

Nadrzędną misją Fundacji **AMICUS EUROPÆ** jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

DO NAJWAŻNIEJSZYCH CELÓW FUNDACJI NALEŻĄ:

- ✓ Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- ✓ Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- ✓ Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnienie wiedzy o Unii Europejskiej;
- ✓ Rozwój Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- ✓ Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- ✓ Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- ✓ Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- ✓ Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- ✓ Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

RAPORT

bieda i wykluczenie społeczne

Warszawa, marzec 2011



WYDAWCA:

Fundacja Aleksandra Kwaśniewskiego AMICUS EUROPÆ

Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa
tel. +48 22 622 66 33, fax: +48 22 629 48 16
e-mail: fundacja@fae.pl, www.fae.pl



Raport Fundacji Amicus Europae

bieda
i wykluczenie
społeczne



Raport Fundacji Amicus Europae

Bieda i wykluczenie społeczne

Autor: Rafał Bakalarczyk

Redakcja, korekta: Marek Jaśkiewicz, Bartosz Rydliński

Konsultacja naukowa: Ryszard Szarfenberg, Mirosław Grewiński

Raport jest rozwinięciem dyskusji eksperckiej, która odbyła się 19 listopada 2010 roku w siedzibie Fundacji Amicus Europae. Wprowadzenia do dyskusji dokonał dr. hab. Ryszard Szarfenberg na bazie własnego materiału analitycznego pod tytułem „Ubóstwo i wykluczenie społeczne; szkic do diagnozy i rekomendacji”.

Dyskusja odbyła się na zasadzie Chatham House. Tezy i wnioski zawarte w niniejszym raporcie są interpretacją autora i nie mogą być w jakikolwiek sposób wiązane z osobami dyskutantów.

W dyskusji udział wzięli: Ryszard Szarfenberg, Ireneusz Bil, Marek Jaśkiewicz, Bartosz Rydliński, Rafał Bakalarczyk, Ewelina Florczak, Katarzyna Jaszczuk, Tadeusz Kucharuk, Janina Petelczyc, Bartosz Pielniński, Jarosław Sarul, Mirosław Śliwa, Michał Warski, Agnieszka Woźniak, Agnieszka Zamojska, Milena Żuchowska, Wioleta Filipiuk, Natalia Jungrow, Karolina Majdzińska, Krzysztof Lech.

Niniejszy raport powstał przy współpracy z Fundacją im. Friedricha Eberta



W 2010 roku została przyjęta przez Komisję Europejską strategia Europa 2020, której jednym z głównych celów jest *inclusive growth* (a więc wzrost gospodarczy, z którego owoców korzysta całe społeczeństwo; wzrost przeciwdziałający wykluczeniu). Unia zamierza m.in. w ramach nowej strategii zmniejszyć relatywne ubóstwo w całej UE o 20 mln osób. Ponadto miniony 2010 rok został przez Unię Europejską ogłoszony Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym.

Oba zdarzenia świadczą o znaczeniu tego problemu dla realizowanych przez Unię strategii rozwojowych. Jest to także niewątpliwie powód do podjęcia tego zagadnienia w Polsce, tak przez placówki badawcze, jak i organizacje pozarządowe. Wydaje się jednak, że istnieją inne, co najmniej równie ważne przesłanki, dla których w Polsce warto, a nawet trzeba, zajmować się biedą i wykluczeniem społecznym na poziomie nie tylko doraźnych działań filantropijnych, ale także na poziomie systemowym – poszukiwania właściwej strategii rozwoju społecznego.

Najważniejszą taką przesłanką skłaniającą do pilnego i dogłębnego zajęcia się tym tematem jest ponadprzeciętne nasilenie zjawiska biedy i wykluczenia w naszym kraju. W odczuciu zarówno ważnych grup społecznych, jak i wielu ekspertów czyni to system społeczny w Polsce nie tylko niesprawiedliwym, ale sprawia także, że zrównoważony wzrost gospodarczy staje się utrudniony i nie osiąga optymalnego poziomu.

Problem wykluczenia i ubóstwa jest jednym z najważniejszych w tradycji socjaldemokratycznej, bliskiej autorom Raportu i ideowym fundamentom Fundacji Amicus Europae oraz niemieckiej Fundacji im. Friedricha Eberta. Co więcej, kraje które realizowały w najpełniejszym stopniu socjaldemokratyczny model polityki społecznej miały w walce z wykluczeniem i ubóstwem największe osiągnięcia. Warto sięgnąć do tej tradycji, jednocześnie otwierając się na formy walki z wykluczeniem o innym ideowym rodowodzie.

Głównym celem Raportu jest pokazanie – na przykładzie Polski oraz doświadczeń innych krajów – że problem ubóstwa i wykluczenia społecznego wymaga przeciwdziałania nie tylko ze względu na imperatyw etyczny, ale też ze względów praktycznych, związanych z efektywnością gospodarowania oraz stabilnością systemu społeczno-politycznego.

Opis i wyjaśnienie tych zależności ma prowadzić do oceny polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu oraz sformułowania rekomendacji.

Panel ekspercki w Fundacji Amicus Europae

Sporządzenie poniższego raportu poprzedziło seminarium dyskusyjne, które odbyło się w siedzibie Fundacji Amicus Europae w dniu 19 listopada 2010 roku.

Kwestia uwarunkowań i genezy wykluczenia i ubóstwa w Polsce była w dyskusji silnie obecna. Uczestnicy spotkania próbowali spojrzeć na to zjawisko w kontekście polityki społecznej, prowadzonej po 1989 roku. Polityki która nie wynikała ze spójnej strategii, realizującej zharmonizowane cele, ale która była pochodną doraźnych działań związanych najpierw z transformacją ustrojową, potem różnych koncepcji wynikających z orientacji ideowej aktualnie rządzących formacji, wreszcie z dobrej lub złej koniunktury gospodarczej danego okresu.

O skali i charakterze zjawiska ubóstwa i wykluczenia w pierwszym okresie zdecydowało nałożenie się na dawne zapóźnienia rozwojowe nowych zjawisk, związanych z procesem transformacji. Ujawnił on przerost zatrudnienia, który zaczęto likwidować, powodując tym samym bezrobocie. Upadek części przedsiębiorstw i redukcje zatrudnienia oznaczały także wyjęcie wielu jednostek z systemu świadczeń społecznych i socjalnych, których zapewnieniem zajmowały się w PRL-owskiej gospodarce zakłady pracy. W efekcie tych przeobrażeń nasiliły się problemy społeczne, wcześniej występujące na mniejszą skalę, jak choćby bezdomność. W parze z przekształceniem gospodarki szło stopniowe wycofywanie się państwa ze świadczenia wielu publicznych usług społecznych (np. opieka żłobkowa i przedszkolna), co m.in. utrudniało aktywizację kobiet i przyczyniało się do ich społecznego wykluczenia.

Podczas dyskusji postawiono także pytanie, o które od dwudziestu jeden lat toczy się spór: do jakiego stopnia tempo przemian i towarzyszących im zjawisk było nieuniknione, a na ile było ono skutkiem danego paradygmatu modernizacji, któremu można byłoby przeciwstawić drogi alternatywne (o których pisze m.in. w swojej niedawnej książce prof. Tadeusz Kowalik)¹. Myślenie o rzeczywistości społecznej w kategoriach alternatywnych scenariuszy wydaje się istotne także w kontekście tego, co podczas debaty określono popularnym obecnie podejściem *foresight thinking*, a więc rozważaniem przyszłości za pomocą różnych scenariuszy.

W dyskusji zwrócono uwagę, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i konfrontacji naszej rzeczywistości z unijnymi strategiami rozwoju ujawniły się różnice nie tylko w sferze realnej, ale przede wszystkim w sposobie podejścia do rozwiązywania problemu. Ciąg doraźnych zabiegów rozwiązywania problemów społecznych, brak rzetelnej diagnozy i spójnej, uzgodnionej koncepcji z jednej strony i pakiet gotowych instrumentów w ramach ustalonej strategii działania z drugiej, to najkrótsza charakterystyka tej różnicy. Niekompatybilność obu systemów, czy innymi słowy niegotowość Polski do efektywnej implementacji zasobnych w środki finansowe unijnych instrumentów polityki społecznej nadal prowadzi do wielu nadużyć i marnotrawienia cennych zasobów.

Inną z konstatacji, jakie pojawiły się podczas dyskusji była konieczność rozwiązań pozwalających nie tylko na walkę z objawami wykluczenia i ubóstwa, ale także z ich przyczynami. Wspomniane gospodarcze uwarunkowania transformacji i stawiane wówczas polityczne cele przełożyły się na zastosowane instrumenty polityki społecznej. Miały one głównie charakter osłonowy (np. liberalnie przyznawane renty i świadczenia emerytalne dla szerokich grup), co oprócz towarzyszących temu nadużyć, prowadziło po prostu do dezaktywizacji zawodowej części społeczeństwa.

Podczas debaty pojawił się również postulat nadania priorytetowego znaczenia rozwiązaniom aktywizującym społeczeństwo, ale jednocześnie nie prowadzącym do dalszego ograniczania praw socjalnych (co może być konsekwencją modelu polityki aktywizacji proponowanego przez środowiska liberalne). Tezę tę można uzupełnić o jedno zastrzeżenie, związane z problemem tzw. *low-paid jobs*, tj. sytuacji, kiedy samo podjęcie zatrudnienia nie gwarantuje wyjścia z ubóstwa czy stanu wykluczenia. Jest to narastający problem społeczny w Polsce i szeregu innych krajów UE. Otwarte zatem pozostaje pytanie, jak promować aktywizację, która dawałaby szanse na pełne uczestnictwo w społeczeństwie i zaspokojenie potrzeb powyżej granicy ubóstwa.

Kolejnym motywem wiodącym dyskusji był kapitał społeczny. Jego deficyt przejawiający się brakiem gotowości do wspólnych działań i społeczną dezintegracją zaniepokoił uczestników spotkania także w kontekście problematyki wykluczenia społecznego. Deficyt kapitału społecznego może utrudniać rozwiązywanie problemów (w tym problemu ubóstwa i wykluczenia) w ramach społeczności, a także rodzić nowe płaszczyzny wykluczenia. Samo zaś wykluczenie (a właściwie różne jego rodzaje i wymiary) stanowi z kolei barierę dla dalszego rozwoju kapitału społecznego, bowiem osoby wykluczone często mają ograniczony potencjał angażowania się w życie społeczności i podmiotowego angażowania się w życie społeczne.

Niniejszy Raport w dużej mierze wykorzystuje tezy i wnioski powyższego spotkania dyskusyjnego. Jednak za kształt i główne rekomendacje obecne w niniejszym opracowaniu odpowiedzialność ponosi autor.

¹ Por. T. Kowalik, *Polska Transformacja*, Warszawa 2009.



1

RAPORT 
bieda
i wykluczenie
społeczne

07

I. Ubóstwo a wykluczenie

Nim rozwinie tezę o ważności problemu wykluczenia i ubóstwa, warto zaznaczyć jak będziemy rozumieć te pojęcia oraz je mierzyć. Obydwa pojęcia są wieloznaczne i siłą rzeczą w niniejszym opracowaniu nie zostaną omówione liczne spory na ten temat ani tym bardziej ich rozstrzygnięcie. Okazuje się, że przyjęcie jednego z wielu możliwych ujęć problemu nie jest decyzją techniczną, a stanowi wybór ideowy, mający polityczne implikacje². Nie tylko podejście do wykluczenia społecznego i ubóstwa, ale także wytyczenie zależności między nimi jest znaczące z punktu widzenia tego jaki program walki z tymi zjawiskami następnie zaproponujemy.

