowych w Polsce.



Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie bazy nieidentyfikowalnych danych jednostkowych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny, Europejskie Badanie Warunków Życia Ludności (EU-SILC), wersja z dnia 27.03.2007 r.

nych w dochodach gospodarstw domowych oraz stopę ubóstwa obliczoną po uwzględnieniu tych transferów (por. Collado, Iturbe-Ormaetxe, 2005). Oczywiście da się w ten sposób zaobserwować redukcję stopy ubóstwa w większości analizowanych państw, jednak należy zauważyć, że w tego rodzaju prostych analizach zapomina się o tym, że sytuacja dochodowa „bez uwzględnienia transferów” nie jest równoznaczna z sytuacją gdy „nie ma w ogóle transferów”. Gdyby bowiem nie istniały transfery, to podatki byłyby znacznie niższe (co sprzyjałoby tworzeniu nowych miejsc pracy, a więc i łatwiejszemu uzyskiwaniu zatrudnienia przez osoby ubogie, a także uzyskiwaniu wyższych wynagrodzeń przez pracowników z niskimi kwalifikacjami). Po drugie, osoby ubogie byłyby zmuszone do radzenia sobie bez transferów, a więc mogłyby mieć silniejsze bodźce do podejmowania pracy, podnoszenia własnych kwalifikacji, podejmowania przedsięwzięć. Przy ocenie skuteczności polityki społecznej w redukowaniu biedy należy mieć więc na uwadze fakt, że transfery socjalne, mające w założeniu pomagać biednym, mogą w rzeczywistości częściowo maskować, a nawet umacniać biedę.

...ponieważ może przyczyniać się do kreowania pułapek socjalnych....

Same transfery, szczególnie te w formie wysokich i długotrwałych zasiłków, nie likwidują prawdziwych przyczyn ubóstwa, czyli nie podnoszą poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, najczęściej nie zachęcają do aktywności zawodowej, podejmowania pracy i dlatego mogą działać demoralizująco na osoby otrzymujące pomoc, tworząc tzw. pułapki socjalne. Pułapki te polegają na tym, że zdecydowana większość zasiłków z pomocy społecznej wypłacana jest pod warunkiem, że dochód gospodarstwa domowego (osoby) nie przekracza pewnej określonej kwoty. Osoba, która pobiera zasiłek, nie ma motywacji do podjęcia pracy, która przyniosłaby jej dochód niewiele przekraczający ponad kwotę otrzymywanego zasiłku. Dla niej bowiem koszt podjęcia pracy (wysiłek i poświęcony czas) przekracza zysk z pracy, będący w tej sytuacji jedynie nadwyżką ponad to, ile wynosi kwota uzyskiwanego zasiłku. Przy ocenie wielkości pułapek ubóstwa wykorzystuje się m.in. analizę stóp zastępowalności dochodowej (patrz. Słowniczek). Dla przykładu eksperci Banku

Światowego oceniając wielkość pułapki bezrobocia w Polsce na początku obecnej dekady pisali: „pracownicy otrzymujący płacę minimalną mają bardzo wysoką stopę zastępowalności niezależnie od cech danego gospodarstwa domowego. Zwłaszcza przy pobieraniu zasiłku dla bezrobotnych - stopa zastępowalności dla osoby samotnej, otrzymującej płacę minimalną, wynosi dużo ponad 100 procent. Dla wszystkich pozostałych rodzajów rodzin, ujętych w analizie, stopa zastępowalności znacznie przekracza 90 procent, co wskazuje na obecność istotnej „pułapki bezrobocia” dla pracowników słabo wykwalifikowanych i dla osób mieszkających w biednych rejonach o niskim poziomie płac” (World Bank 2004, s. 37; Por. Tabela 1). Jednocześnie jednak autorzy raportu wskazywali na krótkotrwały efekt pułapki, ze względu na stosunkowo szybko wygasające uprawnienie do pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Z obliczeń dokonanych przez M. Sochę i U. Sztanderską wynika, że stopy zastępowalności dochodowej, przy uwzględnieniu różnych świadczeń pieniężnych otrzymywanych przez osoby niepracujące w całym okresie otrzymywania zasiłków, w relacji do przeciętnej płacy pracownika produkcyjnego, nie odbiegają w Polsce w porównaniu do innych krajów UE. Istnieją jednak kraje, np. Węgry, gdzie stopy zastępowalności są znacznie niższe niż w Polsce, i jednocześnie zakres biedy również jest niższy (por. Tabela 2).

Tabela 1. Stopy zastępowalności dochodowej w sytuacji zatrudnienia (płaca minimalna) oraz bezrobocia według typu rodziny

Typ rodziny	Przy pobieraniu zasiłku dla bezrobotnych			Po ustaniu prawa do zasiłku
	Prawo do zasiłku - procent podstawowego świadczenia			
	80 proc.	100 proc.	120 proc.	
Osoba samotna	91,8	105,7	119,6	47
Rodzice z dwójka dzieci	81,5	88,5	95,4	50,3
Rodzice +4 dzieci	84,8	90,5	96,2	58,9
Samotny rodzic z dwójka dzieci	78,9	86,1	93,7	76,5

Źródło: World Bank 2004, s. 37

Należy też pamiętać o tym, że wysokie wydatki socjalne wymuszają istnienie wysokich podatków, które między innymi oznaczają, że wynagrodzenia netto pracowników są niskie - co nie jest bez znaczenia dla zakresu biedy. Warto zawrócić uwagę na dane dotyczące zakresu biedy w krajach, które różnią się znacznie zakresem polityki socjalnej, jak np. Wielka Brytania i Szwecja. W Wielkiej Brytanii na zabezpieczenie społeczne (patrz Słowniczek), a więc wszystkie programy i świadczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych jak i pomocy społecznej, wydaje się rocznie 26 proc. PKB. W Szwecji, gdzie zakres opieki socjalnej jest znacznie większy niż w Wielkiej Brytanii, wydatki socjalne stanowią aż 33 proc. PKB (Social Situation, 2008, s. 155). Pomimo znacznie wyższych wydatków socjalnych, poziom skrajnej biedy absolutnej w obu krajach kształtuje się na tym samym poziomie (wykres 4). Wyższym wydatkom socjalnym w Szwecji nie towarzyszy zatem niższy poziom skrajnej biedy abso-

Wyższym wydatkom socjalnym nie zawsze towarzyszy niższy poziom biedy absolutnej.

lutnej. Warto również zwrócić uwagę na to, że wysoki poziom transferów może przyczyniać się do wysokiego zakresu tzw. biedy pierwotnej, czyli poziomu dochodów do dyspozycji bez uwzględnienia otrzymywanych zasiłków. Choć w obu analizowanych krajach stopa ubóstwa absolutnego po uwzględnieniu transferów jest podobna (17 proc.), to bez nich odsetek osób żyjących w biedzie absolutnej jest znacznie wyższy w Szwecji (46 proc.) niż w Wielkiej Brytanii (35 proc.) (Collado, Iturbe-Ormaetxe, 2005). Rozbudowana pomoc socjalna poprzez większe obciążenia podatkowe²¹ (i negatywny wpływ na wysokość zarobków) może przyczyniać się do istnienia większego zakresu biedy pierwotnej w Szwecji w porównaniu do Wielkiej Brytanii.

Tabela 2. Stopy zastępowalności dochodowej z uwzględnieniem różnych zasiłków pieniężnych pobieranych przez osoby niepracujące w relacji do przeciętnej płacy - Polska na tle krajów Unii Europejskiej.

	Polska	Czechy	Węgry	UE - min	UE-15	UE - max
Osoba samotna	33	37	28	0	49	60
Małżeństwo	50	60	28	4	57	71
Małżeństwo z 2 dziećmi	74	80	38	10	68	89
Samotny rodzic z dwójką dzieci	56	74	40	11	68	79

Źródło: Socha, Sztanderska 2007, s. 18

Pojawią się dodatkowe korzyści akumulacji kapitału.

