

Zatrudnienie w Polsce 2011

UBÓSTWO A PRACA

pod redakcją Macieja Bukowskiego i Igi Magdy



Warszawa 2013



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO PRACY
I POLITYKI SPOŁECZNEJ

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Zatrudnienie w Polsce 2011

UBÓSTWO A PRACA

pod redakcją Macieja Bukowskiego i Igi Magdy

Warszawa 2013

Autorzy

Redaktorzy naukowi:

dr Maciej Bukowski, dr Iga Magda

Część I

dr Maciej Bukowski

Sonia Buchholtz

Część II

Piotr Lewandowski

Paweł Chrostek

Agnieszka Kamińska

Część III

Maciej Lis

Monika Potoczna

Część IV

dr Michał Myck

Michał Kundera

Monika Oczkowska

Zawarte w tej publikacji poglądy i konkluzje wyrażają opinie autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Badanie wykonane w ramach prac nad projektem: *Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej*, realizowanym przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i zainicjowanym przez Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez:



Instytut Badań Strukturalnych
ul. Rejtana 15 lok. 28
02-516 Warszawa, Polska
www.ibs.org.pl

Partner merytoryczny:

Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA

ul. Królowej Korony Polskiej 25

70-486 Szczecin

Projekt okładki, skład, łamanie

studio graficzne Temperówka

www.temperowka.pl

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła.

© Copyright by Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich

ISBN: 978-83-61638-82-7

W badaniach wykorzystano jednostkowe dane z reprezentatywnych badań ankietowych udostępnionych przez Eurostat, Komisję Europejską oraz przez GUS. Komisja Europejska, Eurostat i GUS nie ponoszą odpowiedzialności za wyniki i wnioski znajdujące się w publikacji.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO PRACY
I POLITYKI SPOŁECZNEJ

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



WPROWADZENIE

Z przyjemnością składamy na Państwa ręce siódmą edycję „Zatrudnienia w Polsce”. Publikacja została przygotowana z inicjatywy MPIPS w ramach projektu systemowego *Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej*, na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich przez Instytut Badań Strukturalnych. W tej edycji przyglądamy się bliżej zagadnieniu ubóstwa. Rosnący dobrobyt Polaków nie jest dystrybuowany równomiernie, a część polskiego społeczeństwa nie jest w stanie zaspakajać swoich najprostszycy potrzeb. Poprawa sytuacji gospodarczej redukuje zagrożenie ubóstwem, natomiast jeśli takie ryzyko zaistnieje, pomoc powinna być udzielana w sposób skuteczny i efektywny.

Pierwsza część służy wyjaśnieniu, czym właściwie jest ubóstwo, i do jakiego stopnia związane jest ze zjawiskami takimi jak deprivacja materialna czy wykluczenie społeczne. Niejednoznaczna jest bowiem identyfikacja w makroskali granicy między ubogimi a nieubogimi. W oparciu o takie fundamenty, zajmujemy się dalej charakterystykami ubóstwa w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej, a także jego regionalnym i lokalnym wymiarem. W tej części istotne jest zagadnienie, na ile ubóstwo wynika z cech gospodarki krajowej, regionalnej oraz indywidualnych cech jednostek. Wprowadzone w tej części tematy tworzą panoramę treści poruszanych w kolejnych częściach raportu.

Drugą część poświęcono ubóstwu wybranych grup: osób starszych, dzieci i niepracujących. Przeprowadzone analizy pozwalają autorom na rozprawienie się z mitami krążącymi na ten temat, a także na wydobycie tych charakterystyk, które pozostają szczególnie istotne z perspektywy konstruowania instrumentów wsparcia dedykowanych dla grup szczególnie zagrożonych ubóstwem. Zagadnienie to wśród dzieci ma swoje rozszerzenie w przeprowadzonej analizie międzypokoleniowego wymiaru ubóstwa, w której przedstawiamy determinanty oraz możliwe drogi przeciwdziałania temu zjawisku.