Ubóstwo potocznie rozumie się jako deprivację w wymiarze ekonomicznym, materialnym, podczas gdy wykluczenie społeczne ma zwykle szerszy wymiar i nie zawsze, choć najczęściej, jest bezpośrednio związane z ubóstwem. Zdaniem Ryszarda Szarfienberga oba zjawiska różnią się między innymi kontekstem w jakim je rozpatrujemy. W ubóstwie kontekst to dystrybucja zasobów w społeczeństwie, nierówność dochodów i majątku pomiędzy jednostkami i gospodarstwami dochodowymi. Tymczasem kontekst dla wykluczenia to relacje i stosunki władzy ze społeczeństwem (politycznej, ekonomicznej i kulturowej), zaś celem walki z wykluczeniem jest wzmocnienie pozycji grup zdominowanych³. Prześledzenie ewolucji koncepcji ubóstwa prowadzi do wniosku, że kategorię ubóstwa stopniowo rozszerzano zbliżając je znaczeniowo do tego co określamy mianem wykluczenia. Tym niemniej, niezależnie od tego jak szeroko podejdzie się do kwestii ubóstwa, stałym i zazwyczaj centralnym jej elementem jest komponent socjalno-materialny. Tymczasem wykluczenie może dotyczyć sytuacji i wymiarów zróżnicowania między ludźmi, nie związanych ze sferą ekonomiczną (np. wykluczenie polityczne mniejszości etnicznych lub kulturowe mniejszości seksualnych).

Nawet jednak wykluczenie mające pozaekonomiczny charakter bądź źródło, może skutkować wykluczeniem lub marginalizacją ekonomiczną. Przykładem są np. praktyki dyskryminacyjne na rynku pracy, prowadzące do tego, że osoba wykluczana może nie otrzymać zatrudnienia (lub otrzymać je na znacznie gorszych warunkach) i w efekcie popaść w ubóstwo. Zjawisko wszelkiej dyskryminacji wydaje się zatem ważną kwestią przy rozpatrywaniu problematyki wykluczenia.

Najczęściej na wykluczenie społeczne patrzymy jako rezultat ubóstwa i w sensie statystycznym jest to zasadne. Ubóstwo jest podstawową przeszkodą na drodze do integracji społecznej: wyłącza z uczestnictwa w kulturze, ogranicza kontakty, izoluje ludzi w enklawach biedy, w formie skrajnej zawęża ich świat do podstawowych czynności. Walka z wykluczeniem więc, to najczęściej usiłowanie ograniczenia, redukcji lub ominięcia tej przeszkody poprzez politykę pro-integracyjną. Pamiętać jednak należy, że możemy mieć również w praktyce społecznej odwrotną sytuację: ubóstwo jako skutek niematerialnego wykluczenia.

Znaczenie obydwu zagadnień dla programów polityki społecznej łatwiej będzie pojąć, jeżeli spróbujemy ominąć podejście, w którym ubóstwo i wykluczenie traktowane są jako odrębny problem społeczny o charakterze socjalnym, równoległy do innych kwestii społecznych (zdrowotnej, edukacyjnej, ekologicznej, związanej ze stosunkami pracy etc).

Wykluczenia nie można bowiem wiązać tylko z ubóstwem w jego ujęciu socjalnym; może być też rozpatrywane względem różnych układów społecznych i instytucjonalnych. Np. wykluczenie mieszkaniowe, w systemie ochrony zdrowia, w systemie (lub z systemu) edukacji, na rynku pracy itp. Widać zatem, że wykluczenie ma charakter nie tylko socjalny i tak też powinno być traktowane. Nabiera to znaczenia w takim stadium rozwoju cywilizacyjnego, kiedy o pozycji jednostki decyduje nie tyle i nie tylko stan posiadania, ile dostęp do określonych struktur i sieci społecznych. Można pokazać to na przykładzie dwóch układów, w którym są osadzone jednostki o podobnej sytuacji materialnej. W pierwszym z nich jednak istnieje pełny bezpłatny dostęp dla wszystkich do podstawowych świadczeń społecznych (np. edukacja, opieka, służba zdrowia), zaś w drugim korzystanie z tych usług jest całkowicie skomercjalizowane. Sytuacja społeczna tych osób, mimo podobnej sytuacji materialnej, okazuje się być w praktyce, w sposób znaczny, odmienna.

Powyższe spostrzeżenia powinny przełożyć się na zmianę sposobu myślenia o ubóstwie i wykluczeniu w kierunku rozpatrywania tych zjawisk i polityki społecznej względem nich szerzej niż tylko w kategoriach pomocy socjalnej.

II. Jak patrzeć na ubóstwo?

Ponieważ w centrum zainteresowania postawiliśmy sytuację socjalno-materialną warto szczególnie przyrzeć się kategorii ubóstwa i deprivacji materialnej. Sama kategoria, choć mimo wszystko mniej wielowymiarowa niż pojęcie wykluczenia, również podlega semantycznym konwersjom. Różnorodność płaszczyzn analizy ubóstwa częściowo oddaje poniższy wykres.



Źródło: T. Panek, *Ubóstwo i nierówność. Dylematy pomiaru*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Ubostwo_i_nierownosci-dylematy_pomiaru.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.

² Por. T. Panek, *Ubóstwo i nierówność. Dylematy pomiaru*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Ubostwo_i_nierownosci-dylematy_pomiaru.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.

³ Por. Szarfienberg R., *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, w: G.Filrit-Fesnak, M.Szylko-Skoczny (red.), *Polityka Społeczna*, Warszawa 2009, s 325.

Przyjrzyjmy się kategoriom w ramach podejścia klasycznego (jako, że podejście wielowymiarowe jest bardziej zbliżone do tego co uznaliśmy za wykluczenie społeczne). Najczęściej pojawia się w literaturze przedmiotu podział na ubóstwo względne i absolutne (niezależnie od podziału na ubóstwo skrajne i umiarkowane). Ubóstwo względne oznacza, że sytuację dochodową zestawiamy z sytuacją dochodową innych, podczas gdy ubóstwo absolutne jest wyznaczone na podstawie puli zobiektywizowanych potrzeb życiowych. Osoby, które nie mogą ich zaspokoić, podlegają materialnej deprecjacji. Jest dylematem natury ideowo-politycznej czy i w jakim stopniu powinniśmy stosować każde z podejść?

Ekonomiści liberalni nieraz deprecjonują miary ubóstwa relatywnego, sugerując, że są one mylące i w istocie mówią o poziomie nierówności a nie o poziomie (nie)zaspokojenia potrzeb⁴. Jest w tym nieco racji, ale też bagatelizowanie wymiaru relatywnego również prowadzi na manowce. Owszem, jest tak, że osoba uboga relatywnie w kraju wysoko rozwiniętym jest w stanie zaspokoić nieporównywalnie większą liczbę potrzeb, niż osoba uboga relatywnie (a nawet osoba średnio zamożna) w krajach rozwijających się, tym niemniej myśląc o ubóstwie jednostki musimy uwzględniać standard życia w danym społeczeństwie. Społeczeństwa różnią się poziomem rozwoju i w związku z tym poziomem i rodzajem potrzeb, które trzeba zaspokoić by cieszyć się społecznym dobrostanem. Także różnią się poziomem dochodów, poniżej którego rozpoczyna się proces wykluczenia z przyczyn materialnych. Dlatego też jest zasadne, aby wykluczenie dochodowe rozpatrywać w wielu wymiarach, stosując wskaźniki ubóstwa względnego jak i absolutnego.

Główny Urząd Statystyczny stosuje do pomiaru ubóstwa trzy zasadnicze miary⁵:

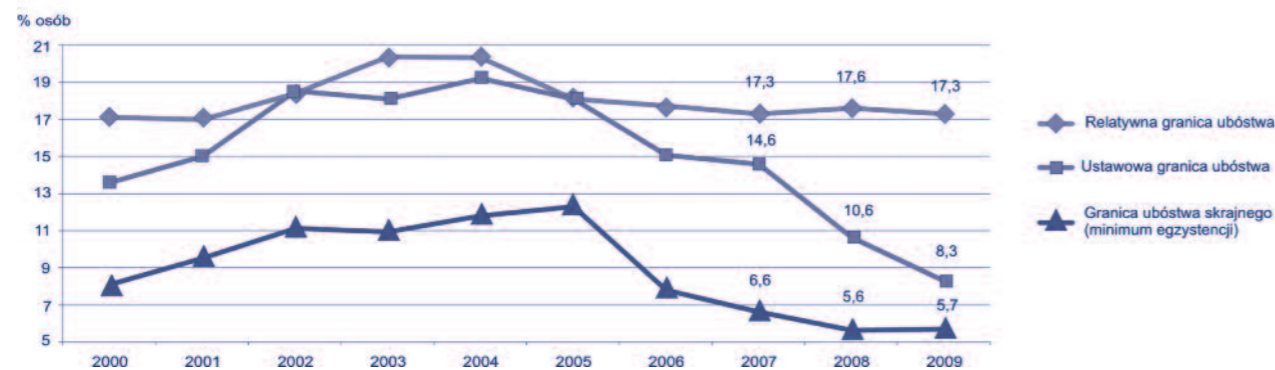
relatywna linia ubóstwa – 50% miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych;

ustawowa linia ubóstwa – kwota poniżej, której zejście uprawnia do ubiegania się o świadczenie pieniężne z pomocy społecznej;

linia minimum egzystencji (linia skrajnego ubóstwa) – kwota ustalana przez Instytut Pracy i Polityki Społecznej, określana według oszacowanego koszyka podstawowych dóbr niezbędnych do przetrwania biologicznego. Zejście poniżej tej kwoty może prowadzić do biologicznego wyniszczenia.

Spójrzmy na bilans ostatniej dekady pod kątem ewolucji wielkości każdego ze wskaźników.

Zagrożenie ubóstwem w Polsce w latach 2000–2009
według przyjętych w danym roku granic ubóstwa



Źródło: *Ubóstwo w Polsce. Zasięg ubóstwa w Polsce w 2009 r.*, GUS, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce-broszura.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.

⁴ Por. A. Kurowska, *Skąd się bierze bieda?*, http://www.for.org.pl/upload/File/zeszyty/Zeszyty_Skad_sie_bierze_bieda_Kurowska.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.

⁵ *Ubóstwo w Polsce. Zasięg ubóstwa w Polsce w 2009 r.*, GUS, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce-broszura.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.

Można w uproszczeniu powiedzieć, że kwota ubóstwa relatywnego stanowi górną granicę zagrożenia ubóstwem, a osoby których wydatki/dochody w gospodarstwie na osobę nie przekraczają tej kwoty, choć są w stanie statystycznie zapewnić sobie zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, nie mogą zaspokajać potrzeb wyższego rzędu co prowadzi ich do społecznego wykluczenia. Z kolei minimum egzystencji zagraża nie tylko społecznej, ale także biologicznej egzystencji człowieka. Patrząc na to w ten sposób, można powiedzieć, że bilans dekady, mimo korzystnych tendencji w ostatnich latach, jest bardzo niepokojący. Niemal 6% Polaków (co daje około 2 mln osób!) żyjących na granicy (lub poniżej) egzystencji to wręcz alarmujący wskaźnik wymagający natychmiastowych działań. Tymczasem obserwujemy działania, ale w przeciwnym kierunku. Kwota uprawniająca do finansowych świadczeń z tytułu pomocy społecznej nie była podnoszona od 2006, co wobec wzrostu cen w tym czasie doprowadziło do sytuacji, w której kwota ta w 2011 jest na poziomie niższym niż minimum egzystencji⁶.

III. Wymiary wykluczenia

Znacznie trudniejsze jest znalezienie prostych wskaźników pomiaru dla zjawiska wykluczenia. Wynika to z dwóch zasygnalizowanych wcześniej powodów. Po pierwsze, wykluczenie może dotyczyć bardzo wielu podsystemów struktury społecznej (służba zdrowia, edukacja, rynek pracy, kultura, cyberprzestrzeń itp.) oraz (braku) przynależności do bardzo wielu różnorodnych grup. Po drugie, wykluczenie, a przynajmniej niektóre jego aspekty, trudno jest zidentyfikować przy pomocy metod ilościowych. Zasygnalizujemy jednak kilka wymiarów wykluczenia, które wydają się kluczowe zarówno dla ogólnego rozwoju społecznego jak i możliwości uczestnictwa w nim możliwie szerokich grup i jednostek.