Zakończenie, należy również wspomnieć o płacy minimalnej, która traktowana jest przez jej zwolenników jako narzędzie redukcji biedy, spowodowanej niskimi płacami. Wysoka płaca minimalna prowadzi nie tylko do spadku zatrudnienia poprzez ograniczenie skłonności firm do tworzenia nowych miejsc pracy, ale także wpływa na strukturę powstającego bezrobocia. Mianowicie, w następstwie wzrostu płacy minimalnej, spadek popytu na pracę koncentruje się przede wszystkim wśród osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, w tym zwłaszcza osób młodych. Dzieje się tak dlatego, że w przypadku wysokiej płacy minimalnej, pracodawcy najczęściej zastępują najniższ wykwalifikowanych pracowników osobami o stosunkowo większej wydajności pracy (Wojciechowski, 2008). Wysoka płaca minimalna może nie przyczyniać się do redukcji biedy, gdyż ogranicza możliwości zatrudniania osób, którzy są najbardziej narażonych na życie w ubóstwie. Wyniki badań empirycznych poświęcone badaniu wpływu płacy minimalnej na zakres biedy nie są jednoznaczne (por. Addison i Blackburn, 1999), jednak wyraźnie pokazują negatywny wpływ płacy minimalnej na zatrudnianie osób młodych i słabo wykształconych, a więc tych szczególnie zagrożonych biedą (Neumark, Wascher, 2006).

²¹ Obciążenia podatkowe są w Szwecji wyższe niż w Wielkiej Brytanii. Przeciętny, procentowy udział podatku dochodowego i składek na ubezpieczenia społeczne w średnich dochodach małżeństwa z 2 dziećmi wynosi w Szwecji 30,9 proc. podczas gdy w Wielkiej Brytanii 25,2 proc. Stosunek podatków i składek do całkowitych kosztów pracy (dla takiej samej rodziny) wynosi w Szwecji 41,6 proc., zaś w Wielkiej Brytanii 28,2 proc. Należy jednak zauważyć, że w przypadku Szwecji trudno jest mówić o pułapkach socjalnych, ponieważ poziom zatrudnienia jest w tym kraju relatywnie wysoki w porównaniu do innych krajów UE (wynosi 73,1 proc. - Social Situation, 2008).

4. Jaka jest recepta na biedę?

4.1. Wysoki i dający powszechne zatrudnienie wzrost gospodarczy jako podstawowe narzędzie walki z biedą

Głównym czynnikiem determinującym zakres biedy w poszczególnych krajach jest poziom PKB na głowę mieszkańca. Im większa zamożność, tym mniejszy zakres absolutnej biedy (Wykres 3). Podstawowym warunkiem poprawy zamożności kraju jest wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Im szybciej rozwija się gospodarka, tym szybciej rośnie także poziom dochodów i tym samym zmniejsza się odsetek osób żyjących w biedzie. Podstawową receptą na zmniejszanie biedy powinno być zatem stworzenie warunków do szybkiego i trwałego wzrostu gospodarczego. Im wyższy wzrost gospodarczy, tym szybciej podnosi się poziom dochodów w kraju, z którego korzystają wszyscy, zarówno bogaci jak i biedni (por. Rzońca, 2007). Badania empiryczne potwierdzają, że wzrost gospodarczy jest podstawowym czynnikiem sprzyjającym redukcji biedy, niezależnie od regionu świata²² (Besley i Burgess, 2003; Dollar i Kraay, 2000; Ravallion, 2001). Gdyby wszystkim krajom udało by się utrzymać tempo wzrostu gospodarczego na poziomie 3,8 proc. Rocznie, to w ciągu kolejnych 25 lat zakres biedy absolutnej na świecie zmniejszyłby się o połowę (Besley i Burgess, 2003).

Siła pozytywnego wpływu wzrostu gospodarczego na zmniejszanie biedy zależy od stopnia, w jakim wzrostowi gospodarczemu towarzyszą zmiany w strukturze dochodów w społeczeństwie. Na początku, szybki rozwój gospodarczy może zwiększać te nierówności, bo tylko niewielka część społeczeństwa inwestuje w nowoczesne sektory i znajduje w nich zatrudnienie. Z czasem jednak, gdy rośnie znaczenie tych rozwojowych sektorów w gospodarce, nierówności dochodowe zaczynają maleć. Dla przykładu, w Polsce pod koniec lat dziewięćdziesiątych i w pierwszej połowie XXI wieku nierówności dochodowe rosły (współczynnik Giniego - patrz. Słowniczek, w 2000 roku wyniósł 30, zaś w 2005 roku już 36). Jednak w kolejnych latach nierówności zaczęły się zmniejszać - w 2006 roku współczynnik Giniego obniżył się do 33.

W tym miejscu wspomnieć o wpływie wzrostu gospodarczego na zakres biedy w Polsce w ostatnich dziesięciu latach. Jak wynika z analiz ekspertów Banku Światowego, w latach 1994-1998 główną siłą sprawczą ograniczającą ubóstwo, był wzrost gospodarczy. Jak piszą autorzy tych analiz, „w tym okresie efekt wywołany tempem wzrostu gospodarczego (5 procent) przewyższał negatywny wpływ, spowodowany wzrostem nierówności (minus 1 procent), co w sumie dało spadek ubóstwa o ok. 4 punkty procentowe. W następnym okresie (lata 1999-2002), zarówno wzrost (ujemny)²³ jak i nierówności²⁴ doprowadziły do poszerzenia ubóstwa o ok. 3 punkty procentowe”. Warto dodać, że według analiz wspomnianych autorów, w latach 1994-2004 przeciętna szacowana elastyczność ubóstwa w stosunku do wzrostu przeciętnej konsumpcji (patrz. Słowniczek) wynosiła 3,57 i jest to wielkość zbliżona do szacunkowych danych z innych krajów transformacji gospodarczej, a także typowych wielkości dla pozostałych państw (Bruno i in., 1998; Ravallion i Chen, 1997 za: World Bank 2004). Oznacza to, że procentowy wzrost poziomu średniej konsumpcji skutkuje większym niż procentowym spadkiem stopy ubóstwa. W roku 2004 gdy powstawał cytowany raport Banku Światowego, autorzy prognozowali, że z uwagi na wysoki poziom elastyczności i optymistyczne prognozy wzrostu gospodarczego w kolejnych latach, perspektywy redukcji ubóstwa rysują się obiecująco. W 2005 roku poziom ubóstwa wzrósł nieco w stosunku do

Badania empiryczne dowodzą, że wzrost gospodarczy jest podstawowym czynnikiem sprzyjającym redukcji biedy na świecie

Jeśli Polsce udało by się utrzymać wysokie tempo wzrostu w kolejnych latach, możemy spodziewać się dalszego ograniczania biedy w naszym kraju...

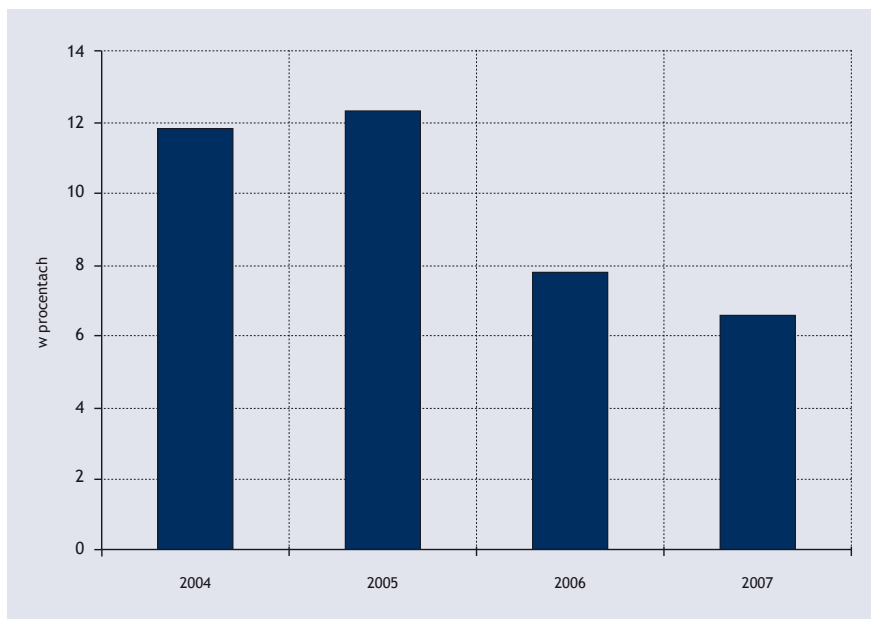
²² Choć autorzy zaznaczają, że wpływ ten jest najmniejszy w przypadku kontynentu Afrykańskiego. Bieda w Afryce, jej przyczyny i uwarunkowania stanowią w zdecydowanej większości odrębne zagadnienie, nie tylko w stosunku do zagadnienia biedy w krajach rozwiniętych, ale również w innych krajach słabo rozwiniętych.

