

Małgorzata Sulmicka

7. Mierzenie ubóstwa i wykluczenia społecznego

Streszczenie

Jednym z głównych celów Strategii Europa 2020 jest zmniejszenie rozmiarów ubóstwa i wykluczenia społecznego w Unii Europejskiej. Stosowany dotychczas w badaniach porównawczych pomiędzy krajami członkowskimi UE podstawowy sposób mierzenia ubóstwa wskaźnikiem „stopy ryzyka zagrożenia ubóstwem” (*at-risk poverty rate*) był przedmiotem powszechnej krytyki. W związku z tym w Strategii Europa 2020 wprowadzono jako *headline indicator* nowy wskaźnik sumaryczny „ludność zagrożona ubóstwem i wykluczeniem społecznym” (*people living at-risk of poverty and social exclusion*). Celem niniejszego opracowania jest prezentacja tego wskaźnika oraz ocena czy zastosowany w Strategii Europa 2020 nowy sposób mierzenia tej kwestii społecznej pozwala na uzyskanie bardziej adekwatnego do rzeczywistości obrazu sytuacji.

Słowa kluczowe: Europa 2020, ubóstwo i wykluczenie społeczne, wskaźnik „ludność zagrożona ubóstwem i wykluczeniem społecznym”

Measuring Poverty and Social Exclusion

Abstract

One of the major objectives of the 2020 Europe Strategy is reducing the size of poverty and social exclusion in the European Union. The hitherto used – in comparative researches within the EU member countries – method of measuring poverty with *at-risk poverty rate* has been much criticized. Therefore, in the 2020 Europe Strategy *people living at-risk and social exclusion* headline indicator has been implemented. The purpose of this paper is to present this indicator and assess whether the newly applied method of measuring this social issue within the 2020 Europe Strategy allows to gain such perception of the situation that might be more adequate to the currently existing one.

Key words: Europe 2020, poverty and social exclusion, *people living at-risk of poverty and social exclusion* indicator

W teorii ekonomii i polityce społeczno-gospodarczej dziesięciolecie realizacji Strategii Lizbońskiej było okresem dominacji neoliberalnego modelu rozwoju. W polityce społecznej oznaczało to m.in. wycofywanie się państwa z wielu tradycyjnie świadczonych usług społecznych, ich urynkwienie oraz dążenie do przejścia od państwa typu *welfare* do *workfare*, w czym kluczową rolę przypisano uelastycznieniu rynku pracy. Polityka ta nie spełniła oczekiwań dotyczących ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego w Unii Europejskiej. Sytuację pogorszył kryzys finansowy i gospodarczy. Dlatego potrzeba wzmocnienia wymiaru społecznego w nowej długofalowej strategii rozwoju Unii Europejskiej była często zgłaszanym postulatem w procesie konsultacji poprzedzającym jej uchwalenie. Było to zarówno wyrazem dążenia do realizacji bardziej zrównoważonego modelu rozwoju w wymiarach ekonomicznym, środowiskowym i społecznym, jak i silniejszej społecznej legitymizacji unijnego projektu integracyjnego. W efekcie spójność w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym stała się jednym z trzech głównych priorytetów Strategii Europa 2020, zaś **cel redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego znalazł się wśród pięciu głównych celów tej strategii, którym przypisano konkretny wymiar liczbowy.**

Ze względu na fakt, że polityka społeczna w Unii Europejskiej leży głównie w gestii państw członkowskich, działania UE w tym obszarze mają przede wszystkim charakter polityczno-koordynacyjny.¹⁸⁴ Deklaracja wykorzystania w ramach Strategii Europa 2020 unijnych funduszy jako istotnych instrumentów zapobiegania i walki z ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym jest wyrazem rosnącego bezpośredniego zaangażowania się Unii w ten obszar polityki¹⁸⁵. Z punktu widzenia wyboru odpowiednich działań, zarówno zapobiegawczych jak i ukierunkowanych na istniejące problemy, a następnie monitorowania ich skuteczności bardzo ważną jest właściwa ocena rozmiarów ubóstwa i wykluczenia społecznego. W praktyce wybór właściwego sposobu pomiaru tych kwestii w ramach UE jest sprawą daleką od jednoznaczności. **Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i ocena nowego, mało jeszcze znanego, sposobu mierzenia ubóstwa i wykluczenia społecznego w Unii Europejskiej przyjętego w Strategii Europa 2020.**

¹⁸⁴ Od uchwalenia w 2000 r. Strategii Lizbońskiej polityka w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego realizowana jest przede wszystkim w oparciu o tzw. Metodę Otwartej Koordynacji (Open Method of Coordination - OMC).

¹⁸⁵ Por. *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, /* COM/2010/0758 final */, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions.

Zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia społecznego jako cel strategii Europa 2020

Przedłożona pierwotnie przez Komisję Europejską propozycja celu redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego w Strategii Europa 2020 została uznana za kontrowersyjną.¹⁸⁶ Była ona przedmiotem krytyki zarówno ze względu na zaproponowaną skalę redukcji jak i sposób pomiaru tej kwestii.¹⁸⁷ Wysokość skali redukcji uznano za nierealistyczną wobec niepowodzenia na tym polu Strategii Lizbońskiej,¹⁸⁸ której realizacja przebiegała w okresie generalnie znacznie bardziej sprzyjającym finansowaniu celów społecznych. Natomiast zaproponowany jako podstawowy miernik w tym obszarze wskaźnik ryzyka zagrożenia ubóstwem (*at-risk poverty rate – ARPR*) ma szereg słabości, na które zwracano uwagę już od dawna. W związku z tym postulowano wprowadzenie zmian w sposobie pomiaru, które pozwoliłyby na uzyskanie bardziej obiektywnego obrazu sytuacji. Ostatecznie w Konkluzjach Rady Europejskiej z 17 czerwca 2010 r. zaproponowana pierwotnie przez KE skala redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego została utrzymana, zmieniono natomiast metodologię pomiaru.

Przyjęty finalnie **cel strategii Europa 2020 w obszarze integracji społecznej to „wspieranie integracji społecznej, w szczególności poprzez ograniczenie ubóstwa i dążenie do wydobycia z ubóstwa i wykluczenia społecznego co najmniej 20 mln**

¹⁸⁶ Tj. w wersji Strategii z 3.03.2010 roku; Europe 2020 - *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels, 3.03.2010, Com (2010) 2020.

¹⁸⁷ Propozycja ta była ponownie przedmiotem dyskusji Rady Europejskiej w dn.25-26. 03.2010 roku.

¹⁸⁸ Jednoznaczna ocenę trendów w obszarze ubóstwa w skali całej UE w ciągu dziesięciolecia, w którym realizowana była Strategia Lizbońska utrudnia m.in. dwukrotne rozszerzenie Unii o nowe kraje członkowskie w roku 2004 oraz 2007. Ze względu na konieczność dokonywania poakcesyjnych przeliczeń, publikowane dane są zwykle fragmentaryczne, często różnią się między sobą. Poza tym przed rozszerzeniem nowe, biedniejsze kraje członkowskie formalnie znajdowały się poza wspólną polityką UE, trudno więc dokonujące się w tym okresie zmiany w UE 27 przypisywać Strategii Lizbońskiej. Generalnie jednak uważa się, że SL nie przyniosła w UE spodziewanych sukcesów na tym polu. Przykładowo z danych publikowanych przez Eurostat wynika, że w grupie 17 krajów strefy euro w latach 2000-2010 stopa ryzyka zagrożenia ubóstwem wzrosła z 15% do 16,1%. Wzrosły też rozpiętości dochodowe oraz liczba tzw. pracujących ubogich.

osób” - *Promoting social inclusion, in particular through the reduction of poverty, by aiming to lift out at least 20 million people out of poverty and social exclusion*.¹⁸⁹

Zastosowanie Metody Otwartej Koordynacji w obszarze ubóstwa i integracji społecznej w Strategii Lizbońskiej zaowocowało rozwojem wskaźników stosowanych w UE do analizy tych kwestii.¹⁹⁰ Zarazem doświadczenia monitorowania Strategii Lizbońskiej pokazały, że ze względów komunikacyjnych tego typu dokument strategiczny nie może zawierać kilkunastu wskaźników mierzących różne wymiary ubóstwa i wykluczenia społecznego. Powinien on zawierać jeden lub dwa wskaźniki syntetyczne, mierzące istotne aspekty tej kwestii społecznej, które w okresie objętym strategią da się znacząco zredukować w sposób i przy pomocy środków spójnych z innymi celami tej strategii. Oprócz gospodarki zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz spójność społeczną i terytorialną są nimi rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, oszczędzającej zasoby, wydajnej, proekologicznej i bardziej konkurencyjnej. Ostatecznie przyjęto, że w Strategii Europa 2020 wymogi te w odniesieniu do kwestii ubóstwa i integracji społecznej spełniać **powinien nowy sumaryczny wskaźnik społeczny „Ludność zagrożona ryzykiem ubóstwa i wykluczeniem społecznym” - *People at-risk-of-poverty and social exclusion***. Ma on pełnić rolę *headline indicator* w inicjatywie przewodniej strategii „Europejska

¹⁸⁹ Istnieją trudności z tłumaczeniem na język polski terminów *social inclusion* i *social exclusion*. Jak pisze M. Żukowski – „w języku angielskim *social exclusion* (wykluczenie społeczne) oznacza problem, natomiast *social inclusion* - to polityka zmierzająca do zapobiegania i ograniczania wykluczenia. W języku polskim nie ma takiej symetrii terminologicznej.” O ile termin *social exclusion* - „wykluczenie społeczne” jest do przyjęcia z punktu widzenia jego zrozumiałości, to tłumaczenie *social inclusion* jako „inkluzja społeczna” a zwłaszcza „włączenie społeczne” nie brzmią dobrze i często są nierozumiane. Dlatego terminy „integracja społeczna” lub „spójność społeczna” choć mają szersze znaczenie, są chyba w tym przypadku lepszymi polskimi odpowiednikami. M. Żukowski, *Unijna strategia integracji społecznej*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 9, s. 2.