Szczególnie ważne są cztery obszary wykluczenia:

- 1) wykluczenie mieszkaniowe (warunki mieszkalne) i związane z miejscem zamieszkania (miasto-wieś, centrum-peryferia czy obszar w obrębie dużych metropolii)
- 2) wykluczenie kulturowo-edukacyjno-cyfrowe
- 3) wykluczenie w systemie zdrowia i opieki
- 4) wykluczenie na rynku pracy i w strukturze zawodowej

W każdej z tych sfer może dochodzić do wykluczenia zarówno ze względów ekonomicznych jak i w obliczu praktyk segregacji i dyskryminacji (niepełnosprawność, wiek, płeć, orientacja, pochodzenie etniczne czy inne cechy).

W niniejszym opracowaniu, którego zadaniem jest przedstawienie syntetycznej diagnozy i rekomendowanie elementów strategii politycznej w sprawach ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, nie będą szczegółowo omawiane wszystkie powyższe problemy. Szczegółową diagnozę w tym temacie zawiera natomiast wydany w tym roku Polski Raport Social Watch 2010⁷.

Wykluczenie oznacza tu brak dostępu do określonych form kapitału (symbolicznego, kulturowego i materialnego) co wpływa na zmniejszanie się rozwoju kapitału ludzkiego. Oprócz wymienionych wyżej obszarów wykluczenia jest jeszcze jeden, popularny skądinąd, kontekst w którym możemy rozpatrywać wykluczenie – kapitał społeczny. Wykluczenie jako zjawisko związane ze stosunkami społecznymi i relacjami władzy z społeczeństwem wydaje się być bardzo istotne dla określenia kapitału społecznego i jego

⁶ Por. I. Dryll, *Próg ekonomicznego rozsądku*, "Nowe Życie Gospodarcze" 2010.

⁷ Por. *Polski Raport Social Watch 2010. Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, http://www.kph.org.pl/publikacje/raport_sw_2010.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.

potencjału. Jak twierdzi Prof. Czapiński na pewnym etapie rozwoju głównym motorem modernizacji staje się nie tyle kapitał ludzki, ile kapitał społeczny – czyli pewien potencjał współdziałania oparty na zaufaniu wzajemnym, motywacji i zdolności do działań wspólnych dla wspólnego celu i umiejętności odgrywania różnych ról w procesie tego wspólnego działania. W społeczeństwie polskim zauważalne są niedobory kapitału społecznego, czego przejawem jest niewielki wskaźnik obywatelskiej partycypacji jak i niski poziom zaufania (w tym także do instytucji publicznych). Zjawisko to jest z jednej strony skutkiem wysokiego wymiaru wykluczenia w Polsce, z drugiej stanowi uwarunkowanie sprzyjające mu, a utrudniające mierzenie się z problemami społecznymi, których rozwiązanie wymaga często udziału nie tylko służb publicznych, ale także społecznego otoczenia.

Choć istnieje coraz bardziej powszechny konsensus co do znaczenia kapitału społecznego w dalszym rozwoju, płaszczyzną politycznego dialogu (sporu) powinno się stać to, na ile i w jaki sposób możemy na ów kapitał społeczny oddziaływać. W podejściu liberalnym akcentować się będzie instytucjonalną konfigurację, z aktywizującymi się obywatelami i nie przeszkadzającym im państwem. Tymczasem, socjaldemokratyczne spojrzenie, ku któremu w tym względzie skłania się autor, będzie szukało także rozwiązań systemowych, które ów kapitał społeczny wzmocnią poprzez współdziałanie państwa i samorządów lokalnych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, poprzez m.in. powierzanie im (wraz ze środkami na realizację) zadań w dziedzinie realizacji polityki społecznej i inwestycji społecznych na terenie ich aktywności itp.

IV. Ubóstwo i wykluczenie – problem całej wspólnoty

Mając już rozeznanie w zasadniczych dylematach wiążących się z rozumieniem ubóstwa i wykluczenia oraz doboru kryteriów jego pomiaru warto odpowiedzieć sobie na jedno z kluczowych pytań tego opracowania – jakie społeczne, polityczne i ekonomiczne racje przemawiają za mobilizowaniem politycznych zasobów do walki z tym zjawiskiem. Często nawet jeśli nie „prywatyzujemy” problemu ubóstwa i nie stygmatyzujemy osób i grup nim dotkniętych, traktujemy walkę z ubóstwem głównie jako powinność natury moralnej. Stąd też skłonność do myślenia o problemie w duchu filantropijnym lub ewentualnie jako o zadaniu dla publicznej pomocy społecznej. Tymczasem jeśli się głębiej zastanowimy, można zauważyć, że za walką z ubóstwem przemawia znacznie szerszy wachlarz argumentów – natury społecznej, ekonomicznej i politycznej.

Przytoczenie tych argumentów wydaje się niezbędne by określić jaką rangę przypisać walce z ubóstwem i wykluczeniem w myśleniu strategicznym o modernizacji naszego społeczeństwa. Nie chodzi bowiem wyłącznie o to by wykazać, że z ubóstwem należy walczyć, ale by wykazać, że walka ta powinna być jednym z politycznych priorytetów rozwojowych dla formacji socjaldemokratycznych i nie tylko.

Zakładamy przy tym, że rozwój społeczny nie jest tożsamy ze wzrostem ekonomicznym i stanowi kategorię osadzoną w określonej hierarchii wartości.

Szukając aksjologicznego układu odniesienia, nie można ograniczyć się wyłącznie do wartości o proveniencji socjaldemokratycznej takich jak egalitaryzm czy sprawiedliwość społeczna. Trzeba sięgnąć do arsenału wartości, które są fundamentalne dla ludzi o innych przekonaniach lub nie posiadający ukształtowanych afiliacji politycznych. Tylko przedstawiając konieczność walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w świetle „uniwersalnych” wartości można pozyskać szersze poparcie dla określonej strategii politycznej w tym obszarze.

Aby owa mobilizacja była trwała i nie powierzchowna, poza pokazaniem problemu ubóstwa i wykluczenia jako zaprzeczenia określonych wartości (godność, wolność, solidarność, bezpieczeństwo) należy odwołać się równoległe do wartości mniej abstrakcyjnych, ale również oddziałujących na emocje i mających moc perswazyjną. Tymi instrumentalnymi wartościami może być rozwój ekonomiczny (nie mylić z wąsko rozumianym wzrostem gospodarczym) stabilność ładu społecznego i systemu politycznego.

V. Zagrożenie dla podstawowych wartości

Jedną z wartości konstytutywnych dla naszej cywilizacji jest kategoria godności. Wprawdzie współcześnie trwają światopoglądowe spory o jej treść, niemniej samej kategorii raczej nikt nie podważa. Prawdopodobnie nie wywołałaby oporu konstatacja, że warunki („niegodne” właśnie) w jakich żyje wiele osób ubogich, zwłaszcza tych skrajnie ubogich zazwyczaj stanowi poważne zagrożenie dla ich godności. Inną wartością, budzącą większe spory także w kontekście interwencjonizmu państwowego - jest wolność. Właściwie w obrębie tego pojęcia mieszczą się dwie kategorie, które w ideowych dysputach XX wieku – często sobie przeciwstawiano. Z jednej strony jest to wolność negatywna (wolność od), z drugiej tzw. wolność pozytywna (wolność do). Zwolennicy podejścia, że w zasadzie tylko wolność negatywna (czyli wolność od zewnętrznego przymusu) jest pełnoprawnym rodzajem wolności, zwykli opierać na tym założeniu swoją krytykę państwa dobrobytu. W owej krytyce sugerowali, że hojne państwo socjalne wymaga zwiększenia obciążeń fiskalnych poza konieczne minimum, a tym samym przymusu skierowanego wobec obywateli-podatników. Przeciwnicy tego podejścia, twierdzą z kolei, że brak wsparcia dla osób w gorszej sytuacji społecznej uniemożliwia im zaspokojenie potrzeb i uczestnictwo i tym samym jest również zagrożeniem dla ich wolności (pozytywnej). Poza tym zwalczanie ubóstwa i wykluczenia można rozpatrywać także jako walkę o wolność od nędzy i ubóstwa, a więc również rodzaj wolności negatywnej. Należy więc przyjąć, że słuszne będzie traktowanie wolności szerszej niż to zaleca się w doktrynie neoliberalnej i libertariańskiej.

Inną wartością, która za sprawą ubóstwa i wykluczenia podlega zagrożeniu jest bezpieczeństwo, zarówno w wymiarze subiektywnym jak i obiektywnym. Ubóstwo zagraża bezpieczeństwu socjalnemu, a w skrajnej postaci także egzystencjalnemu. Co więcej ubóstwo może sprzyjać różnym patologiom i przemocy, która obniży poziom bezpieczeństwa osób których bezpieczeństwo bezpośrednio nie dotyczy. Dobrze znane są przykłady z Ameryki Łacińskiej, w których fawelizacja wymusza konieczność inwestycji publicznych i prywatnych w system ochrony.

Dodatkowo frustracja wynikająca z wykluczenia ekonomicznego może być kanalizowana przy w ramach gniewu kulturowego (zagrożającego bezpieczeństwu grup zdefiniowanych jako polityczny wróg) administrowanego przez ugrupowania populistyczne. Wówczas wykluczenie możemy rozpatrywać jako jeden z czynników podkopujących stabilność systemu politycznego i przyczyniających się do tzw. *politycznego backlashu*, który opisał Thomas Frank w książce „Co z tym Kansas?”. Analiza polskiego systemu politycznego w ostatnich dekadach również zdaje się potwierdzać ryzyko zaistnienia takiej zależności. Przykładem jest niezwykle trwałe fenomen Rodziny Radia Maryja w polskim życiu politycznym i społecznym. Zjawisko to powstało w wyniku przede wszystkim jako skutek nie tyle

ubóstwa, co właśnie wykluczenia (i jego subiektywnego poczucia) z procesów rozwojowych i polega na zagospodarowaniu negatywnych emocji związanych ze społeczną frustracją.

Te zagrożenia bezpieczeństwa opisane powyżej, to koszty polityczne ubóstwa i wykluczenia, które mają także przełożenie ekonomiczne, a których nikt nie wlicza do ogólnego rachunku.

VI. Koszty społeczne-ekonomiczne

Dochodzimy tu do kwestii, o których można mówić odwołując się nie tylko do języka wartości, ale także do języka interesu publicznego i ekonomicznej racjonalności. Ubóstwo i wykluczenie społeczne jest nie tylko problemem socjalnym, ale również rodzi poważne koszty społeczno-ekonomiczne.

Koszty te można podzielić na trzy grupy⁸:

A. Koszty związane z działaniami naprawczymi

- 1) wydatki na zasiłki z pomocy społecznej;
- 2) koszty walki z przestępczością, ponieważ bieda ma właściwości kryminogenne;
- 3) wydatki na ochronę zdrowia (stan zdrowia osób ubogich jest statystycznie gorszy niż pozostałych, zapadają one częściej choroby wynikające ze złych warunków życia).

B. Koszty utraconych możliwości, ponoszone przez społeczeństwo, gdyż ludzie ubodzy w mniejszym stopniu uczestniczą w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym.

C. Koszty wynikające z międzypokoleniowej transmisji ubóstwa i wykluczenia na kolejne pokolenia, wynikające z trwałej pauperyzacji rodzin wtedy, gdy bieda prowadzi do ich wykluczenia ekonomicznego, społeczności lokalnych pozbawionych miejsc pracy w małych miejscowościach, bądź całych grup zawodowych, które w wyniku transformacji ustrojowej utraciły ekonomiczne podstawy egzystencji. Klasycznym przykładem jest międzypokoleniowa transmisja biedy i wykluczenia w rodzinach załóg dawnych PGR-ów (nikt nie przeprowadził dotąd kompleksowego rachunku kosztów tej katastrofy społecznej).

Można dodać jeszcze jeden ekonomiczny argument – o proweniencji keynesowskiej - na rzecz ograniczenia ubóstwa: zepchnięcie ludzi w sferę głębokiego ubóstwa i wykluczenia społecznego może ograniczać popyt wewnętrzny i spowalniać rozwój gospodarki. Brak uczestnictwa na rynku konsumenckim sprawia że od strony popytowej nie będzie bodźców, które by stymulowały zwiększenie podaży a tym samym brak będzie ekonomicznych bodźców do produkcji dóbr. Kosztem jest zatem utracony z powodu ubóstwa wzrost gospodarczy.