²³ Dane na temat wzrostu oraz zakresu biedy autorzy analiz oparli na danych pochodzących z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych, dlatego oszacowania zakresu biedy i wzrostu gospodarczego różnią się od oficjalnych danych z GUS.

²⁴ Warto zaznaczyć, że według autorów cytowanych analiz wzrost nierówności w Polsce w wyniku transformacji ustrojowej był zaskakująco niewielki, jeśli wziąć pod uwagę zakres transformacji jaką przeszedł kraj, a także fakt, że nastąpił prawie całkowicie po 1998 roku, podczas gdy w latach szybkiego wzrostu, 1994-1998, nierówność dochodów pozostawała na stosunkowo stabilnym poziomie, a odchylenia od niego były nieznaczne (World Bank 2004).

roku poprzedniego, ale już w ostatnich dwóch latach, które charakteryzowały się szybkim tempem wzrostu gospodarczego zakres skrajnego ubóstwa (linia minimum egzystencji) uległ zmniejszeniu (patrz. Wykres 10). Należy więc przypuszczać, że jeśli Polsce udałoby się utrzymać wysokie tempo wzrostu w kolejnych latach, możemy się spodziewać dalszego ograniczania skrajnej biedy w naszym kraju.

Wykres 10. Stopa skrajnego ubóstwa w Polsce w latach 2004-2007.



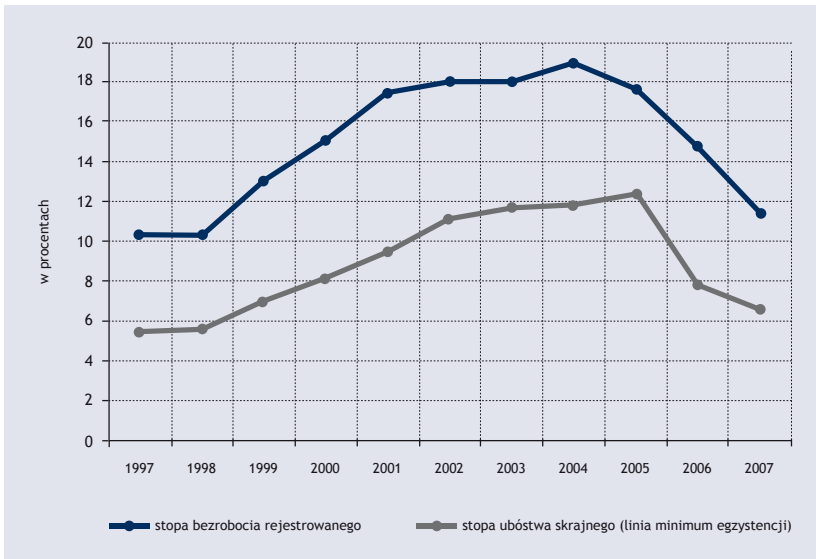
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z GUS 2006, s.2 i GUS 2008, s. 9. 1) Uwaga: w 2006 roku nastąpiła weryfikacja dotychczasowego koszyka dóbr i usług wyznaczającego linię minimum egzystencji, i w konsekwencji niewielka zmiana poziomu linii skrajnego ubóstwa. Jak szacuje IPI SP poziom ubóstwa według starej linii w 2006 roku wyniósł by 9,5 proc. (słupek dla 2006 roku byłby wyższy o zakreślonej części) (por. Kurowska, 2006). Nie zmienia to jednak ogólnej oceny tendencji spadkowej skrajnego ubóstwa w Polsce w ostatnich 2 latach.

4.2. Wzrost zatrudnienia i produktywności pracy - jako ważne czynniki walki z biedą

W interesie całego społeczeństwa jest, by jak najwięcej osób pracowało.

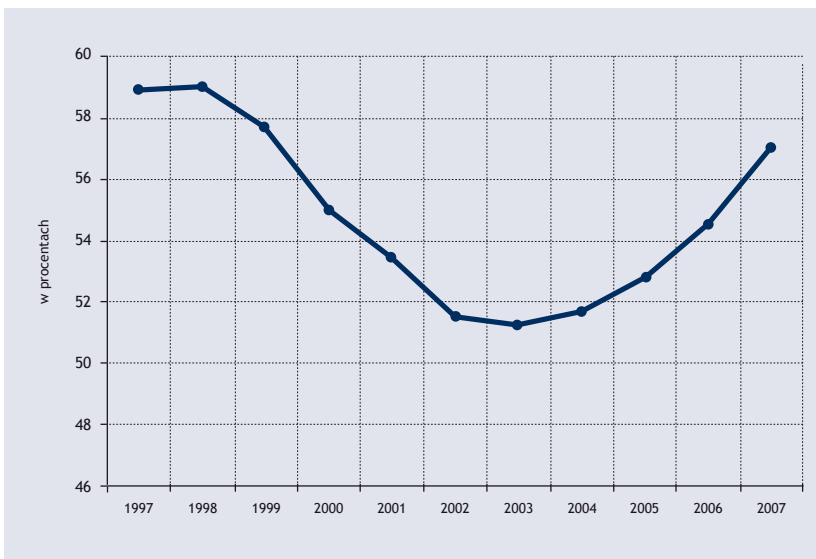
Nakłady pracy, obok nakładów kapitału oraz ich łącznej produktywności, determinują poziom wzrostu gospodarczego. Praca stanowi dodatkowo bezpośrednie i podstawowe zabezpieczenie przed ubóstwem. Bezrobocie i bierność zawodowa są czynnikami, które istotnie zwiększają prawdopodobieństwo życia w biedzie (por rozdz. 3.1.1). W interesie całego społeczeństwa jest zatem to, aby jak najwięcej osób zdolnych do pracy podejmowało zatrudnienie.

Wykres 11. Kształtowanie się stopy bezrobocia i stopy skrajnego ubóstwa w Polsce w latach 1997-2007.



Źródło: GUS, Eurostat.

Wykres 12. Kształtowanie się wskaźnika zatrudnienia w Polsce w latach 1997-2007.



Źródło: GUS, Eurostat.

Ograniczanie bezrobocia i zwiększanie zatrudnienia redukuje zakres biedy. W Polsce w okresie ostatnich 10 lat wzrostowi bezrobocia i spadkowi zatrudnienia towarzyszyło poszerzanie zakresu skrajnej biedy (wykres 11 i 12). Gdy w latach 1998-2003 odnotowywano spadek współczynnika zatrudnienia, stopa ubóstwa rosła, z kolei w latach 2004-2007, gdy zatrudnienie w Polsce zaczęło znowu rosnąć, zakres biedy początkowo ustabilizował się, a następnie zaczął spadać. Im więcej Polaków będzie podejmowało pracę, tym zakres biedy w Polsce będzie mniejszy.

Wzrost produktywności pracy jest ważnym czynnikiem podwyższania dochodów z pracy.

Niskie płace, które istotny mają wpływ na zakres ubóstwa wynikają przede wszystkim z niskiej produktywności pracy. Tylko wzrost wydajności pracy umożliwia trwale podnoszenie poziomu wynagrodzeń. Wyższa wydajność pracy stanowi także główne źródło wzrostu gospodarczego²⁵. Jak wynika z analiz Banku Światowego, wzrost produktywności pracy był jednym z podstawowych czynników, który spowodował wzrost realnych płac, zwiększenie prywatnej konsumpcji i zmniejszenie zakresu biedy w Europie Środkowo-Wschodniej i w krajach byłego ZSRR po 1998 roku (World Bank, 2005). Dalszy wzrost produktywności pracy w Polsce będzie przyczyniał się do głębszego spadku zakresu biedy absolutnej.