¹⁹⁰ Jak wspomniano, kwestia ubóstwa i wykluczenia jako obszar leżący poza bezpośrednimi kompetencjami UE, jest przedmiotem koordynacji metodami „miękkimi”, głównie OMC. Kluczowym elementem OMC było ustanowienie uzgodnionych wspólnie przez KE i kraje członkowskie zestawu wskaźników do mierzenia postępu w osiągnięciu wspólnie uzgodnionych celów w obszarze społecznej integracji. W 2001 r. RE w Laeken przyjęła 18 wskaźników dotyczących różnych wymiarów wykluczenia społecznego (ubóstwo dochodowe, bezrobocie, problemy zdrowotne, niskie wykształcenie), które stały się podstawą monitorowania tych kwestii. Wskaźniki te były aktualizowane. W 2009 roku w odniesieniu do wykluczenia społecznego stosowano 16 wskaźników podstawowych oraz 14 wskaźników kontekstowych. Jednak podstawowym wskaźnikiem w tym obszarze pozostał oparty o miernik dochodu wskaźnik ubóstwa relatywnego *at-risk poverty rate –ARPR*.

Platforma przeciwko ubóstwu i wykluczeniu społecznemu”¹⁹¹, której celem jest „ustanowienie ram działania na rzecz zapewnienia społecznej i terytorialnej spójności, tak aby korzyści ze wzrostu i zatrudnienia były dostępne dla wszystkich w Unii Europejskiej, a osoby dotknięte ubóstwem i społecznym wykluczeniem mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym”.¹⁹²

Na miernik ten, w którym dotychczasowy podstawowy unijny wskaźnik ubóstwa dochodowego stanowi obecnie jeden ze wskaźników cząstkowych, składają się następujące trzy wskaźniki:

- 1. stopa ryzyka zagrożenia ubóstwem po transferach (at-risk poverty rate after social transfers - ARPR),**
- 2. wskaźnik deprivacji materialnej (severely materially deprived people),**
- 3. wskaźnik niskiego wykorzystania zasobów pracy (people living in households with very low work intensity).**

Jeśli dana osoba spełnia więcej niż jedno z przyjętych kryteriów (tj. dochodowe, deprivacji materialnej lub niewykorzystania pracy), jest liczona tylko raz. Dlatego mierzona tym wskaźnikiem sumarycznym ogólna liczba ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym nie jest prostą sumą tych trzech komponentów.

Dokonana w Strategii Europa 2020 zmiana *headline indicator* w obszarze ubóstwa jest odzwierciedleniem zmian unijnej polityki społecznej, która ewoluowała od kwestii ubóstwa do szerszej, trudniejszej do jednoznacznego zdefiniowania i kwantyfikacji kwestii wykluczenia społecznego.¹⁹³ Konstrukcja nowego wskaźnika -

¹⁹¹ W celu przyspieszenia i ukierunkowania sposobów realizacji każdego z trzech głównych priorytetów strategii Europa 2020 uruchomiono 7 korespondujących z poszczególnymi priorytetami inicjatyw. Celem społecznym Strategii oprócz Europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz celu zmniejszenia ubóstwa (*European platform against poverty and social exclusion*), towarzyszą: cel dotyczący zatrudnienia (osiągnięcie przynajmniej 75 % wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku od 20 do 64 lat) oraz cel dotyczący edukacji (zredukowanie liczby osób przedwcześnie kończących naukę z poziomu 15 % do poziomu nieprzekraczającego 10 %). Inicjatywy przewodnie takie jak „Mobilna młodzież” i „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” mają przyczynić się do wypełnienia tych celów.

¹⁹² *Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego oraz Komitetu Regionów, Bruksela, 16.12.2010, KOM(2010) wersja ostateczna, s. 3.

¹⁹³ Pomijam kwestię dyskusji dotyczącej rozwiniętej interpretacji pojęć *social inclusion* i *social exclusion* przyjmując, że chodzi tu o możliwość szeroko rozumianego uczestnictwa w życiu społecznym w różnych jego wymiarach (*inclusion*) lub jej brak (*exclusion*).

rozłączne zastosowanie przyjętych kryteriów (tj. na zasadzie: albo – albo) powoduje, że populacja ubogich i wykluczonych, potencjalnie wymagająca objęcia działaniami z obszaru polityki społecznej integracji, jest automatycznie liczniejsza aniżeli ta, którą dotychczas przyjmowano jako „biedną”, a więc wymagająca wsparcia według dochodowego kryterium zagrożenia ubóstwem.

Rozmiary ubóstwa i wykluczenia społecznego mierzone nowym wskaźnikiem sumarycznym

Według nowego wskaźnika w 2010 roku ubóstwo i wykluczenie społeczne w UE 27 obejmowało 115 479 tys. osób, co stanowi 23,5% jej populacji (21,5% w krajach strefy euro). W porównaniu z ubóstwem liczonym wskaźnikiem ARPR, stopa ubóstwa i wykluczenia społecznego liczona nowym wskaźnikiem znacząco rośnie. W skali UE 27 jest to wzrost o 35 461 tys. osób. Najwyższe wartości nowego wskaźnik mają: Bułgaria - 41,6%, Rumunia – 41,4%, Łotwa - 38,1%, Litwa 33,4%, Węgry - 29,9% a także Polska - 27,8%, Portugalia 25,3%. Najniższy w UE poziom odnotowują Czechy - 14,4%, które wyprzedziły znacznie bogatsze a zarazem przodujące w UE 15 jeśli chodzi o niski poziom ubóstwa dochodowego kraje, takie jak Szwecja – 15,0%, Holandia -15,1%, Austria - 16,6% czy Finlandia - 16.9%.

Stopa ryzyka zagrożenia ubóstwem

W Europie w okresie po II wojnie światowej ubóstwo na poziomie zagrażającym przetrwaniu biologicznemu człowieka zostało właściwie wyeliminowane. W efekcie w zamożnej Europie Zachodniej od kilku dziesięcioleci ubóstwo rozumiane jest jako kategoria relatywna.¹⁹⁴ W ujęciu względnym ubóstwo traktuje się jako formę nierówności, nadmiernego dystansu między poziomem życia poszczególnych grup ludności. Ubogie są te rodziny, których poziom życia jest znacznie niższy niż pozostałych członków danego społeczeństwa.¹⁹⁵ Tym niemniej bieda w ujęciu

¹⁹⁴ W miarę wzrostu zamożności społeczeństw europejskich koncepcja pojmowania ubóstwa ewoluowała od ubóstwa absolutnego odnoszącego się do zaspokojenia potrzeb niezbędnych dla przetrwania (braku możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb fizycznych) do ubóstwa relatywnego, w której punktem odniesienia jest standard życia danego społeczeństwa. Podział ten jest umowny, bo w praktyce wszystkie miary ubóstwa są mniej lub bardziej relatywne poprzez fakt, że odnoszą zawsze w pewnym stopniu do standardów życia w danym czasie i miejscu.

¹⁹⁵ *Ubóstwo w Polsce w 2010 r. na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych*, GUS 2011.