W przypadku osób, które żyją powyżej minimum socjalnego, ale poniżej relatywnej linii ubóstwa, a więc nie mających dość środków by móc w pełni uczestniczyć w życiu społecznym i zaspokajać ponadpodstawowe potrzeby, wykluczenie to sprawia że zmniejsza się rynek odbiorców produktów odpowiadających na potrzeby wyższego rzędu, np. kulturę (na korzystanie z której z przyczyn finansowych część osób nie może sobie pozwolić) a w efekcie zmniejszonego popytu na kulturę, zmniejsza się potencjał kulturowego rozwoju społeczeństwa.

Warto potraktować powyższe wyliczenie poważnie. Często bowiem w debacie publicznej na temat kosztów ubóstwa mówi się tylko o kosztach bezpośrednich (czyli tych na pomoc społeczną), tymczasem oszacowanie bilansu kosztów działań osłonowych i aktywizujących lub ich zaniechania w zakresie walki z ubóstwem może wykazać, że sprawa jest o wiele bardziej złożona. Toteż należy być sceptycznym wobec prostych recept polegających na szukaniu oszczędności finansów publicznych w obszarze świadczeń społecznych. Nawet jeśli zmniejszenie nakładów na walkę z ubóstwem da nieraz bieżące oszczędności, skutki takich działań (w postaci kosztów alternatywnych a także ryzyka przeniesienia wykluczenia na kolejne pokolenia) mogą okazać się ekonomicznie nieuzasadnione, jeśli popatrzymy na nie w szerszej i dłuższej perspektywie.

Spółeczno-ekonomiczne koszty wykluczenia i ubóstwa

- Wydatki na transfery socjalne kierowane do osób ubogich i wykluczonych
- Koszty walki z przestępczością w związku z kryminalizacją ubóstwa
- Zwiększone koszty opieki zdrowotnej w związku z tym, że osoby ubogie i wykluczone żyją w warunkach niesprzyjających zdrowiu
- Koszty utraconych możliwości ze względu na brak uczestnictwa w rozwoju społecznym i gospodarczym osób wykluczonych i ubogich
- Koszty wynikające z międzypokoleniowej transmisji ubóstwa i wykluczenia
- Ograniczenie popytu wewnętrznego ze względu na brak środków ze strony osób ubogich i wykluczonych

VII. Trzy podejścia

Modele gospodarczo – społeczne w różnych różnią się skalą ubóstwa i wykluczenia społecznego. Można te systemy pogrupować w szersze bloki, które odzwierciedlają różne wizje ładu społecznego przekładające się także na wielkość i charakter ubóstwa i wykluczenia. Funkcjonuje wiele typologii. Jedną z nich jest typologia Espinga-Andersena, w której wyodrębnione modele odpowiadają zasadniczym ideologiom politycznym. Możemy więc mówić o modelu socjaldemokratycznym (najbliższa temu modelowi jest Szwecja), liberalnym (USA) i konserwatywnym (Niemcy). Innym podejściem jest tworzenie

⁸ W. Warzywoda-Kruszyńska, *Nie widzieć, nie słyszeć, nie mówić - bieda wśród dzieci w Polsce*, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Poznań 2010.

typologii w oparciu o już istniejące systemy w różnych krajach. Wówczas możemy mówić np. o modelach nordyckim, anglosaskim, kontynentalnym i południowoeuropejskim. Przyjrzyjmy się pierwszej typologii w którym charakterystyka każdego z modeli wyraża jednocześnie odmienne systemowe podejścia do kwestii ubóstwa i wykluczenia⁹.

Podejście liberalne

A. Model liberalny

(Marginalny) opiera się na założeniu, że dobrobyt jednostki zależy od niej samej i od pozapaństwowych instytucji jak rodzina czy organizacje charytatywne i samopomocowe. Dopiero gdy owe naturalne mechanizmy zapewnienia dobrobytu w danej sytuacji zawiodą, uprawniona jest ingerencja państwa. Pomoc ta ma więc charakter selektywny, w dużej mierze oparta jest o kryterium dochodowe a w przypadku osób, które nie otrzymują tej pomocy z przyczyn od siebie niezależnych (jak osoby stare i niepełnosprawne), wsparcie to może wiązać się ze stygmatyzacją świadczeniobiorcy.

Taka konstrukcja systemu wynika nie tylko z założenia, że biedni w dużej mierze sami są winni swego ubóstwu, ale także z przekonania co do skuteczności tego mechanizmu w ograniczaniu marginalizacji. Po pierwsze selektywny, stygmatyzujący charakter świadczeń na niewysokim poziomie, ma sprawiać, że jednostki będą chciały jak najszybciej wyjść ze stanu ubóstwa i wykluczenia, podejmując pracę. Po drugie zakłada się tu, że bardziej hojny i uniwersalny system wsparcia byłby znacznie bardziej kosztowny, a to prowadziłyby do zwiększenia obciążeń mających hamować wzrost PKB i skłonność do tworzenia nowych miejsc pracy. To z kolei zmniejszyłoby wielkość zatrudnienia i – pamiętając, że praca ma być głównym źródłem indywidualnego dobrobytu – zwiększyłoby stopę ubóstwa.

B. Model konserwatywny

Odmierna wizja polityki społecznej jest zawarta w modelu konserwatywnym (zwanym też motywacyjno-korporacyjnym). I tu funkcjonują bodźce zachęcające do podjęcia pracy, ale są one innego rodzaju i zasadniczo sprzyjają głównie zatrudnieniu mężczyzn, jako żywicieli rodziny. Podstawową techniką zabezpieczenia są obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, w swej genezie sięgające ustawodawstwa socjalnego doby Bismarcka.

C. Model socjaldemokratyczny

Jeszcze inne podejście do kwestii ubóstwa widać w modelu socjaldemokratycznym (zwanym też instytucjonalno - redystrybucyjnym). Polityka społeczna nie jest wyłącznie kierowana do tych, którzy już znaleźli się w sytuacji ubóstwa ale jest stałym elementem wpierania obywateli przez państwo i tą drogą kształtowania stosunków społecznych. W odróżnieniu od modelu konserwatywnego wiele świadczeń nie opiera się na zasadzie ubezpieczeniowej, tylko zaopatrzeniowej, a więc są one płacone z budżetu. Uprawnienia do wielu świadczeń niezależne są od pozycji jednostki w strukturze pracy i od wielkości dochodu, funkcjonują zaś jako uniwersalne prawa społeczne. Duża ich część jest realizowana w postaci usług publicznych wysokiej jakości i dostępności. Jednak – wbrew obiegowym opiniom – i w tym modelu dąży się do zwiększania zatrudnienia, czemu ma służyć obok systemu wysokich zasiłków, kierowanie do osób bezrobotnych i wykluczonych, instrumentów aktywnej polityki rynku pracy (ALMP). Pro-zatrudnieniowy wymiar tego modelu różni się od dwóch pozostałych modeli nie tylko przyjętymi instrumentami, ale także celami. Od modelu liberalnego różni się on tym, że tu nie promuje się

pracy za wszelką cenę, a więc tej, w wyniku której osoba z marginesu społecznego ma zasilić szeregi *working poor* (pracujących biednych). Z kolei model socjaldemokratyczny różni się od modelu konserwatywnego tym, że nie sprzyja zatrudnieniu głównie mężczyzn. (*male bread-winner*), tylko dąży do wzrostu zatrudnienia przedstawicieli obydwu płci. Służy temu między innymi silnie zinstytucjonalizowana polityka rodzinna promująca równe szanse na rynku pracy. Model socjaldemokratyczny najpełniej odzwierciedla polityka społeczna w Szwecji, ale w dużej mierze także polityki społeczne innych krajów skandynawskich a w ostatnich dekadach także Holandii.

Zaprezentowana powyżej typologia i przyporządkowanie do niej poszczególnych państw daje pewne rozeznanie, jeśli chodzi o różne podejścia do polityki społecznej (także w kwestii wykluczenia), a także stosowane w niej na poziomie systemowym instrumenty.

Modele te były wyodrębnione już dwie dekady temu. Od tego czasu za sprawą choćby globalizacji, zmian w strukturze pracy i relacji płci, uległy istotnym modyfikacjom. Dodatkowym czynnikiem jest coraz silniejsza integracja krajów Unii Europejskiej, także w obszarze społecznym, chociaż nie wytworzył się wciąż jednolity europejski model społeczny, a w ramach tego jeden model walki z ubóstwem. Zanim przedstawimy analizę porównawczą danych dotyczących ubóstwa i wykluczenia w Polsce i Europie, warto odpowiedzieć na pytanie jakie rezultaty osiągnęły w kwestii walki z ubóstwem i wykluczeniem kraje wcielające w życie każdy z wymienionych wyżej modeli polityki społecznej.

Dane Eurostatu ukazujące zmniejszenie ubóstwa rynkowego za sprawą transferów socjalnych skłaniają do konkluzji, że największa redukcja ubóstwa dzięki świadczeniom społecznym ma miejsce w krajach skandynawskich, a zaraz potem w krajach Europy kontynentalnej. Również nienajgorzej pod względem skuteczności ograniczania ubóstwa na skutek transferów wypadają europejskie kraje o modelu zbliżonym do liberalnego (Irlandia i Wielka Brytania).

Stopa ubóstwa przed i po transferach socjalnych (%)

Kraj	Ubóstwo rynkowe (przed transferami)*	Po transferach socjalnych
Norwegia	30	11
Szwecja	29	12
Dania	28	12
Irlandia	33	18
Niemcy	26	13
Austria	25	13
Francja	25	13
Holandia	21	10
Wielka Brytania	30	19
Portugalia	25	18
Hiszpania	24	20
Włochy	24	20
Grecja	23	21
Czechy	22	10
Polska	29	19

Źródło: Eurostat Yearbook 2009, za: M. Książkowski, *Modele polityki społecznej a ograniczenie problemów ubóstwa wykluczenia społecznego*, w: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss (red.), *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa 2010.

*za poziom ubóstwa przyjęto dochody do 60% średniego ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji w danym kraju. Liczby podane w tabeli oznaczają % mieszkańców danego kraju osiągającego dochody poniżej tego poziomu.

⁹ Por. M. Książkowski, *Modele polityki społecznej a ograniczenie problemów ubóstwa wykluczenia społecznego*, w: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss (red.), *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 86.