Trzecia część dedykowana jest związkowi między nierównościami dochodowymi a sytuacją na rynku pracy. W tej części zmiany rozkładu płac w Polsce konfrontowane są z dynamiką ubóstwa. Towarzyszy im refleksja na temat wpływu na ubóstwo przemian społecznych w polskim społeczeństwie, między innymi struktury gospodarstw domowych czy aktywności zawodowej kobiet. Istotną rolę odgrywa spojrzenie na pracujących ubogich (tzw. *working poor*), które pozwala określić, czy przyczyną stanu, w którym nawet praca zarobkowa nie pozwala osiągnąć minimalnego poziomu dochodów tkwią w większym stopniu w charakterystykach gospodarstwa domowego czy wykonywanej pracy. Stawiane jest w niej także pytanie o to, czy sytuacja ubogich gospodarstw domowych utrwała się, czy też podejmowanie niskopłatnej pracy rzeczywiście pozwala wyrwać się z ubóstwa.

Część czwarta poświęcona jest narzędziom i instrumentom walki z ubóstwem. Opisany we wcześniejszych częściach stan rzeczy pozwala przyrzeć się skuteczności i efektywności wykorzystywanych w Polsce narzędzi polityki społecznej, zarówno podatkowych, jak i świadczeniowych. Szczególne miejsce w tej części zajmie kwestia finansowego wsparcia rodzin z dziećmi, jako elementu polityki społecznej i demograficznej. Kluczowym elementem są symulacje wpływu na poziom ubóstwa w Polsce hipotetycznych zmian w elementach funkcjonującego systemu wsparcia. Podsumowanie raportu stanowią rekomendacje dla polityki publicznej.

Wprowadzenie 3

1. UBÓSTWO I NIERÓWNOŚCI 7

2. WYKLUCZENI 61
- społeczne wymiary biedy w Polsce i Europie

3. PRACA A NIERÓWNOŚCI I UBÓSTWO 101

4. PAŃSTWO I NIERÓWNOŚCI 153
- polityka publiczna wobec problemu ubóstwa i wykluczenia

Rekomendacje dla polityki publicznej 183

Aneks metodologiczny 187

1. UBÓSTWO I NIERÓWNOŚCI

Autorzy:
Sonja Buchholtz
Maciej Bukowski

	Wprowadzenie	11
1	Czym jest ubóstwo?	12
1.1	DLACZEGO POLITYCY INTERESUJĄ SIĘ UBÓSTWEM?	12
1.2	O CZYM MYŚLĘ, GDY MÓWIĘ O UBÓSTWIE?	14
1.3	KIEDY UBOGI, A KIEDY WYKLUCZONY SPOŁECZNIE?	24
2	Kto jest ubogi, a kto wykluczony?	30
2.1	GDZIE LEŻY GRANICA UBÓSTWA?	30
2.2	CZY UBODZY POZOSTAJĄ BEZ ŚRODKÓW DO ŻYCIA?	33
2.3	GLOBALNY I LOKALNY WYMIAR UBÓSTWA	38
2.4	KTO JEST NAJBARDZIEJ ZAGROŻONY UBÓSTWEM?	47
3	Ubóstwo - zdarzenie losowe czy przeznaczenie?	50
3.1	UBÓSTWO W PRZESTRZENI POLITYKI PUBLICZNEJ	50
3.2	JAKIE WYZWANIA STOJĄ PRZED POLSKĄ W ZAKRESIE REDUKCJI UBÓSTWA?	53
	Podsumowanie	57
	Bibliografia	58

SPIS RAMEK / Część I		
Ramka I. 1	Ubóstwo w Milenijnych Celach Rozwoju oraz Strategii Europa 2020	13
Ramka I. 2	Średnia czy mediana?	16
Ramka I. 3	Specyfika danych dotyczących ubóstwa – dylematy i rozwiązania	19
Ramka I. 4	Skale ekwiwalentności	21
Ramka I. 5	Współczynnik Giniego – przykład miary relatywnej	22
Ramka I. 6	Wykluczenie społeczne	26
Ramka I. 7	Wskaźniki lejkenowskie	27
Ramka I. 8	Redukcja nierówności i ubóstwa w Polsce na tle Unii Europejskiej	32