Chcąc zabezpieczyć się przed biedą, powinniśmy w szczególności zadbać o odpowiednie wykształcenie i zdobycie kwalifikacji zawodowych, dzięki czemu będziemy pracownikami o wysokiej wydajności. W ten sposób zwiększamy nasze szanse na podjęcie dobrze płatnej pracy. Inwestowanie w dobrą edukację swoją i swoich dzieci oraz zdobywanie umiejętności zawodowych są niezbędne dla zapewnienia rodzinie zabezpieczenia przed ubóstwem. Z perspektywy kraju, oprócz inwestycji w kapitał ludzki, dla podwyższenia produktywności pracy istotne są również inwestycje w kapitał fizyczny, rozwój nowych technologii i napływ innowacji. Wszystko to wymaga odpowiednich warunków instytucjonalnych, które określają siłę bodźców do kształcenia się oraz do pracy.

4.3. Czy wolnorynkowe reformy mogą sprzyjać redukowaniu biedy?

Skoro wiemy, że jednym z podstawowych czynników sprzyjających redukowaniu biedy jest wysoki długofalowy wzrost gospodarczy, polityka gospodarcza państwa powinna sprzyjać temu wzrostowi. Wśród instytucji, na kształtowanie których ma wpływ państwo, a które sprzyjają wysokiemu i co najważniejsze, długofalowemu wzrostowi, możemy wyróżnić: znaczny zakres wolności gospodarczej (czyli np. zapewnienie wolnej wymiany handlowej z zagranicą oraz przepływów kapitałowych), brak nadmiernej fiskalizmu (niskie i proste podatki), instytucjonalne ograniczenia nakładane na politykę monetarną i fiskalną (zapewniające, że prowadzona jest polityka ukierunkowana jest na niską inflację i zrównoważone finanse publiczne) oraz elastyczny rynek pracy (Balcerowicz, Fisher, 2006). Wiele z tych instytucji ma szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia wzrostu zatrudnienia i produktywności pracy - a więc czynników bezpośrednio związanych z redukcją ubóstwa.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na te elementy wyżej wymienionych instytucji, które są bezpośrednio i w różny sposób związane z sytuacją osób ubogich, a wokół których narosło wiele nieporozumień.

Jak pokazują badania empiryczne liberalizacja handlu sprzyja redukowaniu biedy.

Po pierwsze, przeciwnicy liberalizacji wymiany handlowej często wysuwają argument, że przyczynia się ona do obniżania wynagrodzeń pracowników nisko wykwalifikowanych (generalnie zwiększania nierówności płacowych), poszerzając tym samym zakres biedy. Badania empiryczne nie potwierdzają jednak tych zarzutów. Dla przykładu, Neutel i Heshmati (2006) pokazują, że większej otwartości handlowej gospodarki nie towarzyszy zwiększanie się nie-

²⁵ Podnoszenie produktywności kojarzy się często ze spadkiem zatrudnienia. Doświadczenia niektórych krajów potwierdzają tę zależność, jednak innych zaprzeczają jej. I tak na przykład: Irlandii, Finlandii oraz Wielkiej Brytanii udało się utrzymać wysoki wzrost produktywności przy jednocześnie wysokim wzroście zatrudnienia. Jak udowodnia w oparciu o przykład Stanów Zjednoczonych W. Nordhaus, wzrost produktywności może przyczynić się do wzrostu zatrudnienia w perspektywie całej gospodarki, ponieważ umożliwia on obniżanie cen i zwiększanie popytu na produkowane dobra (Nordhaus 2005).

równości dochodowych. Korzyści biednych z globalizacji są bowiem proporcjonalne do ich udziału w tworzeniu dochodu w danym kraju. Połączenie szybszego tempa wzrostu gospodarczego i niezmiennych proporcji w podziale dochodu prowadzi do zmniejszania biedy. Badanie to wskazuje także, że otwarcie na międzynarodową wymianę handlową przez kraje znajdujące się na stosunkowo niskim poziomie rozwoju przyczynia się do znacznej redukcji biedy. Ten pozytywny wpływ zmniejsza się jednak wraz ze wzrostem zamożności kraju, co nie oznacza, że ulega odwróceniu. Lawrence (2008) dowodzi, że rozwój handlu Stanów Zjednoczonych z krajami rozwijającymi się nie przyczynił się do wzrostu nierówności dochodowych między pracownikami nisko i wysoko wykwalifikowanymi. Jeśli chodzi zaś o liberalizację przepływów kapitałowych, to ponieważ wiążą się one z napytaniem bezpośrednich inwestycji zagranicznych i przepływem innowacji, przyczyniają się do wzrostu produktywności zarówno kapitału jak i pracy. Jak pokazano wcześniej wzrost produktywności pracy sprzyja wzrostowi wynagrodzeń a także może przyczynić się do wzrostu zatrudnienia. Oba elementy są zaś niezbędne w skutecznej walce z biedą.

Po drugie, brak nadmiernego fiskalizmu (a więc np. niskie podatki) oraz potrzeba zrównoważenia finansów publicznych kojarzą się z pogarszaniem sytuacji ubogich, ponieważ wymagają obniżenia wydatków państwa, w tym także wydatków socjalnych. Polityka socjalna może być jednak nie tylko nieefektywna ale i przeciwnie skuteczna, i jej racjonalizacja nie musi kończyć się pogorszeniem sytuacji osób ubogich (por. rozdz. 3.3). W tym miejscu warto przedstawić argumenty, które pokazują negatywny wpływ wysokiego opodatkowania, w szczególności bezpośredniego²⁶, na sytuację ubogich i uzasadniają tym samym potrzebę ich obniżania, również z korzyścią dla biednych²⁷. Wysokie podatki (poprzez efekt klina podatkowego - patrz Słowniczek) oddziałują negatywnie na popyt na pracę, w szczególności dotycząc osoby z niskimi kwalifikacjami i osoby młode (a więc szczególnie narażone na biedę), ponieważ są one najmniej wydajne i w ich przypadku koszty innych rozwiązań, w tym związanych ze zwolnieniem tych osób, są relatywnie tanie. Ponadto, wysokie podatki negatywnie wpływają na podaż pracy, w szczególności jeśli chodzi o osoby uzyskujące niski dochód, obniżając atrakcyjność dochodu uzyskiwanego z pracy w porównaniu z dochodem uzyskiwanym z innych źródeł (np. zasiłków). Co więcej, wysokie opodatkowanie może hamować, niezbędne z punktu widzenia osób ubogich, podnoszenie kwalifikacji przez pracowników ponieważ, z jednej strony redukują one dochody, jakie przynosi podnoszenie kwalifikacji, a z drugiej strony mogą podbijać koszty, które się z nim wiążą (Rzońca i in., 2008). Widać więc, jak ważne, również z punktu widzenia ubogich jest obniżanie zbyt wysokich podatków i ich utrzymywanie na stabilnym, niskim poziomie²⁸.

Po trzecie, mało się mówi o tym, jak ważna jest z punktu widzenia osób ubogich stabilizacja makroekonomiczna. Wysoka inflacja oraz kryzysy fiskalne szczególnie dotyczą osób biednych (por. Bhagwati i Srinivasan, 2002). Gwałtowny wzrost cen skutkuje dużymi i chaotycznymi zmianami w podziale dochodów między poszczególnymi ludźmi a państwem. Niewiele osób potrafi skutecznie się zabezpieczyć przed tym chaosem, ale przeciętni ludzie zamożni radzą sobie z nim lepiej niż biedni. Mogą chociażby lokować swoje pieniądze w takie instrumenty finansowe, do których ludzie o niskich dochodach nie mają dostępu. Ci ostatni zdecydowaną większość swoich skromnych oszczędności utrzymują gotówce (Rzońca, 2008; Bertrand i in., 2004). Badania empiryczne potwierdzają szczególnie negatywny wpływ inflacji na sytuację osób biednych (np. Paci i in., 2004). Warto też wspomnieć o związku pomiędzy deficytem sektora finansów publicznych a sytuacją osób ubogich. Defi-

Obniżanie nadmiernie wysokich podatków leży również w interesie ubogich.