VIII. Ubóstwo i wykluczenie w Polsce i w Europie

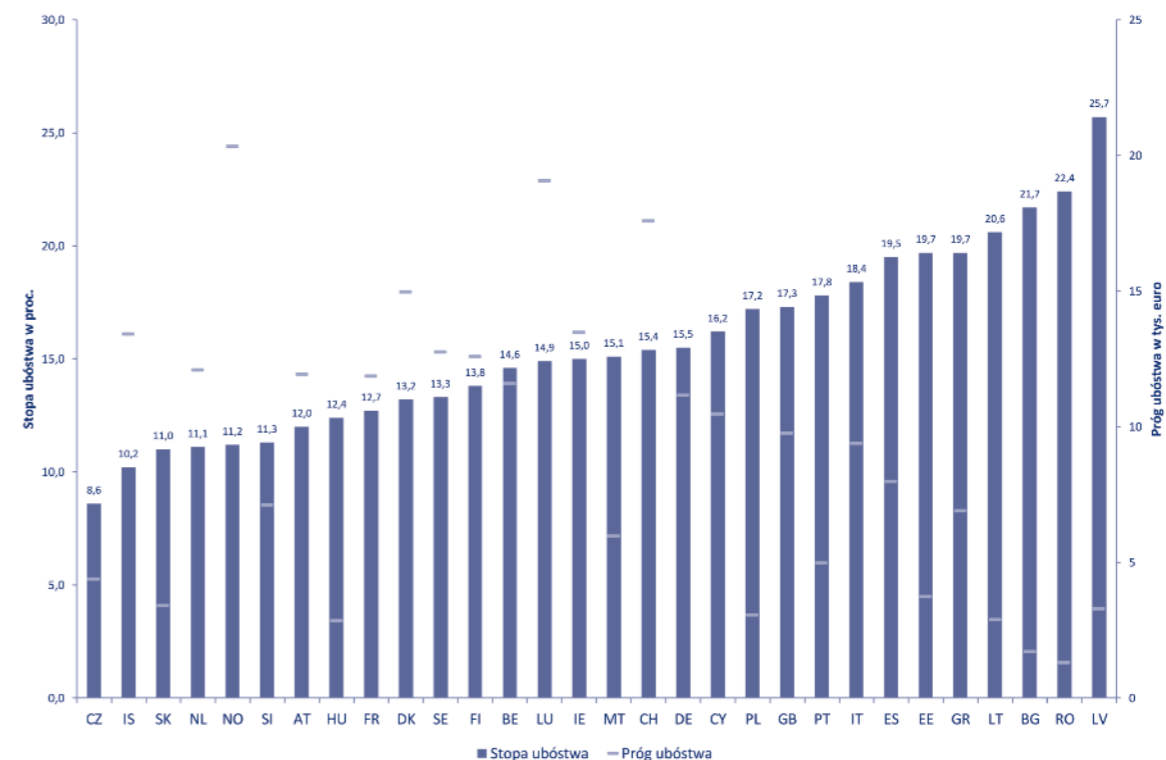
Powyższe ustalenia pokazują pewne ogólne ramy porównawcze. Warto jednak przyrzeć się zestawieniom pokazujących wszystkie europejskie kraje i na tej podstawie zobaczyć jak w ujęciu komparatywnym wygląda struktura społeczna w Polsce. Najczęściej stosowanym w europejskich statystykach wskaźnikiem ubóstwa jest stopa ubóstwa relatywnego rozumiana jako procent osób na których przypada dochód poniżej 60% mediany dochodów w całym społeczeństwie.



Źródło: R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie - szkic do diagnozy i rekomendacji*, Warszawa 2010, mps.

W tej kategorii Polska tylko nieznacznie przewyższa średnią unijną. Jednocześnie wykres pokazuje iż pozostajemy w tyle za postkomunistycznymi sąsiadami: Czechami, Słowacją i Węgrami. Skoro inne kraje regionu przechodzące proces transformacji mogły uzyskać znacznie korzystniejsze wskaźniki ubóstwa względnego, okazuje się, że wielkość „koszty społecznych przemian” nie była do końca zdeterminowana koniecznością dziejową. Warto zauważyć jednocześnie, że w Polsce próg ubóstwa względnego jest na niskim poziomie, co oznacza, że osoby, które znajdują się poniżej linii ubóstwa, dysponują bardzo niskim dochodem w porównaniu np. z Wielką Brytanią, gdzie stopa ubóstwa relatywnego jest porównywalna do naszej, ale jej próg jest ustawiony wyżej.

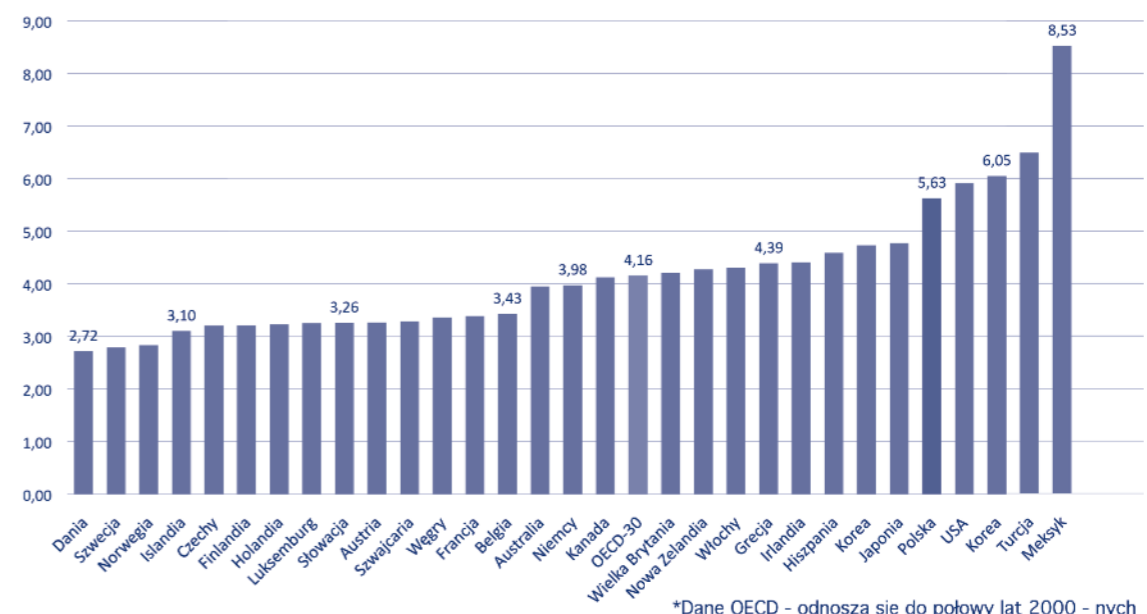
Stopa ubóstwa i progi ubóstwa



Źródło: Eurostat 2009, za: R. Szarfenberg, *Ubóstwo, wykluczenie, nierówność, dyskryminacja - problemy wymagające rozwiązań*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/SWdodatek.pdf>, odczyt z dn. 15.03.2011.

Pamiętając, że miara ubóstwa względnego jest powiązana z nierównościami, warto dla ilustracji sięgnąć do danych pokazujących rozwarstwienie w tych krajach.

Poziom rozwarstwienia społecznego (stosunek dochodów osób z 9 grupy decylowej do dochodów osób z 1 grupy decylowej)



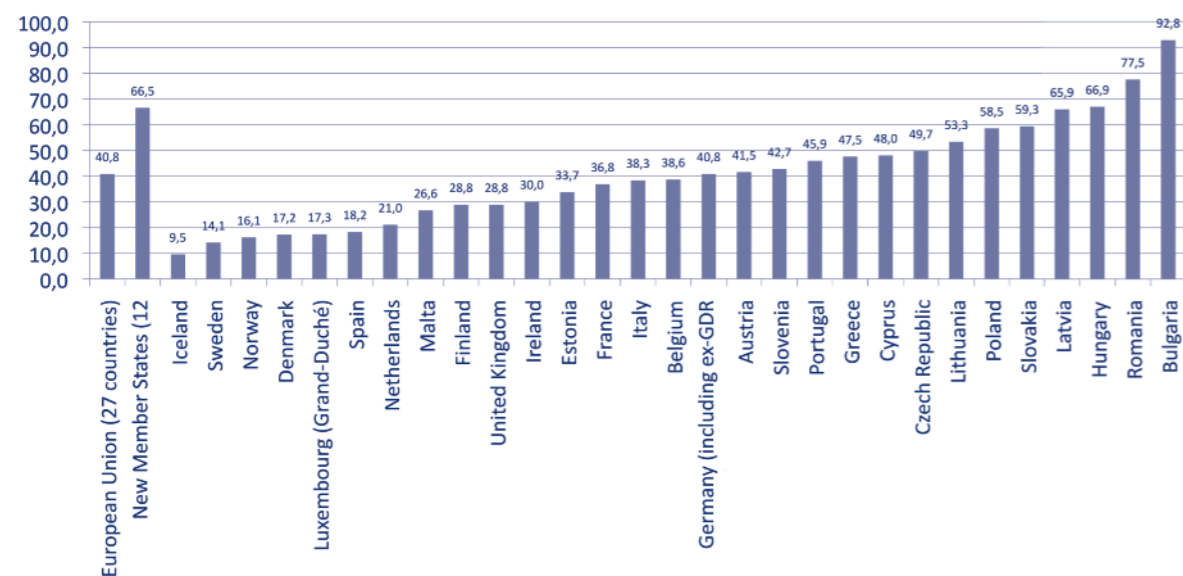
*Dane OECD - odnoszą się do połowy lat 2000 - nych

Źródło: *Praca Polska 2010*, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”,

http://home.agh.edu.pl/~solidagh/pliki/Raport_Praca_Polska_2010.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.

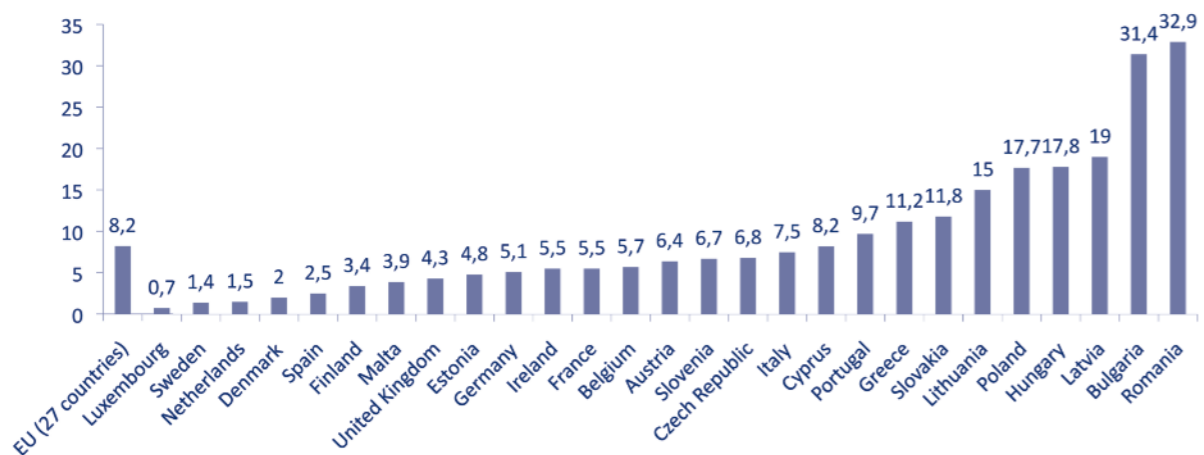
Struktura polskiego ubóstwa

Odsetek osób podlegających deprivacji materialnej, które są jednocześnie ubogie relatywnie 2008, Eurostat



Źródło: R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie – szkic do diagnozy i rekomendacji*, Warszawa 2010, mps¹⁰.

Odsetek ludności podlegający poważnej deprivacji, 2008, Eurostat

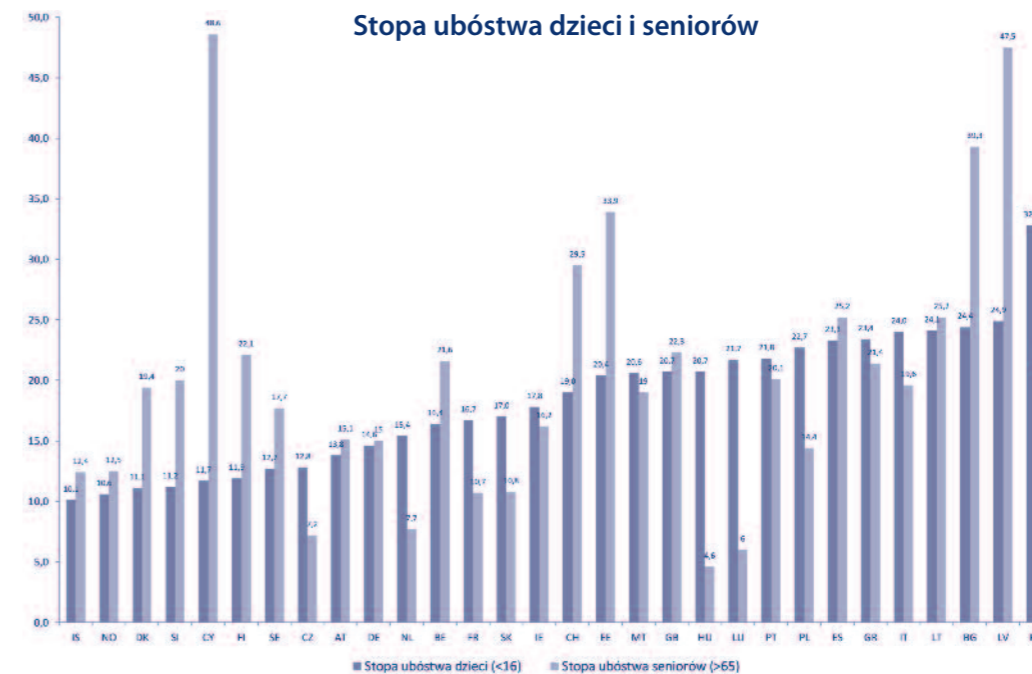


Źródło: R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie – szkic do diagnozy i rekomendacji*, Warszawa 2010, mps.