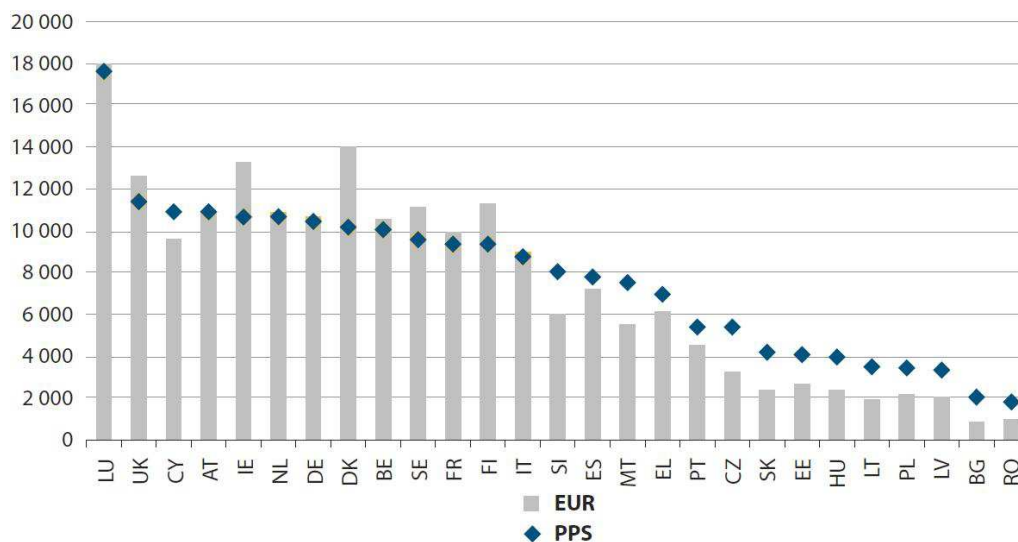
relatywnym pozostaje zjawiskiem dotkliwym psychologicznie, łączy się z obniżeniem poczucia własnej wartości, a często też z marginalizacją i społecznym wykluczeniem. Wraz z akcesją w 2004 roku dziesięciu nowych państw w większości znacznie biedniejszych od krajów „starej Unii”, a zwłaszcza wraz z kolejnym z rozszerzeniem o Bułgarię i Rumunię w 2007 roku, bieda w jej dotkliwym ekonomicznie wymiarze ponownie stała się poważnym problemem społecznym w UE-27. Tym niemniej podstawowym sposobem pojmowania i mierzenia ubóstwa w poszerzonej UE pozostało ujęcie względne.

Podstawowym miernikiem tak rozumianego ubóstwa w UE jest miernik zaliczany do mierników relatywnych – **stopa ryzyka zagrożenia ubóstwem (*at-risk poverty rate* ARPR)**.¹⁹⁶ Stosowany przez Eurostat, przyjęty w Strategii Lizbońskiej i zaproponowany początkowo także dla Strategii Europa 2020, wskaźnik ryzyka zagrożenia ubóstwem jest od dawna przedmiotem krytyki.

Według metodologii Eurostatu **za zagrożone ubóstwem uważa się osoby żyjące w gospodarstwach domowych, których dyspozycyjny dochód ekwiwalentny jest niższy od granicy zagrożenia ubóstwem ustalonej na poziomie 60% mediany dyspozycyjnego ekwiwalentnego dochodu w danym kraju.** (*At risk-of-poverty rate are persons with an equivalised disposable income below the risk-of-poverty threshold, which is set at 60 % of the national median equivalised disposable income (after social transfers).*)

Wskaźnik ten jest krytykowany głównie ze względu na fakt, że zastosowanie krajowych wartości dochodów jako granicy ubóstwa zasadniczo ogranicza jego porównywalność pomiędzy krajami. Chociaż Eurostat liczy granice ubóstwa dochodowego w poszczególnych krajach członkowskich w Standardach Siły Nabywczej (*Purchasing Power Parity Standards-PPSs*), nadal nie daje to obiektywnego obrazu sytuacji ponieważ 60% mediany średniego dochodu w kraju biednym oznacza zupełnie inną sytuację materialną niż 60% mediany średniego dochodu w kraju bogatym. Skalę rozpiętości wartości granic ubóstwa - zarówno w euro jak i w PPS - w krajach członkowskich UE, ilustruje rys.1.

¹⁹⁶ Wskaźnik ARPR jako podstawowy miernik ubóstwa stosowany jest powszechnie w UE od 1975 roku. Obecnie jako swój podstawowy krajowy miernik ubóstwa stosuje go 20 państw członkowskich UE. Inne powszechnie stosowane w praktyce UE wskaźniki ubóstwa dochodowego to także: stopa ryzyka ubóstwa mierzona w oparciu o różne granice (40%,50%,60% i 70% mediany krajowych dyspozycyjnych dochodów ekwiwalentnych), luka ubóstwa, stopa ryzyka ubóstwa „zakotwiczona” w danym punkcie czasowym, stopa ubóstwa długotrwałego.



Rysunek 1. Granice ubóstwa dla gospodarstwa jednoosobowego w 2007 r (w euro i PPS)

Źródło: Combating poverty and social exclusion in European Union, Eurostat 2010

W tej sytuacji znacząca populacja osób, które według kryterium dochodowego są uważane za biedne w bogatych krajach członkowskich nie jest klasyfikowana jako biedna w krajach uboższych i odwrotnie. Przykład Estonii i Wielkiej Brytanii ilustruje jak mylący w efekcie może być obraz skali ubóstwa w porównaniach międzynarodowych. Przy identycznej wynoszącej 19% stopie zagrożenia ubóstwem w obu krajach, linia ubóstwa relatywnego dla pary z dwojgiem dzieci w Estonii w 2008 r. wynosiła 9770 euro rocznie, podczas gdy w Wielkiej Brytanii - 24 380 euro rocznie. W ubogich krajach UE 60% mediany dochodów ekwiwalentnych bezwzględnie stanowi zwykle bardzo niski dochód, w gruncie rzeczy na poziomie właściwym dla ubóstwa absolutnego, tak jak np. 1,71 euro dziennie w Rumunii lub 2,7 euro w Polsce.

Inne najczęściej wskazywane wady wskaźnika ARPR to brak naukowego uzasadnienia przyjętych skal ekwiwalentności (w tym stosowanej obecnie w UE tzw. zmodyfikowanej skali OECD)¹⁹⁷ oraz arbitralność prognozy dochodowego w wysokości

¹⁹⁷ Dla uzyskania ekwiwalentności dochodów stosowana jest zmodyfikowana skala OECD, która przypisuje wagę 1.0 pierwszemu członkowi gospodarstwa domowego w wieku 14 lat i powyżej, 0.5 - pozostałym osobom w wieku 14 lat i więcej i 0,3 - członkom gospodarstwa domowego w wieku poniżej 14 roku życia.

60% mediany jako granicy zagrożenia ubóstwem.¹⁹⁸ Słabością stosowania miernika dochodów lub wydatków w ocenie standardu życia jest to, że odzwierciedlają one jedynie udział dóbr i usług rynkowych a nie pokazują np. wartości spożycia zbiorowego uzyskiwanego nieodpłatnie. Nie odzwierciedlają one istotnych aspektów standardu życiowego, na który składa się dostępność i jakość różnego rodzaju usług i świadczeń socjalnych.¹⁹⁹

Wskaźnik ARPR z natury charakteryzuje się niską dynamiką, co determinuje sama jego konstrukcja. Poza tym zarzuca mu się też, że ukierunkowuje politykę społeczną i fiskalną państwa na działania redystrybucyjne. Wreszcie zwraca się uwagę, że określenie ludzi ubogich jako „posiadających dochody poniżej „60% mediany dyspozycyjnego dochodu ekwiwalentnego” jest trudne do zrozumienia dla tzw. szerokiej opinii publicznej.

Powstaje pytanie, dlaczego wobec powyższych słabości i ułomności jednak używa się dochodu a nie np. miar deprivacji materialnej bezpośrednio odwołujących się do zaspokojenia potrzeb? Dochód jako miernik poziomu ubóstwa posiada wiele słabości, z których należy sobie zdawać sprawę badając ten problem. Jednak o jego użyteczności decydują przede wszystkim fakt, że w warunkach gospodarki rynkowej zależność między stopniem deprivacji a dochodem będącym w dyspozycji jest bardzo wysoka. Istotna jest też dostępność danych, które pochodzą z prowadzonych regularnie w krajach Unii zestandaryzowanych przeglądów dochodów i warunków

¹⁹⁸ Odnosi się to także do wszystkich pozostałych stosowanych w UE progów ubóstwa relatywnego tj. 40%, 50% i 70%. Ponadto zwraca się uwagę, że dane dotyczące dochodów w przeglądach warunków życia gospodarstw domowych (z wyjątkiem krajów nordyckich) są mniej lub bardziej niewiarygodne, źle rozumiane, ukrywane, zapomniane; występuje też problem ich oszacowania w przypadku osób samozatrudnionych, rolników, gospodarki nieformalnej. Uważa się, że dochód nie jest tak dobrym wskaźnikiem jak wydatki, ponieważ nie uwzględnia zdolności do pożyczania, wydatków z oszczędności, darów i wartości własnej produkcji gospodarstw domowych. Stopa ryzyka ubóstwa liczona jest dla dochodów uzyskiwanych w konkretnym momencie czasowym. Nie musi to być jednoznaczne z trwałym popadnięciem w ubóstwo jeśli dana osoba posiada oszczędności, nieruchomości, dostęp do kredytu, pomoc finansową krewnych lub znajomych. Lepszym wskaźnikiem byłaby więc w tym przypadku stopa ubóstwa długookresowego.