Wysoka inflacja i kryzysy walutowe szczególnie dotyczą osób biednych, a więc stabilizacja makroekonomiczna również leży w ich interesie.

²⁶ Jak wykazują badania, szczególnie negatywny wpływ z punktu widzenia rozwoju gospodarczego mają podatki bezpośrednie (dochodowe). Podatki pośrednie (konsumpcyjne) mogą w niektórych okolicznościach nie mieć negatywnego wpływu na wzrost (Rzońca, 2008).

²⁷ Szeroko na temat wpływu podatków na wzrost w Raporcie FOR i PWC pt. Jak podatki mogą nas przybliżyć do cudu gospodarczego?, <http://www.for.org.pl/pl/raporty-FOR/1/396>.

²⁸ Warto na marginesie zaznaczyć, że wysokie opodatkowanie niektórych towarów, np. używek podnosi zdrowotność społeczeństwa. Z badań przeprowadzonych przez prof. Zatońskiego wynika, że w następstwie zwiększenia w 1999 roku akcyzy na papierosy, a co za tym idzie ich ceny, 7 na 100 palaczy postanowiło zerwać z nałogiem. (Rzońca i in., 2008) Mając na uwadze częściej występujące wśród osób ubogich uzależnienia od alkoholu, wyższa akcyza na alkohol (szczególnie wódkę) mogłaby przyczynić się do spadku uzależnień - choć należy pamiętać, że uzależnienie od alkoholu jest znacznie silniejsze i poważniejsze niż uzależnienie od papierosów i efekt podwyższenia akcyzy w tym przypadku mógłby przynieść odwrotny skutek - pogorszenie położenia ubogich, ze względu na to, że musieliby oni przeznaczać na alkohol jeszcze większą część swoich zarobków.

cyt zwiększa różnicę w dochodach między bogatymi i biednymi (Rzońca i in. 2008). Otóż, odsetki od długu publicznego, zaciągniętego przez państwo na pokrycie deficytu, trafiają wyłącznie do osób, które pożyczyły pieniądze państwu, a więc zazwyczaj do osób zamożnych, natomiast podatki, które państwo ściąga na opłacenie odsetek od długu publicznego, obciążają wszystkich - w tym również najbiedniejszych (Mankiw, 2000).

Elastyczny rynek pracy jest korzystny dla ubogich.

Po czwarte, elastyczny rynek pracy kojarzy się ze zwolnieniami, niepewnością pracy, która dotyka w szczególności osoby o niskich kwalifikacjach. Należy jednak pamiętać, że elastyczny rynek pracy oznacza nie tylko łatwiejsze zwalnianie pracowników, ale również łatwiejsze ich zatrudnianie, co zwiększa szanse na podjęcie pracy nawet na krótki okres. W efekcie, elastyczny rynek pracy ogranicza przede wszystkim ubóstwo trwałe, uznawane przez zdecydowaną większość badaczy za zjawisko szczególnie groźne. Ponadto, ograniczony zbyt wieloma regulacjami rynek pracy hamuje wzrost produktywności pracy - na co wskazują wyniki porównań gospodarek europejskich (Lenain, 2005)

4.4.. Rola państwa oraz trzeciego sektora w walce z biedą.

Wydatki publiczne mogą sprzyjać wzrostowi gospodarczemu, gdy są produktywne.

Jak pokazano wcześniej, niektóre formy pomocy państwa, w szczególności transfery społeczne w formie zbyt wysokich i długotrwałych zasiłków pieniężnych, mogą być nieskuteczne w redukowaniu biedy, a wręcz ją utrwalają. Ponadto wysokie wydatki społeczne na sfinansowanie nieskutecznych form pomocy mogą być obciążeniem dla wzrostu gospodarczego, który jest korzystny również dla ubogich. Nie oznacza to jednak, że wszystkie wydatki publiczne są złe. Należy pamiętać o wydatkach państwa, które sprzyjają wzrostowi gospodarczemu i jednocześnie mają pozytywny wpływ na ubogich (wcześniejszy postulat obniżania podatków, nie oznacza bowiem ich likwidacji i obcinania wszelkich wydatków państwa). Wydatki tego rodzaju nazywane są wydatkami produktywnymi. Jakie wydatki publiczne sprzyjają wzrostowi gospodarczemu? Gdy finansują przedsięwzięcia, które ułatwiają prowadzenie działalności gospodarczej, za które nie jest możliwa indywidualna odpłatność obywateli: dobra publiczne, obejmujące głównie bezpieczeństwo wewnętrzne, wymiar sprawiedliwości oraz obronę narodową - i które służą wszystkim obywatelom. Wydatki mogą pozytywnie wpływać na rozwój także, gdy służą współfinansowaniu (a w rezultacie - zwiększają dostępność) tzw. merit goods, czyli dóbr, które przynoszą korzyści więcej niż tylko bezpośrednim użytkownikom (Rzońca i in., 2008). Do tej grupy są zaliczane: infrastruktura oraz ochrona epidemiologiczna. Czasem rozszerza się ten zbiór także na oświatę²⁹. Wydatki państwa na kształcenie, są szczególnie ważne z punktu widzenia osób ubogich - umożliwiają im uzyskanie wykształcenia i w ten sposób zwiększają ich szanse na znalezienie pracy. Z badań Jamesa Heckmana, laureata nagrody Nobla z ekonomii, wynika, że najbardziej produktywne inwestycje w edukację to inwestycje skierowane na edukację dzieci w ich wczesnym etapie rozwoju (Heckman, 2006, 2006a). Na szczególną rolę odpowiednich instytucji edukacyjnych w podwyższaniu kapitału ludzkiego dzieci, a więc również zabezpieczaniu ich przed biedą, wskazują autorzy Raportu o Kapitale Intelktualnym Polski (2008).

Sprzyjać rozwojowi mogą również niektóre wydatki społeczne - a więc te bezpośrednio ukierunkowane na aktywizację biednym (Rzońca i in., 2008). Dla przykładu, bezrobotnemu, mieszkającemu na odludziu, zakupienie z publicznych środków biletu do miasta może pozwolić mu na znalezienie pracy. Problem w tym, że trudno jest odebrać raz przyznane przywileje (czego dowodem są chociażby nieustające groźby strajków różnych grup zawodowych w Polsce, którym mają zostać odebrane przywileje emerytalne). Bezrobotny, który dzięki pomocy państwa znalazł pracę, będzie oczekiwał dalszego finansowania swoich dojazdów do miasta ze środków publicznych (Rzońca i in., 2008). Wydatkowanie środków na pomoc socjalną na osób ubogich, które ma im pomóc wy dostać się z biedy musi być bardzo

²⁹ Rola udziału wydatków publicznych na edukację w PKB jest jednak często mitologizowana. Symptomatyczny jest przykład Irlandii i Korei Południowej - dwóch krajów o najwyższej dynamice rozwoju, spośród wszystkich państw OECD w ciągu ostatnich 20 lat, a jednocześnie najniższych, za wyjątkiem Meksyku, wydatkach publicznych na kształcenie w relacji do PKB (Rzońca i in., 2008).

ostrożnie i przemyślane, skoncentrowane na pomocy krótkotrwałej, celowej i pośredniej, a nie na bezwarunkowych transferach pieniężnych o nieokreślonym przeznaczeniu. Krokiem w kierunku ograniczania negatywnych efektów bezwarunkowej pomocy pieniężnej może być uzależnienie pomocy od podejmowania przez beneficjentów określonych działań zabezpieczających ich przed dezaktywizacją oraz ich dzieci przed wpadnięciem w pułapkę biedy. Przykładami takich rozwiązań mogą być np. kredyt podatkowy dla pracujących rodziców z dziećmi (Earned Income Tax Credit) oraz obowiązek posyłania dzieci do szkół przez rodziców otrzymujących świadczenia rodzinne (World Bank 2002). Earned Income Tax Credit funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych, zaś podobne rozwiązania w innych krajach, np. Wielkiej Brytanii tzw. Working Families Tax Credit (Banerjee, Benabou, Mookherjee 2006). Jak wynika z badań empirycznych, kredyt podatkowy dla pracujących rodziców z dziećmi okazał się być skuteczny w aktywizowaniu rodziców samotnie wychowujących dzieci, podwyższając znacznie wskaźniki zatrudnienia w tych grupach (Brewer 2007; Mullin, Schulz, 2006; Meyer, Rosenbaum, 2001).