Na dwadzieścia siedem krajów Polska jest 6 od końca jeśli chodzi o odsetek osób zagrożonych jednocześnie deprivacją materialną i ubóstwem relatywnym.

Powyższy obraz warto uzupełnić o pokazanie wewnętrznego zróżnicowania polskiej biedy, a także jej dynamikę i uwarunkowania. Na pewien trop naprowadza zestawienie stopy zagrożenia ubóstwem w poszczególnych kategoriach wiekowych.

Stopa ubóstwa dzieci i seniorów



Źródło: R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie – szkic do diagnozy i rekomendacji*, Warszawa 2010, mps.

Jak widać, w Polsce ubóstwo wśród dzieci jest powszechniejsze niż ubóstwo seniorów w Unii Europejskiej, a także dwukrotnie częstsze niż ubóstwo polskich seniorów. **Wysoki wskaźnik juwenalizacji biedy wydaje się być bardzo niepokojący. Po pierwsze, mamy tu do czynienia z ubóstwem ewidentnie nie zawinionym, co musieliby przyznać także zwolennicy teorii, że ubodzy często są współwinni swojej sytuacji. W przypadku dzieci takiego rozumowania nie da się obronić. Ponadto ubóstwo dzieci sprzyja ich marginalizacji i wykluczeniu (np. w sferze edukacji) co może implikować ich późniejszą inkluzję na rynku pracy i w życiu społecznym, gdy dorosną. To zaś może zachwiać podstawami społecznego i ekonomicznego rozwoju, tym bardziej, że ze względu na trendy demograficzne w całej populacji udział procentowy osób w wieku produkcyjnym i tak będzie coraz bardziej niekorzystny. Krótka rzecz ujmując, ubóstwo i wykluczenie dzieci i młodzieży może podważać fundament bezpieczeństwa socjalnego przyszłych pokoleń i to z różnych grup wiekowych.**

Widzimy na przykładzie sytuacji materialnej dzieci w Polsce, że ubóstwo – tak jak zostało powiedziane w pierwszej części niniejszego opracowania – jest wyjątkowo niekorzystne z punktu widzenia wartości takich jak sprawiedliwość, równość czy godność, ale także stanowi poważne zagrożenie dla społecznego i ekonomicznego rozwoju. Jak twierdzi prof. Warzywoda-Kruczyńska sytuacja dzieci znacznie się poprawiła, ale wciąż Polska należy do krajów najmniej przyjaznych dla rozwoju dziecka.

Oprócz ubóstwa składa się na to także wciąż niesatysfakcjonujący (choć poprawiający się nieco) dostęp do instytucji opieki nad małym dzieckiem opieki przedszkolnej, a także nie najlepszy stan zdrowia dzieci i młodzieży.

¹⁰ Poważna deprivacja oznacza deprivację wielowymiarową.

Tabela: Ludność w gospodarstwach domowych o dochodach poniżej 60% mediany dochodów.

	2005		2006		2007		2008	
	UE-25	PL	UE-25	PL	UE-25	PL	UE-27	PL
18 i mniej	19	29	16	19	20	24	20	22
ogółem	16	21	16	19	16	17	17	17

Źródło: Zestawienia dokonano na podstawie raportów GUS o sytuacji gospodarstw domowych w roku 2005, 2006, 2007, 2008, za: W. Warzywoda-Kruszyńska, *Nie widzieć, nie słyszeć, nie mówić – bieda wśród dzieci w Polsce*, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Poznań 2010, s. 319.

Wysokie na tle innych grup wiekowych ubóstwo dzieci wiąże się z ubóstwem rodzin z dziećmi, którego ryzyko rośnie wraz ze wzrostem liczby dzieci w rodzinie.

Tabela: Udział ludności w gospodarstwach poniżej danej granicy ubóstwa

małżeństwa z dziećmi na utrzymaniu	relatywna granica				ustawowa granica				minimum egzystencji			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Z1	9,0	8,9	8,4	7,1	7,3	6,1	6,0	2,9	5,5	3,0	2,9	1,8
Z2	17,2	17,2	15,2	15,2	17,8	15,1	13,3	8,6	10,4	6,7	5,2	3,8
Z3	31,4	28,5	28,3	28,1	35,8	28,6	27,3	20,7	22,0	13,9	10,5	8,8
Z4+	54,5	49,9	48,9	45,9	63,1	53,3	52,4	37,8	43,5	26,2	25,4	17,6
rodzic z dzieckiem	23,8	23,0	19,1	21,6	27	19,8	18,2	15,3	14,5	11,2	6,9	7,7

Źródło: Zestawienia dokonano na podstawie raportów GUS o sytuacji gospodarstw domowych w roku 2005, 2006, 2007, 2008, za: W. Warzywoda-Kruszyńska, *Nie widzieć, nie słyszeć, nie mówić – bieda wśród dzieci w Polsce*, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Poznań 2010, s. 321.

Powyższa tabela pokazuje wyraźnie, że ilość dzieci w rodzinie istotnie zwiększa radykalnie ryzyko ubóstwa. Wielodzietność okazuje się być też czyn-

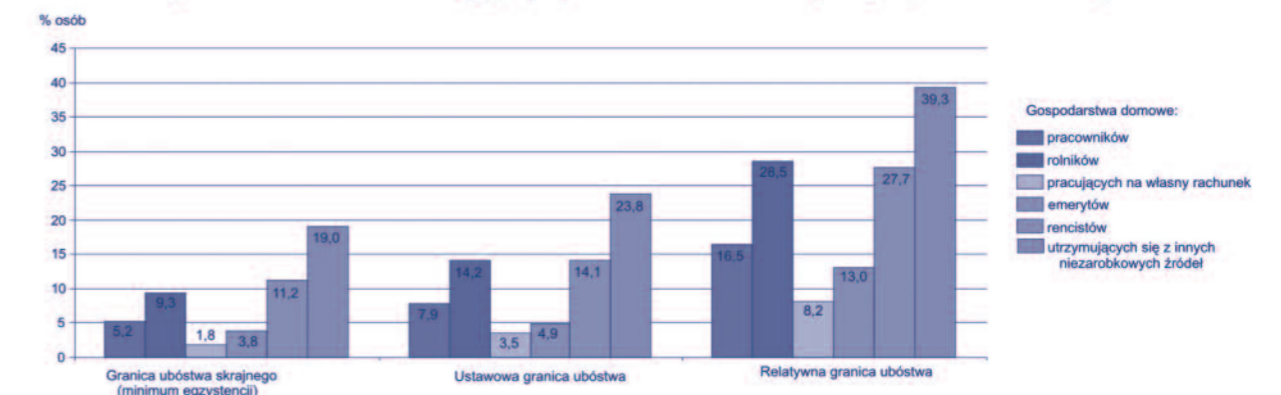
nikiem silniej skorelowanym z ubóstwem niż niepełność rodzin. Tak duże zagrożenie ubóstwem wśród rodzin wielodzietnych pokazuje braki w polityce rodzinnej jak również stanowi dla niej wyzwanie.

Obecnie polityka społeczna wobec rodziny nie radzi sobie najlepiej z tym problemem.

Ewa Leś konstatuje: "Po roku 89 nastąpił wzrost roli gospodarstwa domowego w zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin oraz ograniczenie funkcji społecznej państwa i przedsiębiorstw. Do rangi nowej zasady polityki rodzinnej awansowała zasada podmiotowości rodziny i prymat pracy zarobkowej nad świadczeniami. W praktyce oznacza to przypisanie rodzinie głównej odpowiedzialności za własny byt i kształtowanie perspektyw życiowych swoich członków"¹¹.

Praktycznym tego przejawem było stopniowe wycofywanie się państwa z zapewnienia publicznego wsparcia w zakresie opieki nad małym dzieckiem i edukacji przedszkolnej. Także poziom wsparcia pieniężnego w ramach świadczeń rodzinnych do dziś nie jest zadowalający. Świadczenie to przysługuje gospodarstwom, w których dochód na głowę w rodzinie nie przekracza 504 zł albo 583 (gdy w rodzinie jest dziecko niepełnosprawne). Wielkość zasiłku jest również niewysoka – waha się od 68 do 98 zł w zależności od wieku dziecka (oprócz tego istnieje szereg dodatków, ale przysługują one tylko osobom żyjącym poniżej dochodowego progu), który wyznaczono na niskim poziomie w stosunku do potrzeb. System ten jest więc bardzo selektywny, co ma ewidentnie słabe strony (brak uprawnień dla osób potrzebujących, które nieznacznie przekroczyły dochodowy próg, koszty związane z weryfikacją uprawnień, możliwa stygmatyzacja świadczeniobiorców lub wręcz rezygnacja z korzystania z przysługujących praw w obawie przed stygmatyzacją). Jednocześnie nie sprawdza się kolejny element paradygmatu polityki rodzinnej w Polsce po 89 roku, zgodnie z którym rodzina powinna sama zapewnić swój byt poprzez pracę. Okazuje się, że podjęcie pracy przynajmniej przez jednego członka rodziny nie gwarantuje wyjścia całego gospodarstwa domowego ze sfery ubóstwa. Spójrzmy jak poszczególne typy gospodarstw radzą sobie z zapewnianiem dobrobytu swoim członkom.

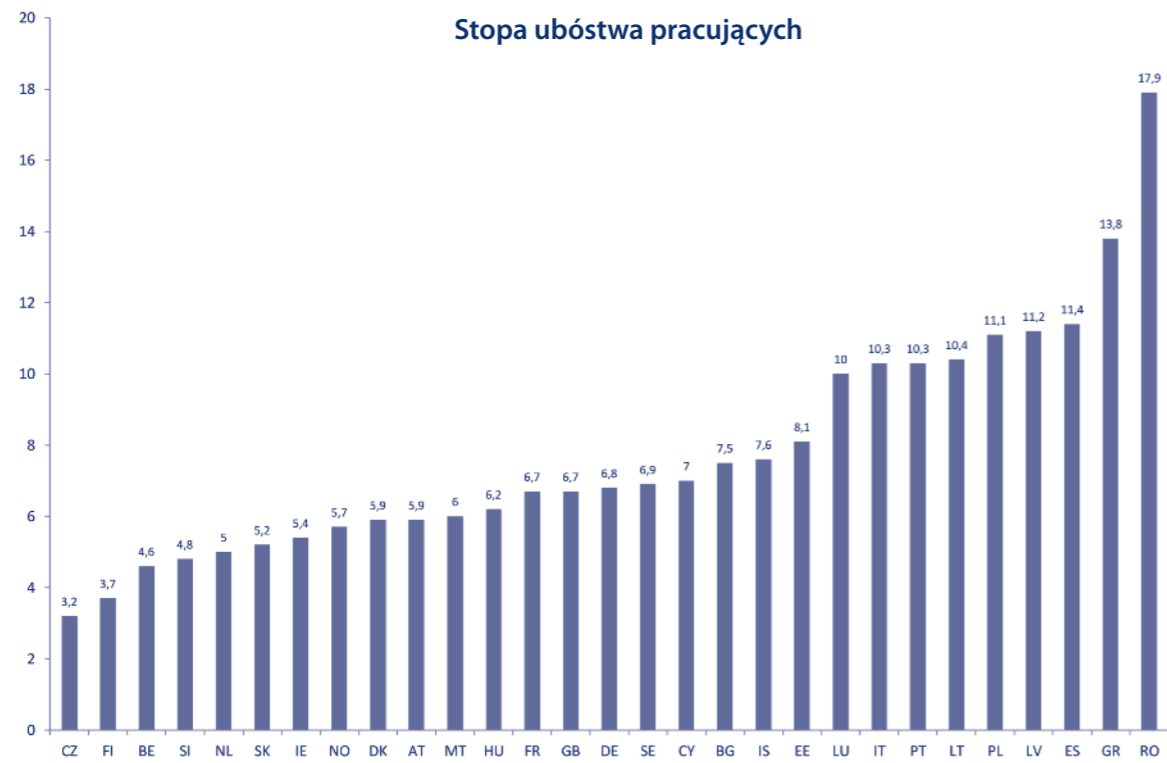
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według grup społeczno-ekonomicznych gospodarstw domowych w 2009 r.