SPIS TABEL / Część I		
Tabela I. 1	Realizacja Milenijnych Celów Rozwoju przez Polskę	13
Tabela I. 2	Ujęcia ubóstwa – ograniczenia metodyczne	15
Tabela I. 3	Wskaźniki nierówności i ubóstwa	23
Tabela I. 4	Wymiary deprivacji materialnej wykorzystywane w badaniu EU-SILC i Diagnostyce Społecznej	25
Tabela I. 5	Wskaźniki lejkenowskie	27
Tabela I. 6	Czynniki wykluczenia społecznego	28
Tabela I. 7	Subiektywna ocena granicy ubóstwa wśród ubogich i nieubogich; 2011	33
Tabela I. 8	Wybrane statystyki dla klastrów gospodarczych	45
Tabela I. 9	Wybrane statystyki dla klastrów demograficznych	47
Tabela I. 10	Źródła wysokiego HDI w różnych częściach świata; 2013	50
Tabela I. 11	Indeksy cząstkowe OECD Better Life Index	52
Tabela I. 12	Obiektywne prądy w gospodarce wymuszające zmiany w polityce społecznej Polski do 2050 roku	54
Tabela I. 13	Wyzwania modernizacyjne Polski do 2050 roku	55

SPIS WYKRESÓW / Część I		
Wykres I. 1	Zagrożenie ubóstwem w ujęciu wydatkowym i dochodowym; 1998-2011	17
Wykres I. 2	Struktura ubogich według głównego źródła dochodu gospodarstwa domowego; 2011	17
Wykres I. 3	Dynamika zmian mediany dochodów i wydatków ekwiwalentnych; 1998-2010 (1998=100)	18
Wykres I. 4	Sezonowość dochodów w gospodarstwach rolniczych i nierolniczych, w Polsce; 1998-2011 (styczeń każdego roku=100)	18

Wykres I. 5	Dystrybuanty rozkładów dochodu ekwiwalentnego w gospodarstwach rolniczych według BBGD i EU-SILC; 2007	20
Wykres I. 6	Dystrybuanty rozkładów dochodów i wydatków ekwiwalentnych według różnych źródeł; 2007	20
Wykres I. 7	Wielkość gospodarstwa domowego a skala ekwiwalentności	21
Wykres I. 8	Współczynnik Giniego w Polsce; 1985-2011	22
Wykres I. 9	Granice ubóstwa w Polsce według miar ubóstwa; ceny bieżące – lewy panel, ceny stałe – prawy panel; 1994-2011	31
Wykres I. 10	Stopa ubóstwa w Polsce według granic ubóstwa; 1994-2011	31
Wykres I. 11	Stopa ubóstwa socjalnego a zmienne ekonomiczne; 1994-2011	31
Wykres I. 12	Wskaźniki nierówności i ubóstwa w Polsce i UE-27; 2004-2008	32
Wykres I. 13	Subiektywna granica ubóstwa wg percentyli rozkładu dochodu ekwiwalentnego; 1999-2011	33
Wykres I. 14	Strategie gospodarowania dochodem a zaspokojenie bieżących potrzeb; 2011	34
Wykres I. 15	Strategie przeżycia przy dochodach niepozwalających zaspokoić bieżących potrzeb; 2011	35
Wykres I. 16	Przeznaczenie zaciągniętych pożyczek i kredytów; 2011	35
Wykres I. 17	Metraż miejsca zamieszkania na osobę według decyla dochodu ekwiwalentnego oraz rozmiarów gospodarstwa domowego; 2011	35
Wykres I. 18	Jakość życia w ubogich i medianowych gospodarstwach domowych w miastach (lewy panel) i na obszarach wiejskich (prawy panel); 2011	36
Wykres I. 19	Deprywacja materialna w wybranych percentylach rozkładu; 2011.	37
Wykres I. 20	Wyposażenie gospodarstw domowych w komputer z internetem według percentyli dochodu ekwiwalentnego; 2011	37
Wykres I. 21	Wiek majątku gospodarstwa domowego wg rozkładu dochodów; 2011	38
Wykres I. 22	Wyposażenie gospodarstw domowych wg percentyli dochodu; 2001, 2006, 2011.	39
Wykres I. 23	Ocena własnego dochodu; 1999-2011	39
Wykres I. 24	Ubóstwo i izolacja społeczna w badaniach spójności społecznej; 2011	39
Wykres I. 25	Klastry ubóstwa w UE-27; 2008	41
Wykres I. 26	Redukcja zagrożenia ubóstwa transferami społecznymi (z emeryturami) w krajach UE-27; 2010	41
Wykres I. 27	Szacunek skali ubóstwa w Polsce i UE-27; 2010	42
Wykres I. 28	Poziom ubóstwa a jego percepcja w krajach UE-27; 2010	42
Wykres I. 29	Zróżnicowanie zagrożenia ubóstwem w UE-27 na poziomie NUTS-2; 2009	42
Wykres I. 30	Stopa ubóstwa absolutnego i relatywnego w województwach Polski; 2011	43
Wykres I. 31	Postrzeganie poziomu ubóstwa w województwach; 2011	43
Wykres I. 32	Relatywna stopa ubóstwa według klasy miejsca zamieszkania; 2011	43
Wykres I. 33	Wpływ obecności dużych miast na skalę ubóstwa; 2011	44