¹⁹⁹ Jednak chociaż informacje na ten temat są bardzo użyteczne dla oceny problemu ubóstwa w danym kraju, to problemy z ich porównywalności, kwantyfikacją i agregacją powodują, że większość linii ubóstwa bazuje wyłącznie na danych dotyczących dochodów lub konsumpcji.

życia ludności (EU-SILC)²⁰⁰ Wreszcie, przez politykę społeczno-ekonomiczną generalnie trudniej jest ingerować na poziomie deprivacji materialnej aniżeli interweniować dostarczając dochodów.

Wydaje się natomiast, że krytyka stosowanego obecnie przez Eurostat wskaźnika ARPR nie bierze dostatecznie pod uwagę możliwych zmian sposobu liczenia tego wskaźnika. Jak była o tym mowa, główną jego słabością z punktu widzenia porównywalności jest przyjęty przez Eurostat sposób ustalenia granicy ubóstwa (poziomu dochodu stanowiącego granicę oddzielającą ubogich od nieubogich) w oparciu o krajowe linie ubóstwa. Istnieje szereg możliwych do zastosowania wariantów zmiany formuły liczenia granicy ubóstwa dochodowego, które mogłyby dać bardziej obiektywny rezultat w ramach UE w skali UE. Przykładowo, przy obecnym dużym zróżnicowaniu poziomu zamożności krajów członkowskich, bardziej obiektywną podstawą porównań niż stosowany obecnie arbitralny próg ubóstwa w wysokości 60% mediany dochodów krajowych każdego kraju byłyby np.:

- średnia krajowych linii ubóstwa ważona liczbą ludności poszczególnych państw;
- przyjęcie jako podstawy krajowych granic ubóstwa wartości standardowego „europejskiego” koszyka dóbr i usług uznanych za niezbędne liczonego według cen krajowych;
- kwota wolna od podatku w wysokości średniej wartości obowiązującej w trzech bogatych krajach UE liczona kursowo. Można założyć, że kwota wolna od podatku stanowi w swojej intencji właśnie swego rodzaju granicę ubóstwa w danym kraju. Nie byłoby w tym przypadku problemów z pozyskiwaniem danych krajowych, ponieważ ewidencja podatkowa jest starannie prowadzona w każdym państwie. O skali potencjalnych zmian w ocenie rozmiarów tak liczonego ubóstwa może świadczyć to, że w Polsce kwota wolna od podatku wynosi miesięcznie ok. 61 euro, podczas gdy np. Niemczech - 500 euro. W Unii Europejskiej będącej jednolitym obszarem gospodarczym, a więc gdzie ceny mają tendencję do ujednolicania, takie podejście wydaje się uzasadnione.

²⁰⁰ Podstawą prowadzenia systematycznych analiz dotyczących zasięgu i społecznego zróżnicowania ubóstwa w Unii Europejskiej są wyniki prowadzonego przez wszystkie kraje członkowskie Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia, zwanego w skrócie EU-SILC (EU Statistics on Income and Living Condition).

Rozmiary zagrożenia ubóstwem dochodowym²⁰¹

W 2010 roku w UE 27 liczba osób, których dochody były poniżej europejskiego progu ubóstwa wynosiła 80 018 tys. tj. 16,4% obywateli. Rozpiętość w tym względzie wynosiła 12 pkt. proc. Najwyższe stopy ubóstwa relatywnego odnotowano na Łotwie i w Rumunii, tj. odpowiednio 21,3% i 21,1%. Ponadto w granicach 20% - w Bułgarii, Grecji, Hiszpanii, oraz na Litwie. Najniższą, jednocyfrową stopę zagrożenia ubóstwem relatywnym miały w 2010r. tylko Czechy 9%, następna w kolejności była Holandia - 10,3% i Słowacja-12%.

W Polsce zagrożonych ryzykiem tak liczonego ubóstwa było 6 588 tys. osób, co stanowiło 17,6% ogółu ludności. Pozornie więc nasza pozycja na tle UE wygląda nieźle. Jednak ocena ta przedstawia się inaczej, jeśli uwzględni się fakt, że Polska ma jedną z najniższych w wartościach bezwzględnych granicę ubóstwa, także po korekcie o różnice w poziomie cen. Nawet po uwzględnieniu różnic w poziomie cen między krajami, próg ubóstwa dochodowego w Polsce jest 2,7 razy niższy niż średnio w UE. Z szacunkowych obliczeń dokonywanych przy różnych ujednoczonych wartościach granic ubóstwa dochodowego w UE wynika, że ubóstwo w Polsce - w zależności od metody - rośnie od 58% do 88%.²⁰² Przykładowo stopa ubóstwa dochodowego dla UE 27 obliczona w oparciu o ujednoczoną granicę ubóstwa bazującą na stosowanym w Holandii standardzie budżetowym opartym na wartości stosownego koszyka dóbr i usług wynosiła 23,8%, w tym dla Polski 66,3%.²⁰³ Natomiast według standardu brytyjskiego stopa ubóstwa w Polsce wynosi 88,1%, na Węgrzech – 93,7%, w Rumunii 98,1%..²⁰⁴ Wydaje się, że jest to jedna z głównych przyczyn, z powodu których bogatsze kraje UE nie dążą do pełnej integracji fiskalnej. Potencjalnie mogłoby to bowiem oznaczać perspektywę dużych transferów między krajami na wzór powszechnie stosowanych transferów wewnątrz krajowych pomiędzy bogatszymi i biedniejszymi regionami.

²⁰¹ O ile nie jest zaznaczone inaczej - przytoczone w opracowaniu dane statystyczne oraz definicje wskaźników dotyczące ubóstwa i wykluczenia społecznego w UE pochodzą ze stron internetowych Eurostatu „*Europe 2020 indicators*”.

²⁰² Jak pisze I. Topińska powołując się na badania Burkhausera (2009) „Zastosowanie jednolitej „unijnej” granicy ubóstwa przyniosłoby radykalne zmiany ocen, (...), odsetek ubogich w Polsce zamiast 16% zostałby oszacowany na 58%”, Topińska I., *Zmiany koncepcji ubóstwa a praktyka pomiaru*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 10, s.18.

²⁰³ *The measurment of extreme poverty in the European Union*, op.cit., s.56.

²⁰⁴ *ibidem*, s.56.

Wskaźnik deprivacji materialnej

W badaniach ubóstwa podkreśla się zwykle, że jest ono zjawiskiem wielowymiarowym, które nie sprowadza się tylko do poziomu dochodów. Dlatego druga składowa nowego miernika - **wskaźnik poważnej deprivacji materialnej** (*severely materially deprived people*) odzwierciedla potrzebę przyjęcia miary lepiej oddającej wielowymiarowość ubóstwa. W badaniach warunków życia ludności deprivacja materialna rozumiana jest jako „wymuszony względami ekonomicznymi brak kombinacji pozycji z listy dóbr obrazujących materialne warunki życia, takie jak posiadanie konkretnych dóbr trwałego użytku oraz możliwości pozwolenia sobie na zaspokojenie określonych podstawowych potrzeb.”²⁰⁵ W takim ujęciu jest to więc właściwie nadal miara dochodowa, która ilustruje konkretne przejawy ubóstwa (dotkliwych braków) w obszarze materialnych warunków życia. W ramach Strategii Europa 2020 wskaźnik ten jest też w swojej intencji miernikiem społecznego wykluczenia.

W przypadku tego typu mierników istnieje szereg trudnych do jednoznacznego rozstrzygnięcia kwestii. Chodzi zwłaszcza o to, co konkretnie przyjąć do analizy (w praktyce wybór dyktowany jest często dostępnością informacji) oraz jaki poziom deprivacji uznać za granicę ubóstwa.²⁰⁶

W mierniku zastosowanym w Strategii Europa 2020 za „dotknięte poważną deprivacją materialną” przyjęto osoby, które nie mogą pozwolić sobie na zaspokojenie co najmniej 4 z 9 następujących potrzeb/dóbr/urządzeń uznanych we współczesnych warunkach europejskich za podstawowe²⁰⁷:

²⁰⁵ *Combating poverty...*, op.cit., s.55.