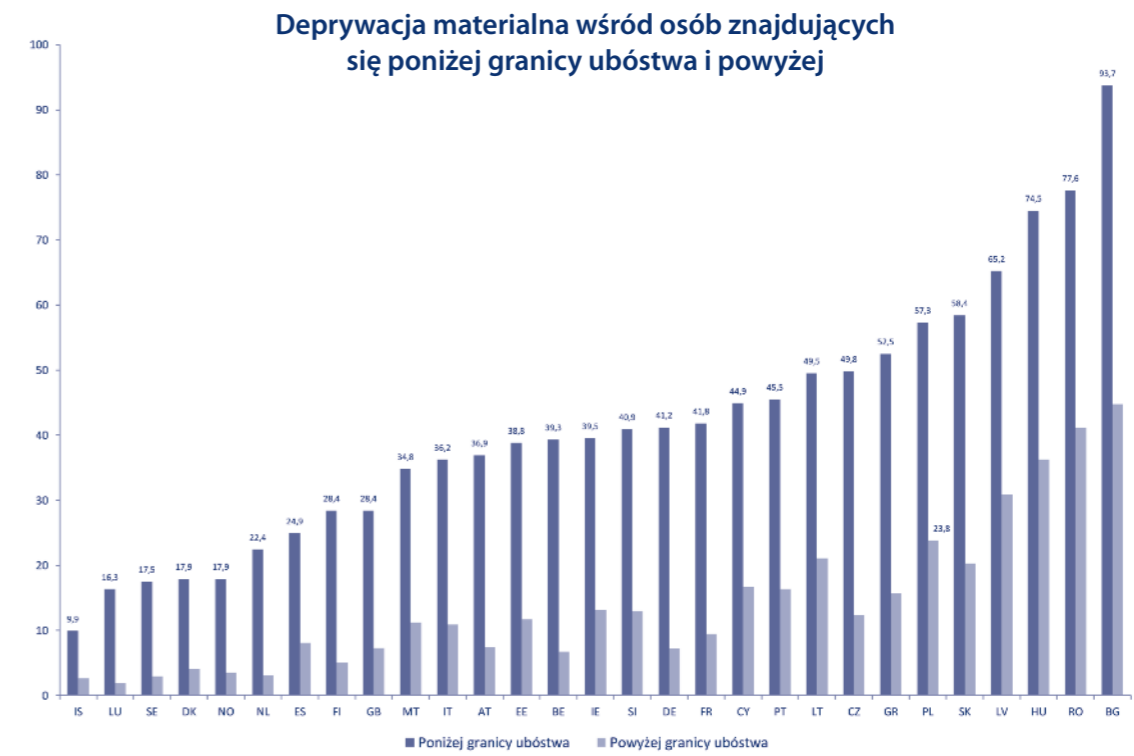
Źródło: *Ubóstwo w Polsce. Zasięg ubóstwa w Polsce w 2009 r.*, GUS, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce-broszura.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.

W powyższym zestawieniu uderza dość wysoki wskaźnik ubóstwa także w gospodarstwach domowych pracowników, co oznacza, że podjęcie pracy nie gwarantuje wielu osobom wyjścia z ubóstwa. Porównawcze dane pokazują, że w Polsce istnieje szczególnie wysoka stopa ubóstwa wśród zatrudnionych.

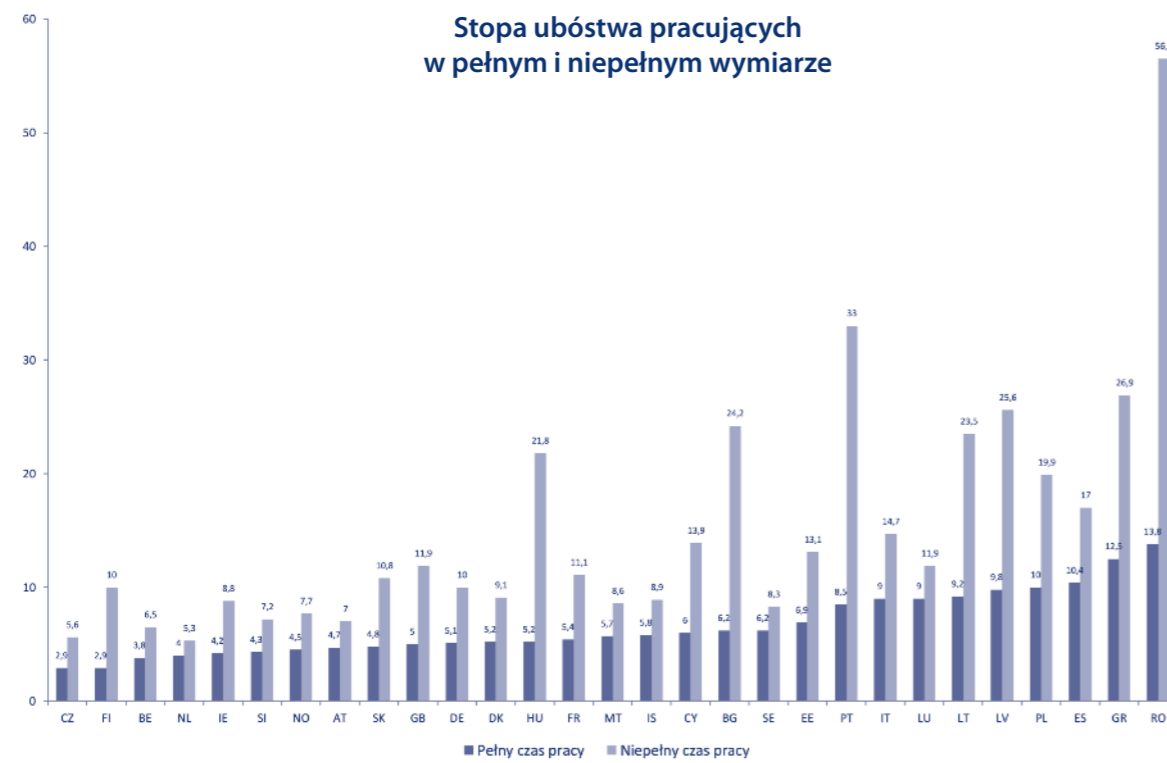
¹¹ E. Leś, *Polityka rodzinna wobec osób o niskich dochodach. Mechanizm wzmacniający czy redukujący nierówność?*, w: E. Leś, S. Bernini (red.), *Przemiany rodziny w Polsce i we Włoszech i ich implikacje dla polityki rodzinnej*, Warszawa 2010, s.267.



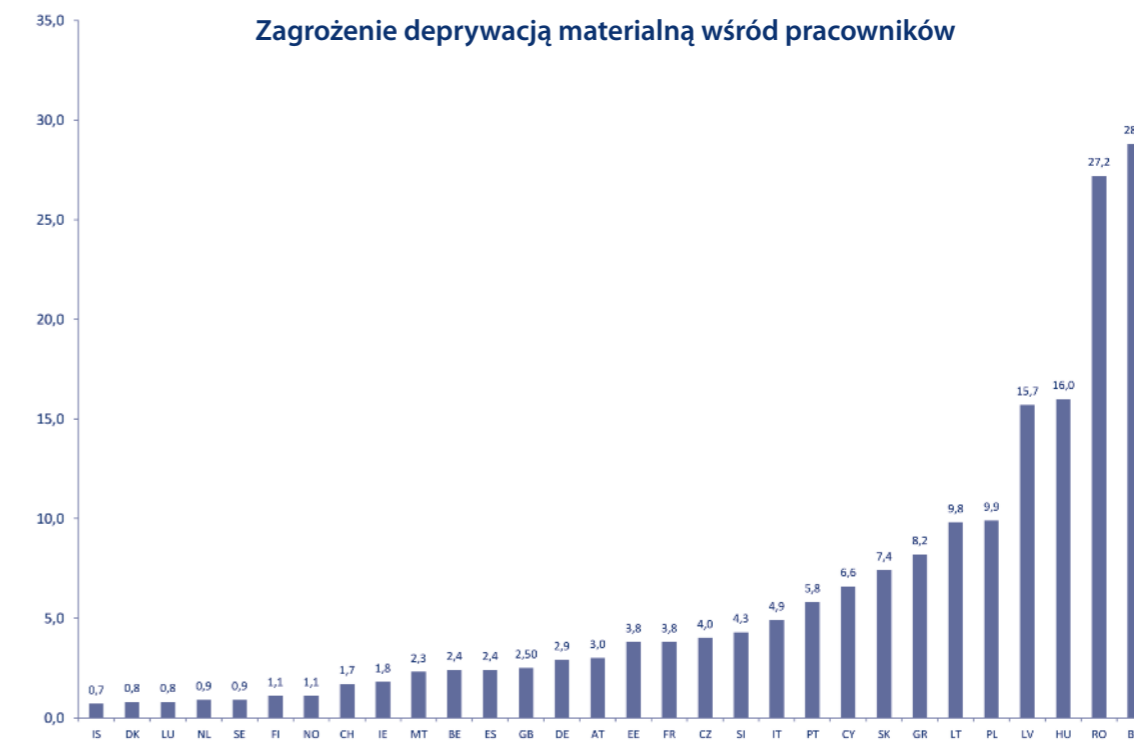
Źródło: R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie – szkic do diagnozy i rekomendacji*, Warszawa 2010, mps.



Źródło: R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie – szkic do diagnozy i rekomendacji*, Warszawa 2010, mps.



Źródło: R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie – szkic do diagnozy i rekomendacji*, Warszawa 2010, mps.



Źródło: R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie – szkic do diagnozy i rekomendacji*, Warszawa 2010, mps.

Piąty od końca wskaźnik stopy ubóstwa zatrudnionych a także wskaźnik głębokiej deprivacji pracowników każą postawić pytanie: czy stosunki pracy i polityka ich współkształtowania są w Polsce odpowiednie? Dochodzimy do dylematu: jak rozumieć cele aktywizacji zawodowej? Czy jest ona funkcjonalna także wówczas, gdy nie wydobywa zatrudnionych i ich rodzin z ubóstwa? I jaka jest wartość założenia, że samo podjęcie aktywności zawodowej jest już istotnym ograniczeniem wykluczenia społecznego? Czy też może należy uznać, że tylko taka aktywizacja ma sens, gdy podjęcie pracy zapewni wyjście gospodarstw domowych poza sferę ubóstwa?