Wykres I. 34	Grupy najsilniej zagrożone ubóstwem – opinie a rzeczywistość; 2010	48
Wykres I. 35	Przyczyny ubóstwa – opinie; 2010	48
Wykres I. 36	Redukcja ubóstwa wśród dzieci i osób starszych; 2010	49
Wykres I. 37	Human Development Index 2013 – liderzy a UE	51
Wykres I. 38	Ewolucja wielkości HDI według klastrów ubóstwa – średnia (lewy panel) i zróżnicowanie wewnętrzne (prawy panel)	51
Wykres I. 39	OECD Better Life Index – rezultaty Polski	52

SPIS MAP / Część I

Mapa I. 1	Współczynnik Giniego w Europie (%); 2011	22
Mapa I. 2	Klastry ubóstwa w UE-27, 2008	41
Mapa I. 3	Determinanty ubóstwa – klastry gospodarcze	45
Mapa I. 4	Determinanty ubóstwa – klastry demograficzne	47

SPIS SCHEMATÓW / Część I

Schemat I. 1	Ewolucja ujęcia ubóstwa	14
Schemat I. 2	Średnia a mediana – przykład	16
Schemat I. 3	Ubóstwo, deprywacja materialna a wykluczenie społeczne	29

Wprowadzenie

Nie ma wątpliwości, że owoce wzrostu gospodarczego nigdy nie były równomiernie rozłożone w społeczeństwie. Obok siebie żyją ludzie zamożni, osiągający wysokie dochody i dysponujący znacznym majątkiem, jak i ci, których środki są bardzo ograniczone, a perspektywy wzbogacenia się - nikłe. Także sami ubodzy różnią się między sobą: wśród nich są bowiem zarówno tacy, których dochody nie pozwalają na aktywne funkcjonowanie w przestrzeni publicznej, lecz którzy mogą być pewni, że ich podstawowe potrzeby - jedzenia, snu, mieszkania - zostaną zaspokojone, jak i ci, którzy skazani są na rzeczywistą wegetację. Historycznie rzecz biorąc, ubodzy mogli liczyć jedynie na własną aktywność i przedsiębiorczość. Dopiero relatywnie niedawno ich sytuacja stała się przedmiotem troski demokratycznych społeczeństw, a w dalszej kolejności - polityki publicznej państw rozwiniętych. Dziś, w dobie globalizacji, znacznych kontrastów w poziomie rozwoju i niepewnych perspektyw wzrostu gospodarczego w przyszłości, tematyka ubóstwa i walki z nim stała się jedną z kluczowych kwestii polityki międzynarodowej.

Ubóstwo ma bardzo różne oblicza w różnych regionach świata. W krajach rozwijających się przyjmuje ono często skrajną postać, w której realizacja podstawowych potrzeb życiowych staje się niemożliwa dla bardzo licznych grup społecznych. Z kolei w państwach uprzemysłowionych takie zdarzenia mają charakter jednostkowy, a za ubogich uważa się wszystkich, których dochody są poniżej określonego poziomu - mimo że ich sytuacja materialna i warunki życia są dużo lepsze niż większości mieszkańców państw rozwijających się. Poruszając więc tematykę ubóstwa, nie można zapomnieć o kwestiach definicyjnych. Dlatego głównym celem tej części raportu jest usystematyzowanie pojęć związanych z ubóstwem oraz stworzenie panoramy ilościowej tego zjawiska w Polsce na szerszym międzynarodowym tle. Stanowi więc ona swoiste wprowadzenie do zagadnień podejmowanych w całej publikacji.