Ostatecznie, nie należy również zapominać o wydatkach socjalnych, na te osoby, które z niezawinionych przyczyn pozostają ubogie i nie są w stanie własnymi siłami wyrwać się z biedy (np. ciężko chorzy, niepełnosprawni w stopniu uniemożliwiającym podjęcie pracy etc.). Tego rodzaju wydatki, traktowane jako dobroczynność publiczną, można zgodnie z koncepcją Milтона Friedmana uznać za rodzaj dobra publicznego, z którego korzystania nie można nikogo wykluczyć (np. z zadowolenia z tego, że innym żyje się dobrze) a więc jest ono narażone na efekt gapowicza (patrz. Słowniczek) (Friedman za: Lee, McKenzie 1990).

Warto jednak zaznaczyć, że dobroczynność nie jest i nie musi być jedynie realizowania za pomocą państwa. Jednym z istotnych źródeł pomocy ubogim, są również organizacje pozarządowe (trzeci sektor). Ich rola w krajach rozwiniętych rośnie. Nie tylko dobroczynność, ale przede wszystkim wzajemna pomoc nie wymaga publicznej interwencji, aby być dostarczana (Goodin 1988, za: Szarfenberg R. 2008). Nie jest jednak do końca jasne, czy gdyby państwo nie zajmowało się dobroczynnością (co czyni praktycznie we wszystkich krajach rozwiniętych), to trzeci sektor dostarczyłby jej wystarczającą ilość³⁰. Istotną rolę w pomocy ubogim ma trzeci sektor między innymi w krajach azjatyckich (Deolalikar, 2002). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że tygrysy azjatyckie, takie jak np. Korea Południowa, są przykładem krajów gdzie niski poziom skrajnego ubóstwa idzie w parze z bardzo niskimi, w porównaniu do krajów Europy Zachodniej, wydatkami socjalnymi państwa. Zakres ubóstwa (według linii 2\$, PPP) w Korei Południowej jest na poziomie krajów europejskich (poniżej 2 proc.), zaś poziom wydatków socjalnych znacznie niższy niż we wszystkich krajach UE i wynosi 5,7 proc. (OECD).

Państwo może pomagać ubogim poprzez formy aktywnej polityki rynku pracy. Badania empiryczne dowodzą jednak, że nie wszystkie tego rodzaju formy są efektywne. Szkolenia dla bezrobotnych są jednym z droższych instrumentów, zaś analiza efektywności tych szkoleń nie pozwala na sformułowanie jednoznacznej oceny (Martin i Grubb 2001, za: Wojciechowski 2008). Natomiast doświadczenia międzynarodowe dowodzą, że jedną z najtańszych, ale jednocześnie stosunkowo efektywną formą aktywnej pomocy bezrobotnym jest pośrednictwo pracy, które jednak nie musi i nie powinno być monopolem państwa (np. Martin, 2000, za: Wojciechowski 2008). Profesjonalne pośrednictwo powinno polegać przede wszystkim na doradztwie zawodowym, konsultacjach w zakresie metod poszukiwania pracy w różnych okresach bezrobocia, a także na monitoringu aktywności bezrobotnych w poszukiwaniu pracy, przy czym część usług z zakresu pośrednictwa pracy państwo mogłoby kupować od prywatnych firm³¹ (Wojciechowski, 2008).

...Jedną z najtańszych i relatywnie efektywnych form pomocy bezrobotnym jest profesjonalne pośrednictwo pracy...

³⁰ W ekonomii sformułowana została hipoteza, która mówi o tym, że wydatki publiczne na pomoc ubogim wypierają wydatki prywatne. Badania empiryczne nie dają jednoznacznych rezultatów w tej kwestii. W wielu badaniach ekonometrycznych potwierdzano umiarkowany i znaczący statystycznie efekt wypychania, ale w przypadku niektórych branż sektora non-profit pojawiał się też efekt przyciągania, gdy wzrost wydatków społecznych wiązał się również ze wzrostem poziomu donacji (Steinberg 2003, za: Szarfenberg 2008).

³¹ Pierwszym krajem OECD, w którym wprowadzono całkowicie sprywatyzowany system pośrednictwa pracy dla osób bezrobotnych jest Australia. Outsourcing tych usług wprowadzono także w Holandii i Wielkiej Brytanii (dla osób długotrwale bezrobotnych) (Wojciechowski, 2008).

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione argumenty za wydatkowaniem środków publicznych należy pamiętać, że wzrost ewentualnych korzyści z wydatków publicznych maleje wraz ze zwiększaniem się ich poziomu, podczas gdy uciążliwość podatków, z których się je finansuje rośnie. Ponadto poza państwowymi wydatkami a także wydatkami sektora non-profit na bezpośrednią dobroczynność istnieje jeszcze bardzo istotna sfera zaangażowania się obu sektorów w promowanie w społeczeństwie postaw aktywnych, zaradności, przedsiębiorczości oraz podejmowania kształcenia na wyższym poziomie i podnoszenia swoich kwalifikacji - są to bowiem elementy niezbędne dla zapobiegania ubóstwu na poziomie mikro, czyli każdego z nas.

Bibliografia

- Addison J.T., M.L. Blackburn. 1999. Minimum Wages and Poverty. *Industrial Relations Review* 52 (3).
- Alam A., M. Murthi, R. Yemtsow. 2005. Growth. Poverty and Inequality. Eastern Europe and the Former Soviet Union. World Bank.
- Balcerowicz L., S. Fisher (red.). 2006. Living Standards and the Wealth of Nations. Successes and Failures in Real Convergence. The MIT Press.
- Banerjee A.V., Benabou R., Mookherjee D. (eds), 2006. Understanding Poverty. Oxford university Press.
- Bertrand M., S. Mullainathan, E. Sharif. 2004. A Behavioral-Economics View of Poverty. *The American Economic Review* 94 (2).
- Bhagwati J., T.N. Srinivasan. 2002. Trade and Poverty in the Poor Countries. *The American Review* 92.
- Biewen M.. 2003. Who are the Chronic Poor?. Evidence on the Extent and the Composition of Chronic Poverty in Germany. IZA Discussion Paper Series 779.
- Bruno M., M. Ravallion, L. Squire. 1998. Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues. W: Tani V., Chu. K. (red.). *Income Distribution and High Growth*. Cambridge. The MIT: Press.
- Collado M.D., I. Iturbe-Ormaetxe. 2008. Public Transfers to the poor: Is really Europe more Generous than the United States?. Dialnet. Universidad de la Rioja. Working Paper. Series AD 5.
- Deolalikar A.B., Brillantes A.B.Jr, Gaiha R., Pernia E., Racelis M., 2002. Poverty reduction and the role of Institutions in Developing Asia. ERD Working Paper Series Nr 10, Asian development Bank.
- Dollar C., A. Kraay 2000. Growth is good for the poor. World Bank.
- Dollar C., A. Kraay 2001. Trade. Growth and poverty. World Bank Policy Research Working Paper 2615.
- Grootaert C., J. Braithwaite. 1998. Poverty Correlates and Indicators-Based Targering in Eastern Europe and the Former Soviet Union. Word Bank Polity Research Working Paper Nr. 1942.
- GUS 2006. Zasięg ubóstwa materialnego w 2005 r. Warszawa.
- GUS 2006b. Produkt Krajowy Brutto. Rachunki Regionalne w 2005 r. Warszawa.
- GUS 2007. Warunki życia ludności Polski w latach 2004-2005. Warszawa.
- GUS 2007b. Pracujący w Gospodarce Narodowej w 2006 r. Warszawa.
- GUS 2008. Sytuacja gospodarstw domowych w 2007 r. w świetle badań budżetów gospodarstw domowych. Warszawa.
- GUS 2008b. Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2007. Warszawa.
- Haveman R., E.N. Wolff 2004. The concept and measurement of asset poverty: Levels, trends and composition for the U.S.1983-2001. *Journal of Economic Inequality* Nr 2. s 145-169.
- Heckman J.J., 2006. The Economics for Investing in Early Childhood. Presentation Given at the Niftey Conference, University of New South Wales, Sydney, 8 luty 2006.
- Heckman J.J., 2006a. The Economics of Human Skills: Evidence and Policy Implications. Research School of Social Sciences, The Australia National University, 7 luty 2006.
- Hotz V.J., Mullin C.H., Scholtz J.K., 2006. Examining the Effect of the Earned Income Tax Credit on the Labor Market Participation of Families on Welfare., NBER Working Paper Nr 11968.
- Hughes K., M.A. Bellis. 2000. Alcohol: Some sobering statistics from NWPHO. North West Public Health Observatory.
- Jones-Webb R., L. Snowden, D. Herd, B., Short, P. Hannan. 1997. Alcohol related problems among black. Hispanic and white men. The contribution of neighborhood poverty. *Journal of Studies on Alcohol* Nr 58. s. 539-545.