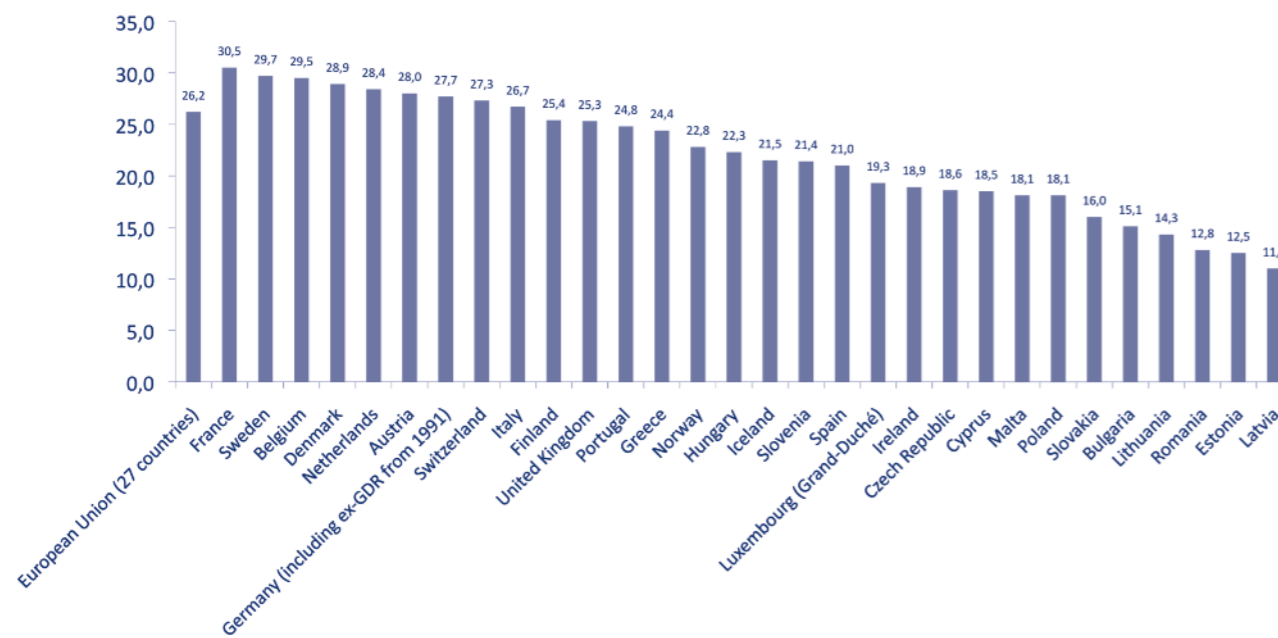
W wydaniu anglosaskim polityka *workfare state* raczej odpowiadała na ten dylemat, że każda praca jest lepsza niż jej brak, nie troszcząc się specjalnie o resztę. Efektem jest duża grupa ludzi określanych mianem *working poor* - pracujący biedni. Wydaje się, że można jednak podejść do aktywnej (aktywizującej) polityki społecznej w inny sposób – stawiając jej wysokie wymagania. Zdaniem Ryszarda Szarfienberga aktywna polityka społeczna jest już dziś koncepcją na tyle szeroką, że można w jej obrębie znaleźć wiele bardziej skutecznych rozwiązań.

Nim przejdziemy do rekomendacji warto jeszcze pochylić się nad finansowymi ramami polityki społecznej w Polsce, które do pewnego stopnia określają pole manewru w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem.

Jak na „zieloną wyspę” nie jest to imponujący wynik. Okazuje się zatem, że nie ma uzasadnienia szukanie oszczędności budżetowych w pierwszej kolejności właśnie w nakładach na zabezpieczenie społeczne. Problemem jednak nie jest przerost wydatków socjalnych ile ich niewłaściwa alokacja. Pokazują to dane OECD.

Charakterystyczna dla polskiej struktury wydatków socjalnych jest duża dysproporcja pomiędzy nakładami na świadczenia pieniężne a nakładami na świadczenia rzeczowo-usługowe. Zarówno udział publicznych wydatków na świadczenia zdrowotne jak i inne usługi społeczne jest w Polsce jednym z najniższych wśród krajów OECD. Zasadna byłaby wobec tego zmiana struktury tych wydatków w kierunku większego dofinansowania systemu zabezpieczenia społecznego w zakresie usług społecznych. Jak wynika z zamówionego przez Komisję Europejską raportu na temat społecznych usług użyteczności publicznej (*social services of general interest*) Polska należy do grupy krajów o niskim wskaźniku oraz tendencji spadkowej w zakresie zatrudnienia w tym sektorze¹² na przestrzeni ostatniej dekady. Tymczasem Komisja Europejska zwraca uwagę, że to właśnie rozwój tego sektora będzie jedną z kluczowych czynników dających szansę na dalszy rozwój europejskiego modelu społecznego.

Łączne wydatki na zabezpieczenie społeczne w PKB, 2007, Eurostat



Źródło: R. Szarfienberg, *Ubóstwo i wykluczenie – szkic do diagnozy i rekomendacji*, Warszawa 2010, mps.

Jak wynika z danych Eurostatu, w Polsce udział wydatków na zabezpieczenie społeczne w PKB – wbrew temu co można nieraz usłyszeć w debacie publicznej – wcale jest niewysoki w porównaniu z innymi krajami (pod tym względem jesteśmy o 8,1 pkt procentowego za unijną średnią, na siódmym miejscu od końca, także poza niektórymi krajami regionu jak Węgry i Czechy).

¹² Por. *Second Biennial report on social services of general interest*, <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6221&langId=en>, odczyt z dn. 15.03.2011.



2

RAPORT

rekomendacje

Rekomendacje określają podstawowe kierunki zmian, jakich trzeba dokonać w polityce społecznej, aby skutecznie przeciwdziałać ubóstwu i wykluczeniu. Podstawą rekomendacji jest diagnoza oparta o wyniki badań prowadzonych na podstawie danych statystycznych i opisanych w literaturze przedmiotu, a także postulaty o charakterze normatywnym zgłaszane w dyskusjach ekspertów i na seminarium zorganizowanym przez Fundację Amicus Europae przy współpracy z Fundacją im. Friedricha Eberta.

1) **Przeciwdziałanie wykluczeniu i ubóstwu powinno stać się jednym z priorytetowych kierunków polityki społecznej w Polsce.** Obydwa zjawiska ograniczają w istotny sposób gospodarczy i społeczny potencjał rozwojowy Polski w wyniku generowania istotnych społeczno-ekonomicznych kosztów, których przeważająca część, będąca głównie kosztami zaniechań, nie jest w ogóle uwzględniana w rachunku narodowym. W połączeniu z niekorzystnymi trendami demograficznymi osłabia to szanse rozwojowe naszego kraju oraz przyczynia się do dalszego zmniejszania w długim okresie kapitału społecznego – niezbędnego dla wysokiej dynamiki procesu rozwojowego.

2) Walka z ubóstwem i wykluczeniem, traktowana jako priorytetowy kierunek, wymaga zmiany podejścia generalnego do polityki społecznej – **opracowania strategii (programu) rozwoju społecznego, opartej na zasadzie dążenia do udziału wszystkich obywateli w procesie rozwoju i jego owocach.**

3) Takie podejście oznaczałoby, że **polityka społeczna państwa stawałaby się narzędziem dla zrównoważonego rozwoju społeczeństwa i optymalnego, możliwie najpełniejszego wykorzystania jego możliwości i aktywności dla rozwoju kraju, tworząc wraz z polityką gospodarczą efekt synergii.** Zmieniałoby to też sposób patrzenia (i działania) na szereg aspektów związanych z realizacją zadań polityki społecznej. Na wydatki na zabezpieczenie społeczne trzeba spojrzeć nie tylko jako na koszty, ale prorozwojową inwestycję,

4) **Powinno się odejść od sprzecznego z faktami przekonania, że w Polsce wydatki socjalne są przesadnie wysokie.** Dane porównawcze w krajach UE i OECD bynajmniej nie potwierdzają tej tezy. **Problem jest nie w wielkości środków, a ich alokacji.** Środki, które można by ewentualnie zaoszczędzić na reformie niektórych nieskutecznie działających podsystemów zabezpieczenia społecznego, należy przenieść do innych podsystemów polityki społecznej, które są w Polsce niedofinansowane.

5) **Powinno się zmienić alokację wydatków budżetowych w kierunku dofinansowania świadczeń społecznych o charakterze usługowym i rzeczowym.** Badania porównawcze pokazują, że w Polsce występuje ponadprzeciętna dysproporcja pomiędzy wydatkami na transfery pieniężne i te świadczone w postaci usług. Ten stan rzeczy wynika przede wszystkim z niedofinansowania (w relacji do PKB) służby zdrowia oraz pozostałych usług społecznych.

6) **Należy przenieść większą część publicznych środków w kierunku świadczeń adresowanych do dzieci i do rodzin z dziećmi.** Szczególnie negatywne konsekwencje ma ubóstwo wśród dzieci, które w polskich warunkach szybko przekłada się na postępujące wykluczenie edukacyjne, zdrowotne i kulturowe, osłabiając kreatywność i przedsiębiorczość młodego pokolenia i powielając niekorzystne zjawiska pierwszego okresu transformacji. Dzieci okazują się być kategorią wiekową szczególnie zagrożoną ubóstwem, zaś polityka wobec rodzin z dziećmi w opinii badaczy była w ostatnich dekadach dziedziną zaniedbaną. Polityka rodzinna nie powinna być jednak sprowadzana do pomocy socjalnej na rzecz rodzin ubogich z jednej strony,

ani z drugiej strony wyłącznie do zwiększania dzietności. Polityka ta powinna nie tylko zmniejszać ubóstwo i wykluczenie poprzez instrumenty aktywizacji, ale także zapobiegać popadnięciu w stan wykluczenia i ubóstwa zagrożonych rodzin.

7) Polityka społeczna powinna być nastawiona nie tylko na leczenie skutków ubóstwa i wykluczenia oraz zmniejszania ich dolegliwości, ale w niemniejszym stopniu zapobiegać powstawaniu tych zjawisk.

Proponowane kierunki zmian w polityce przeciw ubóstwu i wykluczeniu

- Traktowanie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu jako priorytetu polityki publicznej
- Traktowanie walki z ubóstwem i wykluczeniem nie jako domeny pomocy społecznej ale zintegrowanej polityki społecznej
- Wydatki na politykę społeczną traktowanie nie jako kosztu, ale prorozwojowej inwestycji
- Zmiana alokacji nakładów na zabezpieczenie społeczne zamiast szukania oszczędności w sferze socjalnej
- Przeznaczenie większych środków publicznych na świadczenia usługowe i rzeczowe (*benefits in kind*)
- Przeznaczenie większych środków publicznych na politykę, której beneficjentami będą dzieci i rodziny z dziećmi

Bibliografia

- Dryll I., *Próg ekonomicznego rozsądku*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2010.
- Kowalik T., *Polska Transformacja*, Warszawa 2009.
- Kurowska A., *Skąd się bierze bieda?*, http://www.for.org.pl/upload/File/zeszyty/Zeszyty_Skad_sie_bierze_bieda_Kurowska.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.
- Leś E., *Polityka rodzinna wobec osób o niskich dochodach. Mechanizm wzmacniający czy redukujący nierówności?*, w: E. Leś, S. Bernini (red.), *Przemiany rodziny w Polsce i we Włoszech i ich implikacje dla polityki rodzinnej*, Warszawa 2010.
- Księżopolski M., *Modele polityki społecznej a ograniczenie problemów ubóstwa wykluczenia społecznego*, w: R.Szarfenberg, C. Żołędowski, M.Theiss (red.), *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa 2010.
- Panek T., *Ubóstwo i nierówności. Dylematy pomiaru*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Ubostwo_i_nierownosci-dylematy_pomiaru.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.
- Praca Polska 2010*, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, http://home.agh.edu.pl/~solidagh/pliki/Raport_Praca_Polska_2010.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.
- Polski Raport Social Watch 2010. Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, http://www.kph.org.pl/publikacje/raport_sw_2010.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.
- Second Biennial report on social services of general interest*, <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6221&langId=en>, odczyt z dn. 15.03.2011.
- Szarfenberg R., *Ubóstwo i wykluczenie – szkic do diagnozy i rekomendacji*, Warszawa 2010, mps.
- Szarfenberg R., *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, w: G.Filrit-Fesnak, M.Szylko-Skoczny (red.), *Polityka Społeczna*, Warszawa 2009.
- Szarfenberg R., *Ubóstwo, wykluczenie, nierówność, dyskryminacja – problemy wymagające rozwiązań*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/SWdodatek.pdf>, odczyt z dn. 15.03.2011.
- Ubóstwo w Polsce. Zasięg ubóstwa w Polsce w 2009 r.*, GUS, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce-broszura.pdf, odczyt z dn. 15.03.2011.
- Warzywoda-Kruszyńska W., *Nie widzieć, nie słyszeć, nie mówić – bieda wśród dzieci w Polsce*, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Poznań 2010.