²⁰⁶ Wskaźniki deprivacji materialnej jako mierniki ubóstwa zastosował jako pierwszy Peter Townsend. Wyniki swoich badań opublikował w pracy *Poverty in the United Kingdom*, 1979, London, Allen Lane and Penguin Books. Townsend opracował listę dóbr, bez których jego zdaniem nie można się obejść. Za ubogie przyjął osoby, które nie posiadały trzech lub więcej pozycji z listy. Metoda ta była krytykowana głównie za arbitralność wyboru pozycji, które znalazły się na liście oraz arbitralność wyboru poziomu granicy ubóstwa. Metodologia Townsenda była następnie rozwijana przez wprowadzanie technik jej obiektywizacji, co jednak powodowało utratę przejrzystości tej metody, co stanowi jej mocny atut.

²⁰⁷ *Severely materially deprived persons: Share of population with an enforced lack of at least four out of nine material deprivation items in the 'economic strain and durables' dimension.*

- 1) terminowego uiszczania opłat związanych z mieszkaniem (czynsz i rachunki eksploatacyjne),²⁰⁸
- 2) odpowiedniego ogrzewania mieszkania,
- 3) sfinansowania niespodziewanego wydatku (w wysokości odpowiadającej miesięcznej wartości przyjętej w danym kraju granicy ubóstwa relatywnego, w roku poprzedzającym badanie);
- 4) jedzenia co drugi dzień mięsa, ryb (albo ich białkowego ekwiwalentu - wegetariańskiego odpowiednika);
- 5) opłacenia tygodniowego wyjazdu na wypoczynek raz w roku,
- 6) samochodu,
- 7) pralki,
- 8) kolorowego telewizora,
- 9) telefonu.

W różnych dokumentach i opracowaniach wykaz powyższych wymiarów deprivacji podawany jest w różnej kolejności. Wbrew pozorom nie jest to sprawa bez znaczenia - inne są skutki braku kolorowego telewizora a inne braku środków na opłacenie czynszu za mieszkanie czy spłatę kredytu. Przy metodzie liczenia przyjętej w Strategii Europa 2020 nie ma to wpływu na ogólny wynik liczbowy, jednak umieszczenie niekiedy tej ostatniej pozycji na dalekim miejscu sprawia wrażenie oderwania od istoty problemu. Ilustruje to zarazem kolejny dylemat badania ubóstwa/wykluczenia społecznego w oparciu o wskaźniki deprivacji materialnej związany z koniecznością dokonania rozstrzygnięcia, czy każdy z wymiarów należy uznać za jednakowo ważny, czy też powinny być przypisane im jakieś wagi.

Główną zaletą wskaźnika deprivacji materialnej jest jego większa porównywalność pomiędzy krajami aniżeli stosowanego jako podstawowy w UE wskaźnik ARPR w jego obecnej postaci. Porównywalność tę w czasie ogranicza fakt, że indeks deprivacji materialnej przyjęty do mierzenia postępów w realizacji celów

The nine items considered are: 1) arrears on mortgage or rent payments, utility bills, hire purchase instalments or other loan payments; 2) capacity to afford paying for one week's annual holiday away from home; 3) capacity to afford a meal with meat, chicken, fish (or vegetarian equivalent) every second day; 4) capacity to face unexpected financial expenses [set amount corresponding to the monthly national at-risk-of-poverty threshold of the previous year]; 5) household cannot afford a telephone (including mobile phone); 6) household cannot afford a colour TV; 7) household cannot afford a washing machine; 8) household cannot afford a car and 9) ability of the household to pay for keeping its home adequately warm.

²⁰⁸ Ta pozycja bywa też ostatnio uzupełniana o trudności w spłatach zadłużenia, co potencjalnie zmienia zbiór osób zaliczanych do tej grupy.

Europy 2020 różni się od indeksu stosowanego wcześniej w UE, który obejmował brak trzech lub więcej pozycji z powyższych dziewięciu.²⁰⁹

Wskaźnikowi temu zarzuca się, że nieposiadanie pewnych dóbr może być kwestią indywidualnego wyboru a nie trudności ich sfinansowania. Zarzut ten nie musi być słuszny, jeśli aspekt ten uwzględnia się w pytaniu ankietowym²¹⁰. Choć niektóre gospodarstwa mogą udzielać odpowiedzi, że nie stać ich na pewne rzeczy, ale w rzeczywistości nie mają ich ponieważ nie stanowią one priorytetu w ich budżetach.

Wadą tego wskaźnika, podobnie jak innych wskaźników ubóstwa liczonych w oparciu o dane z przeglądów warunków życia gospodarstw domowych, jest nieuwzględnianie (wbrew jego nazwie - *severely materially deprived people*), niepodlegającej oficjalnym badaniom warunków bytu gospodarstw domowych grupy skrajnie ubogich i zmarginalizowanych, w tym zwłaszcza ludzi bezdomnych.²¹¹

Najbardziej dyskusyjnym aspektem omawianego wskaźnika jest trafność doboru konkretnych aspektów deprivacji. O ile jednak sama idea wzbogacenia miernika oceny ubóstwa i wykluczenia społecznego w UE o wskaźnik deprivacji materialnej ma sens, to konkretny przyjęty w nim dobór aspektów deprivacji budzi wątpliwości. Zwłaszcza przyjęcie jako istotnego wymiaru poważnej deprivacji materialnej braku samochodu osobowego nie wydaje się odpowiednim miernikiem. Szczególnie przy dobrze rozwiniętej w UE komunikacji publicznej,²¹² której rozwój i dążenie do ograniczenia indywidualnego transportu samochodowego ze względów środowiskowych jest jednym z priorytetów zrównoważonego transportu w ramach strategii zrównoważonego rozwoju UE. Wybór ten wskazuje na trudności koordynacji unijnych polityk.

²⁰⁹ *The measurement of extreme poverty in the European Union, European Commission, ..., s.8.* Z opracowań GUS wynika, że w Polsce nadal za granicę tak mierzonej deprivacji materialnej przyjmuje się brak możliwości zaspokojenia co najmniej 3 z 9 uwzględnionych w badaniach SILC potrzeb *Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia – EU-SILC 2008*, GUS 2010.

²¹⁰ W ankietach GUS respondenci pytani są o brak w gospodarstwie domowym ze względów finansowych: telewizora kolorowego, samochodu, pralki oraz telefonu (stacjonarnego lub komórkowego).

²¹¹ Zarówno w UE jak i w Polsce rosnącemu zadłużeniu gospodarstw domowych towarzyszy narastanie liczby osób popadających w ubóstwo z powodu niemożności spłaty kredytów. Szczególnie niebezpieczne będą skutki niespłacania kredytów mieszkaniowych i związanej z tym utraty mieszkań i domów. Nasilający się problem nadmiernego w stosunku do możliwości spłaty poziomu zadłużenia, pogłębiony w wyniku ostatniego kryzysu, może prowadzić do trwałej marginalizacji i ubóstwa kolejnej znacznej grupy osób.

²¹² W USA ma to uzasadnienie, bowiem wobec słabo rozwiniętej komunikacji publicznej prywatny samochód często stanowi jedyną możliwość dojazdu do pracy.

W przypadku kolorowego telewizora rodzi się wątpliwość, czy w krajach UE są jeszcze w użyciu od dawna już nieprodukowane telewizory czarno-białe. Wydaje się też, że w kontekście badania wykluczenia społecznego – a taką funkcję ma chyba spełniać telewizor - współcześnie bardziej odpowiedni byłby brak komputera oraz dostępu do internetu. Trudno zrozumieć nieuwzględnienie w strategii rozwoju UE w perspektywie najbliższych 10 lat w zestawie dóbr przyjętych do oceny deprivacji materialnej braku możliwości posiadania ze względów finansowych komputera i dostępu do internetu jako podstawowego cywilizacyjnego standardu. Zwłaszcza gdy oficjalnym celem UE w obszarze zapobiegania ryzyku wykluczenia społecznego jest zmniejszenie ryzyka wykluczenia cyfrowego związanego z dostępem do nowych technologii informacyjnych.

W opracowanym dla Komisji Europejskiej raporcie poświęconym wynikom badań nad sposobami mierzenia ubóstwa na świecie, Autorzy doszli do wniosku, że w przypadku UE najbardziej adekwatny jest właśnie wskaźnik deprivacji materialnej.²¹³ Proponują oni jednak, aby po planowanym w 2015 roku przeglądzie Strategii poszerzyć obecną listę do 12 pozycji przez włączenie do ankiet pytań dotyczących stanu technicznego mieszkań, tj. „cieknących dachów/zawilgoconych ścian/podłóg, fundamentów lub zbutwiałych framug okiennych”, „braku wanny lub prysznicza” oraz „braku spłukiwanej toalety”.²¹⁴ Jest więc prawdopodobne, że wskaźnik ten będzie ewoluował. Przy rosnącym udziale w budżetach gospodarstw domowych kosztów związanych z mieszkaniami, poszerzenie wymiaru dotyczącego warunków mieszkaniowych jest uzasadnione. Jednak zmiana wskaźnika w połowie okresu realizacji Strategii utrudni ocenę zmian w ciągu całego okresu jej realizacji.