- Khan S., R.P. Murray, G. Barnes. 2002. A structural equation model of the effect of poverty and unemployment on alcohol abuse. *Addictive Behaviors* nr 27. s. 405-423.
- Klingemann H., G. Gmel. 2001. *Mapping Social Consequences of Alcohol Consumption*. Dordrecht. Kluwer Academic Publishers.
- Klingemann H., (2001). *Alcohol and its social consequences - the forgotten dimension*. WHO Regional Office for Europe.
- Kot M. 2008. Dochody rolników wzrosły o 13.7 proc.. Portal Money.pl: <http://news.money.pl>
- Kurowska A., 2008. Do kogo trafiają transfery socjalne w Polsce?. *Polityka Społeczna*, Nr 5-6.
- Kurowski P. 2007. Badania nad poziomem zmodyfikowanego minimum egzystencji w 2006 roku. IPISS, dostępne na stronie: <http://www.solidar.uni.lodz.pl/min.egzystencji.pdf>.
- Kurowski P. 2008. Badania nad poziomem i strukturą zmodyfikowanego minimum egzystencji w 2007 roku. IPISS, dostępne na stronie: <http://www.ipiss.com.pl/Wo-2007.pdf>
- Lawrence R.Z. 2008. Blue-collar Blues: Is Trade to Blame for Rising US Income Inequality?. *Policy Analyses in International Economics*. Nr 85. Peterson Institute for International Economics. Washington DC.
- Lee D.R. R.B. McKenzie 1990. Second Thoughts on the Public-Good Justification for Government Poverty Programs. *Journal of Legal Studies*. 19 (1).
- Lenain. 2005. Lisbon at mid-term: How to refocus the policy agenda? (w *The Lisbon Strategy at Midterm: Expectations and Reality*. B. Błaszczuk, K. Szczygielski (red.). CASE. Warszawa.
- Lynch J. W., G.A. Kaplan, S.J. Shema. 1997. Cumulative impact of sustained economic hardship on physical. Cognitive. Psychological and social functioning. *The New England Journal of Medicine*. Nr 337. s. 1889-1895.
- Neumark D., Wascher W., 2006. Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research. NBER Working Papers Nr 12663.
- Neutel M., Heshmati A. 2006. Globalisation. Inequality and Poverty Relationships: A Cross Country Evidence. IZA Discussion Paper Nr 2223.
- Nordhaus W. 2005. The Source of the Productivity Rebound and the Manufacturing Employment Puzzle. NBER Working Paper No. 11354.
- Martinez R., L. Ayala, J. Ruiz-Huerta. 2001. The impact of unemployment on inequality and poverty in OECD Countries. *Economics of Transition*. Nr 9 (2). S. 417-447
- Matsaganis M., C. O'Donoghue, M. Levy, M. Cormaldi, M. Mercader-Prats, C.F. Rodriguez, S. Toso, P. Tsakoglou. 2005. Child Poverty and Family Transfers in Southern Europe. EURO-MOD Working Paper Nr EM2/04. <http://www.iser.essex.ac.uk/msu/emod>.
- Meyer B., Rosenbaum D., 2001. Welfare, the Earned Income tax Credit and the Labor Supply of Single Mothers., *Quarterly Journal of Economics* Nr 116. s. 1063-1114.
- Mitra P., 2006. Productivity Growth. Job Creation and Demographic Change in Eastern Europe and the former Soviet Union. Presentation at the 12th Dubrovnik Economic Conference. Croatia. June 28- July 1. www.hnb.hr/dub-konf/12-konferencija/mitra.pps?tsfs-g=362c6ec7578786adb949308cd2d22a86
- Orłowski W. 2000. Przeciw Stereotypom: rozszerzenie Unii Europejskiej o Polskę. Seria Zrozumieć Negocjacje. Debata. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Wydanie I. Warszawa.
- Paci P., M. J. Sasin, J. Verbeek. 2004. Economic Growth. Income Distribution and Poverty During Transition. World Bank Research Working Paper 3467. December 2004.
- Pages C., S. Duryea 2002. Human Capital Policies: What They Can and Cannot do for Poverty and Poverty Reduction in Latin America IADB Research Department Working Paper Np. 468.
- Panek T., 2004. Ubóstwo I nierówności. (w *Statystyka Społeczna. Wybrane zagadnienia.. Szkoła Główna Handlowa*. Warszawa.
- Polska Agencja Prasowa, 2008, Emerycy zwolnienie z abonamentu. Informacja z dnia 13.06.2008. http://www.rp.pl/artukul/118849,148045_Emerycy_zwolnieni_z_abonamentu.html
- Ranallion M., 2001. Growth. Inequality and Poverty: Wordfe Beyond the Averages. *World Development* Nr 29 (11). S. 1803-1815.
- Raport o Kapitale Intelktualnym Polski. 2008. <http://pliki.innowacyjnosc.gpw.pl/Kapi->

- taL_Intelektualny_Polski.pdf.
- Ravallion M., S. Chen 1997. What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty? . World Bank Economic Review. Nr 11 (2).
- Ravaillion M., 2003. The debate on globalization. Poverty and inequality: why measurement matters. International Affairs Nr 79(4). S.739-735.
- Ribich T.I., 1968. Education and Poverty. Brookings Institution. Washington DC.
- Ringold D., L. Kasek 2007. Social Assistance in the New EU Member States. Strengthening Performance and Labor Market Incentives. World Bank Working Paper No. 117
- Rzońca A., K. Czarnecka-Żochowska, T. Fabiański. 2008. Jak podatki mogą przybliżyć nas do cudu gospodarczego?. Raport FOR I PWC. <http://www.for.org.pl/pl/raporty-FOR/1/396>
- Rzońca A. 2007. Mit: Ze wzrostu korzystają tylko bogaci. Seria: Pogromca mitów. FOR. <http://www.for.org.pl/pl/pogromca-mitow/1/39>.
- Rzońca A. 2008. Paraliżujący deficyt. Zeszyt FOR. <http://www.for.org.pl/pl/zeszyty-FOR/1/33>
- Singer M., F. Valentin , H. Beaer . Z. Jia. 1992. Why does Juan Garcia have a drinking problem? The perspective of critical medical anthropology. Medical Anthropology. Nr 14. s. 77-108.
- Socha M., Sztanderska U., Bezrobocie po polsku. Dialog. Nr 1 (14) 2007, s. 14-26.
- Szarfenberg R. 2008. Krytyka i afirmacja polityki społecznej. IFIS PAN. Warszawa.
- The Social Situation Wo the European Union 2007. Social Cohesion Through Equal Opportunities. 2008. European Commission.http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/reports_social_situation_en.htm
- Tilak J.B.G. 2007. Post-elementary education. Poverty and development in India. International Journal of Educational Development. Nr. 27. s. 435-445.
- Trapenciere I., 2000. Statistics on alcohol. Drugs and crime in Latvia. (w Leifman H. Edgren-Henrichson N. (eds). Statistics on alcohol. Drugs and crime in the Baltic Sea Region. Helsinki. Nordic Council for Alcohol and Drug Research.
- VAADA 2003. The links Between Alcohol and Drug Use and Poverty. <http://www.vaada.org.au/resources/items/2005/08/16142-upload-00001.pdf>
- Weber B., A. Marre, M. Fisher, R. Gibbs, J. Cromartie. 2007 Education's Effect on Poverty: The Role of Migration. Review of Agricultural Economics. Vol 29. Number 3. Pages 437-445
- WHO 2004. Global Status Report on Alcohol 2004. Geneva.
- Wojciechowski W. 2008. Co zrobić. Aby więcej Polaków pracowało?. Raport FOR i Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych. Warszawa.
- World bank. 2002. Globalization, Growth and Poverty. Building an Inclusive World Economy. A World bank Policy Research Report, Washington DC.
- World Bank. 2003. Alcohol at glance. <http://siteresources.worldbank.org/INTPHAAG/Resources/AAGAlcohol1103.pdf>
- World Bank. 2005 Growth. Poverty and Inequality in Eastern Europe and the Former Soviet Union.
- World Bank. 2004. Growth. employment and Living standards in Poland. Report Nr. 28233-POL
- World Development Indicators, <http://web.worldbank.org/>.

Słowniczek

Efekt gapowicza

sytuacja w której ktoś korzysta z jakiegoś dobra nie płacąc za nie (lub korzysta z niego w stopniu przewyższającym jego udział w kosztach wytworzenia), ponieważ nie można go wyłączyć z korzystania z tego dobra (usługi). Sytuacja taka pojawia się w przypadku dóbr publicznych, takich jak np. obrona narodowa. Nie jest możliwe wyłączenie kogokolwiek spod militarnej obrony państwa, gdy zajdzie konieczność obrony kraju. W wyniku istnienia efektu gapowicza w przypadku niektórych dóbr, rynek nie dostarczyłby ich w odpowiedniej ilości i konieczne jest finansowanie ich ze środków publicznych.

Elastyczność ubóstwa w stosunku do średniego poziomu konsumpcji

jest to stopień w jakim poziom ubóstwa reaguje na zmiany średniego poziomu konsumpcji. Co do zasady elastyczność ta jest ujemna, ale podając wartość elastyczności pomija się znak minus. Jeśli elastyczność ubóstwa w stosunku do średniego poziomu konsumpcji jest większa niż 1, oznacza to, że procentowy wzrost średniego poziomu konsumpcji prowadzi do większego niż procentowy spadek poziomu ubóstwa.

Inflacja

ciągły wzrost przeciętnego poziomu cen, powodujący spadek siły nabywczej pieniądza.

Klin podatkowy

to wszelkie obowiązkowe obciążenia w postaci podatków i składek ubezpieczeniowych, które stanowią różnicę pomiędzy całkowitymi kosztami pracy, jakie ponosi pracodawca, a wynagrodzeniem na rękę, które ostatecznie otrzymuje pracownik.

Mediana dochodów

to taka wartość dochodu, że połowa społeczeństwa ma dochód równy tej wartości lub niższy, a druga połowa dochód równy tej wartości lub wyższy.

Minimum egzystencji

określa poziom dochodu niezbędny dla zaspokojenia podstawowych potrzeb egzystencjalnych, zwany też minimum biologicznym, wyznaczany w oparciu o skonstruowany przez ekspertów koszyk dóbr. Poziom minimum egzystencji opracowywane jest przez naukowców z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS). W koszyku dóbr, zaspokajających minimum egzystencji, znajdują się wydatki pozwalające, w ocenie ekspertów, na przeżycie, głównie wydatki żywieniowe i mieszkaniowe.

Minimum socjalne

określa poziom dochodu niezbędny dla zaspokojenia pewnego standardu potrzeb, uznawanych za niezbędne dla prowadzenia, w ocenie ekspertów, godziwego poziomu życia. Dlatego w koszyku minimum socjalnego znajdują się nie tylko dobra służące zaspokojeniu potrzeb egzystencjalnych (żywność, odzież i obuwie, mieszkanie, ochrona zdrowia czy higiena), ale także wykonywaniu pracy (transport lokalny i łączność), kształceniu (oświata i wychowanie dzieci), utrzymywaniu więzi rodzinnych i towarzyskich oraz uczestnictwu w kulturze. Wysokość minimum socjalnego stanowi nie tyle obraz ubóstwa, ile wyraz pewnej społecznej umowy, dotyczącej zaspokajania potrzeb na poziomie „minimalnego dobrobytu”, będącego punktem aspiracji dochodowych. Poziom minimum socjalnego Polsce od 1981 roku opracowuje Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

PKB

(produkt krajowy brutto) wartość rynkowa wszystkich dóbr wytworzonych na terenie danego w kraju w ciągu określonego czasu

Podatek

świadczenie (najczęściej) pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, nieodpłatne, ponoszone na rzecz państwa

Polityka fiskalna

sfera polityki gospodarczej, w której decyduje się o poziomie i strukturze opodatkowania, wielkości i kierunkach wydatków publicznych oraz skali zadłużania się przez państwo

Polityka monetarna (pieniężna)

sfera polityki gospodarczej, w której decyduje się o poziomie o poziomie stóp procentowych, pośrednio wpływając na wielkość popytu i stopę inflacji w gospodarce

- PPP**
Purchasing Power Parity, czyli parytet siły nabywczej, służy przeliczaniu kursu waluty według siły nabywczej, a nie oficjalnego kursu walutowego
- PPS**
sztuczna waluta, która pozwala na porównywanie m.in. dochodów i wydatków w różnych krajach. Kurs po którym przeliczana jest wartość walut narodowych na PPS uwzględnia różnice w sile nabywczą tych walut.
- r**
współczynnik korelacji liniowej Pearsona zawiera się w przedziale od -1 do 1, określa siłę zależności liniowej pomiędzy zmiennymi. W przykładzie podanym w zeszycie, $r = 0,81$, co oznacza, że istnieje silny związek korelacyjny pomiędzy poziomem średniego dochodu per capita a stopą ubóstwa w wybranych krajach świata.
- Stopa zastępowalności dochodowej**
Stosunek dochodu, uzyskiwanego z różnych źródeł pomocy publicznej (zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia z pomocy społecznej etc.) w sytuacji utraty pracy, do wysokości dochodu z pracy.
- Transfery socjalne**
wszelkie rodzaje świadczeń publicznych przekazywane obywatelom na drodze redystrybucji, w celu poprawy ich sytuacji dochodowej
- Transfery bezskładkowe**
te rodzaje transferów, których wypłacanie nie jest uzależnione od wcześniejszego opłacania składki, np. świadczenia z pomocy społecznej.
- Wiek produkcyjny**
wiek, w którym człowiek jest zdolny do pracy, zazwyczaj przyjmowany jako 15-64 lata.
- Wskaźnik intensywności pracy (UE)**
wskaźnik wykorzystywany w analizach Eurostatu (Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich). Przyjmuje wartości w granicach od 0 do 1, gdzie 0 oznacza sytuację, w której nikt w gospodarstwie domowym w wieku produkcyjnym nie pracuje, zaś 1 gdy wszystkie osoby w wieku produkcyjnym w danym gospodarstwie domowym pracują w pełnym wymiarze.
- Współczynnik Giniego**
Miara nierówności dochodowych, waha się w granicach od 0 do 100, gdzie 0 oznacza całkowitą równość dochodów (wszyscy mają taki sam dochód), zaś 100 oznacza całkowitą nierówność dochodów (jedna osoba otrzymuje cały dochód, za reszta społeczeństwa nie posiada dochodów).
- Zabezpieczenie społeczne**
system zinstytucjonalizowanych form pomocy pieniężnej i rzeczowej państwa na rzecz obywateli, mających na celu zabezpieczenie zaspokojenia im podstawowych potrzeb uznanych społecznie za ważne. Obejmuje zarówno ubezpieczenia społeczne, ochronę zdrowia jak i pomoc i opiekę społeczną.



Fundacja FOR została zarejestrowana w marcu 2007 r. i rozpoczęła swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu ostabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądź, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

Fundacja FOR

ul. Stępińska 13
00-739 Warszawa
telefon: +48 (22) 558 06 70
faks: +48 (22) 558 06 71
e-mail: info@for.org.pl
strona internetowa: www.for.org.pl