Rozmiary deprivacji materialnej

Według danych Eurostatu przy przyjęciu kryterium deprivacji materialnej w 2005 roku do grupy tej zaliczało się 51 729 tys. (tj. 10,7%) obywateli UE – 27, zaś w 2010 roku - 40 096 tys. (tj. 8,1%), a więc o 39 922 tys. mniej aniżeli osób znajdujących się poniżej dochodowej granicy zagrożenia ubóstwem. W strefie euro było to odpowiednio: 17 740 tys. i 18 071 tys. osób, co w obu przypadkach stanowiło 5,6%. W Polsce było to 12 752 tys. osób (tj. 33,8%) w 2005 roku oraz 5 331 tys. (tj. 14,2%)

²¹³ *The measurement of extreme poverty in the European Union*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, January 2011.

²¹⁴ j.w. *Summary*, s. 9.

w 2010 roku. Choć zarówno bezwzględny jak i procentowy spadek tak mierzonego ubóstwa jest w Polsce w tym przypadku bardzo znaczący, to jednak w porównaniu z innymi krajami wskaźnik ten nadal należy do bardzo wysokich. Jest on bowiem w punktach procentowych trzykrotnie wyższy aniżeli w strefie euro. Wskazuje to, że od realnej konwergencji ze strefą euro dzieli nas ciągle duży dystans, co jest jednym z argumentów w dyskusji na temat braku zasadności koncepcji szybkiej akcesji Polski do UGW. W Polsce ubóstwo w kategoriach deprivacji materialnej jest o 4,5pp wyższe aniżeli średnio w UE i ponad dwudziestoośmiokrotnie wyższe niż np. Luksemburgu, gdzie wynosi ono 0,5%, jedenastokrotnie wyższe niż w Szwecji (1,3%) siedmiokrotnie wyższe niż np. w Danii (2,7%), w Holandii (2,2%) czy Finlandii – (2,8%). Wyższe od Polski wskaźniki ubóstwa materialnego spośród państw członkowskich mają: Bułgaria – 35%, Rumunia – 31%, Łotwa - 27,45%, Węgry - 21,6% oraz Litwa - 19,5%.

Spośród pozycji obrazujących deprivację materialną jej najwyższy poziom dotyczył tych związanych bezpośrednio z uzyskiwanymi dochodami. Siłą rzeczy odnosi się to zwłaszcza do osób należących do grupy zagrożonych ubóstwem dochodowym. Prawie dwie trzecie osób z tej grupy nie było w stanie sprostac nieoczekiwanym wydatkom lub pozwolić sobie na tygodniowy wyjazd wakacyjny. Ponadto jedna piąta nie była w stanie odpowiednio ogrzać mieszkania lub pozwolić sobie na posiłek zawierający mięso lub ryby. W UE - 27 22% osób z grupy zagrożonych ubóstwem dochodowym nie posiadało samochodu, 7% pralki, 6% - telefonu i 2% telewizora. Wyraźnie wyższy niż średnio brak powyższych dóbr trwałego użytku był w UE w krajach bałtyckich UE oraz w Bułgarii i Rumunii.

W Polsce 89% ankietowanych z grupy ARPR deklarowało niemożność sfinansowania tygodniowego wyjazdu na urlop (UE 27 – 65%), 81% - sfinansowania nieoczekiwanego dodatkowego wydatku (w UE 27-62%),²¹⁵ 45% - zapewnienia co drugi dzień posiłku zawierającego mięso (UE 27 - 22%).

Za szczególnie niepokojące należy uznać, że już obecnie w Polsce 39% osób nie może pozwolić sobie na sfinansowanie odpowiedniego ogrzewania (UE 27 - 21%). Pokazuje to narastający nowy problem – tzw. ubóstwo energetyczne. Rosnące koszty energii coraz częściej powodują już nie tylko niemożność zapewnienia ogrzewania na właściwym poziomie, ale ogrzewania w ogóle. Ubóstwo energetyczne, które może pozbawić gospodarstwa domowe nie tylko ogrzewania lub chłodzenia, lecz również

²¹⁵ Źródło: *Combating poverty and social exclusion a statistical portrait of the European Union*, 2010, Eurostat, *Lack of durables and economic strain among those at risk of poverty*, 2007, % of population, s. 56.

cieplej wody, elektryczności jest obok bezdomności przejawem najdotkliwszej deprivacji i może oznaczać regres w cywilizacyjnym rozwoju części społeczeństwa.²¹⁶

W skali całej UE wskaźnik deprivacji materialnej jest o 7 pkt procentowych niższy od ubóstwa mierzonego według kryterium dochodowego, jednak sytuacja kształtuje się różnie w poszczególnych krajach. Ubóstwo mierzone w oparciu o wskaźnik deprivacji materialnej w połączeniu z ubóstwem dochodowym nie zmienia się lub spada w krajach bogatych. Natomiast gwałtownie rośnie w krajach biedniejszych, w tym zwłaszcza w Polsce, na Litwie, Łotwie, Węgrzech, Bułgarii i Rumunii. W krajach bogatych często ma miejsce sytuacja, kiedy osoby z grupy zagrożonych ryzykiem ubóstwa ekonomicznego nie zgłaszają żadnego deficytu w obszarze deprivacji materialnej ani też nie zgłaszają problemu trudności „związania końca z końcem” – co stanowi podstawowy wskaźnik ubóstwa subiektywnego.²¹⁷ Wyniki te wskazują, że dla uzyskania bardziej obiektywnego obrazu sytuacji w porównaniach międzynarodowych wewnątrz UE należałoby podejście rozłączne przy obliczaniu nowego wskaźnika sumarycznego (tj. albo APR albo deprivacja materialna) zastąpić wymogiem spełnienia obu kryteriów równocześnie (ARPR i deprivacja materialna). Za takim rozwiązaniem przemawiają też wspomniane wcześniej ułomności dochodu jako miernika standardu życia.

Wskaźnik niskiego wykorzystania zasobów pracy (osoby żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy)

Ponieważ najczęściej główną przyczyną ubóstwa jest brak pracy - trzeci zaproponowany wskaźnik – „**osoby żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy**” (*people living in households with very low work intensity*) bierze pod uwagę ten właśnie aspekt. Wskaźnik ten ilustruje też pośrednio kwestię wykluczenia społecznego. **Obejmuje on osoby w wieku 0-59 lat żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności wykorzystania pracy,**

²¹⁶ Generalnie koszty związane z mieszkaniem przy dominacji niskich dochodów w Polsce stanowią często trudną do udźwignięcia pozycję w budżetach domowych. Średnia rata kredytu hipotecznego w Polsce waha się pomiędzy 1120 zł a 1200 zł. Doliczając do tego czynsz i opłaty eksploatacyjne, kwota ta może sięgać 1700-1800 zł. W przypadku wynajmu dwupokojowego mieszkania w dużym mieście kwoty te wyglądają podobnie. Równocześnie mediana zarobków w Polsce nie przekracza 2000 złotych netto, a minimalna płaca po ostatniej podwyżce wynosi 1500 zł brutto.

²¹⁷ *The measurment of extreme poverty in the European Union*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, January 2011.

tj. gdzie w minionym roku dorośli pracowali w wymiarze mniejszym niż 20% ich całkowitego potencjału pracy.²¹⁸ Intensywność pracy mierzona jest jako stosunek liczby miesięcy jaką wszyscy będący w wieku zdolności do pracy pracowali w danym roku do łącznej liczby miesięcy, w ciągu których mogliby pracować. Osoba w wieku zdolności do pracy definiowana jest jako osoba w wieku 18-59 lat, nie będąca studentem w wieku 18-24 lata. Przy obliczaniu omawianego wskaźnika wyłączone są gospodarstwa domowe składające się tylko z dzieci, studentów w wieku poniżej 25 lat i/albo osób w wieku 60 lat i więcej.

Jednym z kryteriów sformułowanych przez UE pod adresem wskaźników monitorowania unijnych polityk jest wymóg, że powinny być one „łatwe do zrozumienia i policzenia”.²¹⁹ Omawiany wskaźnik nie został chyba zweryfikowany z tego punktu widzenia. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że w bazie Eurostatu jako jeden ze wskaźników lejkenowskich mierzenia ubóstwa i wykluczenia społecznego istnieje już wskaźnik *jobless households* - „gospodarstwa domowe osób bezrobotnych” liczony w oparciu o dane pochodzące z EU Labour Force Surveys. Wskaźnik ten liczony jest jako udział osób w wieku 18-59 lat żyjących w gospodarstwach domowych, w których nikt nie pracuje.²²⁰ Natomiast w Polsce liczony jest wskaźnik gospodarstw domowych osób bezrobotnych, w których składzie jest przynajmniej jedna osoba bezrobotna.

Ze względu na konieczność łączenia zastosowanego w Strategii Europa 2020 wskaźnika „osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy” z informacjami dotyczącymi stopy ryzyka zagrożenia ubóstwem (ARPR) i wskaźnikiem deprywacji materialnej - wskaźnik intensywności wykorzystania pracy jest (tak pozostałe składowe wskaźnika sumarycznego) obliczany

²¹⁸ *People living in households with very low work intensity are people aged 0-59 living in households where the adults work less than 20% of their total work potential during the past year.* Eurostat.

²¹⁹ Szerzej na ten temat piszę w opracowaniu: *Wskaźniki strukturalne jako instrument monitorowania polityki rozwoju Unii Europejskiej*, w: *Polityka gospodarcza w warunkach integracji z Unią Europejską*, SGH, IRG, „Prace i Materiały” 2009, nr 82.

²²⁰ *Jobless households by gender – Share of persons aged 18 - 59 who are living in households where no-one works . The indicator "People aged 18 - 59 years living in jobless households" is calculated as the share of persons aged 18 - 59 who are living in households where no one works. Students aged 18 - 24 who live in households composed solely of students of the same age class are not included .* Przykładowe wartości tego wskaźnika to: UE 27 - 10,4, PL 10,3%, Belgia, Estonia, Węgry, Wlk. Brytania po ok. 12%, Luksemburg- 6,7% Cypr- 5,9%, Czechy -6,7%, Holandia, Austria, Portugalia: po 7,2%. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&code=tsisc090](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&cod e=tsisc090)

w oparciu o dane zbierane w ramach EU SILC. Długa i przez to nieporęczna nazwa nowego wskaźnika oraz jego podobieństwo do wskaźnika *jobless households* powoduje, że już widoczna jest tendencja do stosowania tej drugiej nazwy w odniesieniu do wskaźnika zawartego w strategii Europa 2020, choć są to dwa różne wskaźniki. W rezultacie będzie to zapewne źródłem nieporozumień i chaosu informacyjnego w tym obszarze.

Rozmiary niskiego wykorzystania potencjału pracy w UE

Wprawdzie wybrany do monitoringu realizacji celów strategii Europa 2020 wskaźnik niskiej intensywności wykorzystania pracy w swojej konstrukcji nie odnosi się wprost do bezrobocia, jednak w praktyce dotyczy on w przeważającej mierze tego problemu. W UE zagrożenie bezrobotnych ubóstwem jest ponad pięciokrotnie wyższe aniżeli w przypadku osób w wieku produkcyjnym, które mają pracę i wynosi odpowiednio: 44 % oraz 8 %.²²¹ W Polsce związek ubóstwa z brakiem pracy jest wyraźnie widoczny. W 2009 roku w gospodarstwach domowych posiadających w swoim składzie przynajmniej 1 osobę bezrobotną, poniżej ustawowej granicy ubóstwa żyło 19% osób, podczas gdy w gospodarstwach bez osób bezrobotnych – 7%, zaś stopa ubóstwa skrajnego wynosiła odpowiednio 14% i 5%.²²²

Według danych Eurostatu rozmiary niewykorzystania zasobów pracy w UE 27 obliczane są na 37 377 tys. osób, tj. 9,9% w 2010 roku (34 223 w 2009). W Polsce jest to 2 211 tys. osób, co stanowi 8,6%, a więc o 1,3 pp. mniej niż średnio w UE. Mogłoby by to być powodem do względnego zadowolenia, gdyby nie szacowana na ok. 2 do 3 mln osób skala emigracji zarobkowej. Najwyższy stopień tak liczonego niewykorzystania zasobów pracy występuje z jednej strony w krajach o wysokim poziomie zabezpieczenia socjalnego i słabej polityce prozatrudnieniowej, takich jak: Wlk. Brytania - 13,1%, Belgia – 12,6%, Niemcy - 11,1%, z drugiej – w krajach o wysokim poziomie bezrobocia, np. na Litwie - 12,2%. Najniższy jest w Luksemburgu - 5,5%, w Szwecji - 5,9% oraz w Czechach - 6,4%. Zaskakuje niski poziom niewykorzystania zasobów pracy w Rumunii - 6,8% i Słowenii – 6% , a więc krajach zarówno o niskiej stopie zatrudnienia jak i wysokim poziomie bezrobocia. Może budzić to wątpliwości co do wiarygodności tych statystyk.

²²¹ *Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej*, SEK (2010) wersja ostateczna, s. 5.

²²² Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia – EU-SILC 2008, GUS 2010.

Słabością tego wskaźnika jako wskaźnika ubóstwa i wykluczenia społecznego jest m.in. to, że uwzględnia on osoby, które nie muszą być biedne i/czy zmarginalizowane ponieważ utrzymują się np. z transferów z zagranicy (*foreign remittances recipients*) lub z zysków kapitałowych. W Polsce udział osób utrzymujących się z transferów z zagranicy nie został rozpoznany, jednak biorąc pod dużą uwagę skalę emigracji zarobkowej, zapewne nie jest to czynnik bez znaczenia.²²³

Nowy wskaźnik a wysokość celu zmniejszenia ubóstwa i wykluczenia społecznego

Warto też zwrócić uwagę, że zmiana sposobu mierzenia ubóstwa i wykluczenia społecznego powoduje, że wysokość jednego z głównych celów liczbowych Strategii Europa 2020 w priorytetowym obszarze integracji społecznej jest niejednoznaczna. Z ogólnie dostępnych dokumentów nie wynika bowiem, czy celem UE jest zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia społecznego o 20 mln w stosunku do liczby ubogich w roku wyjściowym liczonych w relacji do stanu mierzonego dotychczasowym miernikiem ARPR, tj. z 80 mln osób do 60 mln, czy też nowym wskaźnikiem, a więc ze 115 mln do 90 mln. Ponieważ zmieniono sposób liczenia, można sadzić, że chodzi o populację ubogich i wykluczonych liczoną nowym wskaźnikiem. W tej sytuacji jednak nawet jeśli zadeklarowany w Strategii cel zostanie osiągnięty - liczbowo będzie to sprawiało wrażenie, że nic się nie zmieniło. Realizacja Strategii Europa 2020 przypadnie na trudny okres w europejskich finansach, w którym dokonywane będą cięcia wydatków budżetowych. Jest więc prawdopodobne, że mimo prowadzonej interwencji, populacja ubogich liczona według metodologii, która „na wejściu” powoduje znaczący wzrost liczby ubogich w UE – będzie rosła. Nie wydaje się to rozwiązaniem trafnym z punktu widzenia zachowania spokoju społecznego.

Polska w swoim Krajowym Programie Reform, tj. krajowym dokumencie strategicznym, w którym kraje członkowskie określają przyjęty przez siebie poziom realizacji celów unijnej strategii, zobowiązała się do zmniejszenia liczby ludności

²²³ Jeśli omawiany miernik służyć ma jako aproksymanta ubóstwa i wykluczenia związanego z brakiem pracy, to jego słabością jest też to, że nie uwzględnia on osób pracujących uzyskujących bardzo niskie dochody z pracy (tzw. *working poor*) W przypadku Polski wskaźnik ten jako miernik ubóstwa w takim kontekście przyczynowym może być szczególnie mylący ze względu na fakt, że *working poor* stanowią znaczący, najwyższy w UE odsetek ludności. Wskaźnik *In-work at risk of poverty rate* w 2008 r. wyniósł 12%, podczas gdy średnia dla UE27 kształtowała się na poziomie 8 %.

zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 1,5 mln osób.²²⁴ Nasze zobowiązanie (tj. zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia społecznego o 15% według dotychczasowego sposobu liczenia i o 23% według dotychczasowego) są mniej ambitne aniżeli przyjęte w skali całej UE (tj. redukcji o 17,2% według nowego wskaźnika i 25% według starego). Uzasadnia się to wysokim bezrobociem, dużym udziałem niskich wynagrodzeń, wysokim kosztem mieszkań i słabym rozwojem infrastruktury. Założono tym samym, iż najbliższe dziesięć lat nie przyniosą przełomu w tych dziedzinach. Stoi to w sprzeczności z innymi polskimi dokumentami strategicznymi, zwłaszcza ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju.

* * *

Wprowadzona zmiana sposobu mierzenia ubóstwa i wykluczenia społecznego w Strategii Europa 2020 jest istotna, bowiem dotyczy wskaźnika pełniącego funkcję wskaźnika podstawowego (*headline indicator*) w tym obszarze. Wskaźniki z tej grupy, adresowane głównie do polityków i szerokiej opinii publicznej, mają silną nośność informacyjną, a przez to - istotny wpływ na podejmowane decyzje. Jak była o tym mowa w niniejszym opracowaniu, przyjęty w tej roli nowy wskaźnik sumaryczny ryzyka zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym budzi szereg zastrzeżeń i wątpliwości.

- Choć krytyka wskaźnika ryzyka zagrożenia ubóstwem dochodowym (ARPR) legła u podstaw zmiany metodologii liczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego w Strategii Europa 2020, wskaźnik ten jako składowa nowego podstawowego wskaźnika zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym - pozostał niezmienny.
- Wzbogacenie pomiaru ubóstwa w UE o aspekt deprivacji materialnej jest zabiegiem słusznym, zarówno z uwagi na uwzględnienie wielowymiarowości tej kwestii, jak i walor porównywalności pomiędzy krajami. Istotną zaletą wskaźnika deprivacji materialnej jest też jego przejrzystość. Natomiast przyjęta jako podstawa oceny deprivacji lista pozycji nie wydaje się dobrze dobrana. Dotyczy to zarówno pozycji zamieszczonych (np. samochód osobowy) jak i niezamieszczonych (np. brak komputera i dostępu do internetu w strategii rozwoju UE w perspektywie najbliższych 10 lat). Poza tym trendy zmian cen powodują, że

²²⁴ Krajowe Programy Reform (KPR) są głównym narzędziem realizacji na poziomie państw członkowskich unijnej Strategii Europa 2020. Polski Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” przyjęty został przez RM 26.04.2011 roku.

obecnie w krajach na takim poziomie rozwoju jak w Unii Europejskiej, żywność a nawet podstawowe dobra trwałego użytku stały się na tyle tanie, że nie są już one problemem na poziomie przeżycia. Natomiast bardzo wzrosły (a wszystko wskazuje na to, że będą rosły nadal) koszty związane z mieszkaniami a ten obszar jest słabo reprezentowany.

- W Strategii Europa 2020 przyjęto, że jako ubogie i/lub społecznie wykluczone uznawane są osoby, które spełniają przyjęte kryteria dochodu i deprivacji materialnej na zasadzie „albo...albo”. W bogatych krajach UE część populacji definiowana jako ubodzy w kategoriach dochodowych, nie zgłasza deprivacji w zakresie żadnej z pozycji wymienianych w ramach wskaźnika deprivacji materialnej. W tej sytuacji bardziej zasadne byłoby zastosowanie (praktykowane w kilku krajach UE) obu kryteriów łącznie. Okazuje się też, że przyjęcie, iż dana osoba jest uboga jeśli należy do osób zagrożonych ryzykiem ubóstwa dochodowego oraz nie posiada 4 lub więcej pozycji z listy deprivacji materialnej, daje ranking ubóstwa zbliżony do rankingu według PKB.²²⁵ Potwierdza to zasadność takiego podejścia.
- Jednym z argumentów na rzecz zmiany sposobu liczenia ubóstwa w UE był zarzut, że stosowany wskaźnik jest trudno zrozumiały. Sposób liczenia nowego wskaźnika nie poprawia sytuacji w tym względzie. Trudności z właściwym rozumieniem pytań ankietowych, a w rezultacie ryzyko niskiej jakości wyników, dotyczyć mogą zwłaszcza wskaźnika niskiego wykorzystania zasobów pracy. Mylące może być też podobieństwo tego wskaźnika do wskaźnika *jobless households*.
- Nazwy zarówno wskaźnika podstawowego: „Ludność zagrożona ryzykiem ubóstwa i wykluczeniem społecznym” - *People at-risk-of-poverty and social exclusion*, jak i wskaźnika cząstkowego dotyczącego wykorzystania zasobów pracy tj. “osoby żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy” - *People living in households with very low work intensity*. są długie i przez to „nieporęczne” Ich nieuchronne skracanie może być przyczyną mylenia z innymi wskaźnikami a w efekcie błędnych ocen i wniosków.

²²⁵ *The Measurement of extreme poverty in the European Union*, op.cit., s. 12.

- W Polsce obecnie funkcjonuje równolegle 6 różnych kategorii ubóstwa liczonych według różnych jego granic.²²⁶ Nowy wskaźnik zastosowany w Strategii Europa 2020 podniesie liczbę podstawowych danych pod hasłem „ubóstwo w Polsce” do siedmiu. Zwiększy to trudności w ocenie skali i ewolucji w czasie tego problemu. Wynoszące wiele milionów różnice rozmiarów ubóstwa w zależności od sposobu jego mierzenia stwarzają też pole do manipulacji w ocenach tej kwestii. Zwiększa to ryzyko nietrafności rozwiązań w polityce społecznej.
- Przyjęte rozwiązanie zwiększy też pracochłonność zbierania i opracowywania danych. Może to wpłynąć na opóźnienia w ich publikacji, co już obecnie we wskaźnikach społecznych stanowi poważny problem. To z kolei może utrudniać adekwatne reakcje w polityce społecznej, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych.

Reasumując: podjęta w Strategii Europa 2020 próba udoskonalenia sposobu mierzenia ubóstwa i wykluczenia społecznego w Unii Europejskiej nowym wskaźnikiem sumarycznym wydaje się niezbyt udana. Najważniejszy wniosek dotyczy **potrzeby wprowadzenia ujednoczonej w wartościach bezwzględnych w skali UE granicy ubóstwa dochodowego w celu zobiektywizowania rozmiarów tej kwestii społecznej w krajach członkowskich**. Ponadto jako wskaźnik podstawowy w obszarze ubóstwa i wykluczenia społecznego bardziej uzasadniony od zastosowanego w Strategii Europa 2020 wydaje się miernik sumaryczny obejmujący wskaźnik ubóstwa dochodowego (liczony w oparciu o ujednoczoną granicę ubóstwa) oraz wskaźnik deprivacji materialnej. Istnieje też obawa, że przedstawiona w opracowaniu nowa metodologia mierzenia ubóstwa i wykluczenia społecznego zamiast poprawić sytuację - zwiększy chaos informacyjny w tym obszarze.

Bibliografia

- Anioł W., *Transnarodowa polityka społeczna w Europie*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 8.
- Anioł W., *Kryzys finansowy w Europie - reperkusje dla polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 4.

²²⁶ Są to: ubóstwo skrajne, ustawowe, relatywne – liczone według dwóch granic ubóstwa: 50% mediany wydatków (GUS - publikacje krajowe) i 60% mediany dochodów (dla Eurostatu) oraz ubóstwo subiektywne liczone tzw. metodą lejdejską. Ponadto od wielu lat Instytut Pracy i Spraw Socjalnych liczy granicę tzw. minimum socjalnego, które w swoim założeniu stanowi wskaźnik najbardziej zbliżony do idei unijnego wskaźnika ryzyka zagrożenia ubóstwem.

- Bavier R., *Europe's another poverty measures: absolute thresholds underlying social assistance*, „Journal of Policy Analysis and Management” 2009, No. 28.
- Combating poverty and social exclusion: A statistical portrait of the European Union* 2010, Eurostat,
<http://2010againstpoverity.europa.eu>
<http://2010againstpoverity.europa.eu>
- The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, /* COM/2010/0758 final */, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions.
- Europe 2020 - *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels, 3.03.2010, Com (2010) 2020.
- Golinowska St., *O spójności i kapitale społecznym oraz europejskiej i polskiej polityce spójności*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 5-6.
- Golinowska St., *Polityka wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce w minionym dwudziestoleciu*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 9.
- Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”* przyjęty przez RM, 26.04.2011.
- The measurement of extreme poverty in the European Union* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, January 2011.
- Social Protection and Social Inclusion in Europe – Key facts and figures, MEMO/08/625 Brussels, 16 October 2008.
- Sulmicka M., *Ubóstwo we współczesnym świecie*, Monografie i Opracowania nr 486, SGH 2001.
- Sulmicka M., *Wskaźniki strukturalne jako instrument monitorowania polityki rozwoju Unii Europejskiej*, w: *Polityka gospodarcza w warunkach integracji z Unią Europejską*, SGH, IRG, „Prace i Materiały” 2009, nr 82.
- Sulmicka M., *Ubóstwo w Polsce a akcesja do Unii Europejskiej*, w: *Globalizacja, wartości, rozwój*, wyd. Wyższa Szkoła Handlu i Finansów, Warszawa 2005, Uniwersytet 9 października w Kairze, Kair.
- Topińska I., *Zmiany koncepcji ubóstwa a praktyka pomiaru*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 9.
- Townsend P., *Poverty in the United Kingdom*, 1979, London, Allen Lane and Penguin Books.
- Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia – EU-SILC 2008*, GUS 2010.
- Wilkinson R.G., Pickett K.E., *Income inequality and population health: a review and explanation of evidence*, „Social science and medicine” 2006.

-
- Wikinson R.G., Pickett K.E., *The spirit level: Why equality is better for everyone?*,
New York 2009, Published by Penguin Group.
- Żukowski M., *Unijna strategia integracji społecznej*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 9.