W rzeczywistości, ubóstwo mierzone kategoriami ilościowymi stanowi jedynie pretekst do omówienia szerszej kategorii zjawisk: ubóstwa subiektywnego, deprivacji materialnej, izolacji i wykluczenia społecznego. Zagrożenie nimi istotnie wpływa na podejmowane strategie gospodarowania w obliczu niedoboru. Status materialny jest nieustannie konfrontowany z aspiracjami życiowymi jednostek, formowanymi na podstawie obecnego standardu życia w krajach zamożniejszych, co może wywoływać, nie w pełni uprawnione, poczucie relatywnego zubożenia. Z mikroperspektywy, na zagrożenie ubóstwem ograniczony wpływ ma regionalna gospodarka - jest ono raczej pochodną indywidualnych decyzji, które mogą być umiejscowione na lokalnym rynku pracy lub poza nim. Z tego względu, przeciwdziałanie mu to w dużej mierze tworzenie warunków do podejmowania zatrudnienia. W najbliższych dekadach, rynek pracy będzie zmieniać swój charakter pod wpływem przemian technologicznych, co wymusi weryfikację naszego spojrzenia na ubóstwo i metody walki z nim.

Część zaczynamy od opisanego, czym jest ubóstwo i w jakich okolicznościach stało się ono przedmiotem dyskursu publicznego i debaty politycznej. Dalej, odwołując się do bogatej literatury przedmiotu, budujemy siatkę pojęciową zagadnienia uwzględniającą interdyscyplinary charakter problematyki ubóstwa i polityki społecznej. Szczególną uwagę poświęcamy przy tym omówieniu nietrywialnych wzajemnych relacji ubóstwa i wykluczenia społecznego. W rozdziale drugim przedstawiamy zjawisko ubóstwa w sposób ilościowy. Pokazujemy m.in. różnice między ubóstwem Polaków postrzeganym obiektywnie i subiektywnie, przyglądamy się deprivacji materialnej i pytamy o to, w jakim stopniu ubóstwo różnicuje polskie regiony i grupy społeczno-ekonomiczne. Przeprowadzone analizy pozwalają nam w rozdziale trzecim na dyskusję roli ubóstwa z punktu widzenia państwa - w jaki sposób godzić cele polityki społecznej i polityki gospodarczej oraz jak wyjść zwycięsko z wyzwań, przed którymi stoimy: zmian strukturalnych, przemian technologicznych, starzenia się ludności oraz migracji.

1 CZYM JEST UBÓSTWO?

1.1 DLACZEGO POLITYCY INTERESUJĄ SIĘ UBÓSTWEM?

Poprawa sytuacji osób ubogich jest dziś powszechnie akceptowanym obowiązkiem polityki publicznej. Nie zawsze jednak tak było. Tradycyjnie, usługi wsparcia wobec ludzi o niskich dochodach świadczone były raczej przez osoby indywidualne, stowarzyszenia religijne i towarzystwa dobroczynne niż państwo. Ubóstwo stało się przedmiotem interwencji publicznej dopiero w drugiej połowie XIX wieku, kiedy zainteresowanie polityki poprawą sytuacji osób ubogich zaczęło być dyktowane nie tylko przesłankami natury moralnej, lecz także ekonomicznej i politycznej.

Z ekonomicznego punktu widzenia, ubóstwo może być źródłem negatywnych efektów zewnętrznych dla całej populacji i gospodarki. Dotyczy to m.in. rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych, na których ryzyko silniej narażone są społeczności ludzi skrajnie ubogich i bezdomnych, nie dysponujących środkami materialnymi, umożliwiającymi im na utrzymanie podstawowego poziomu higieny i kaloryczności posiłków. Ubóstwo występuje także relatywnie częściej w środowisku nielegalnych imigrantów, poszukujących wyższego standardu życia w kraju docelowym, nawet za cenę utraty wolności osobistej, pracy niewolniczej czy naruszeń prawa - korelując się jednocześnie z podwyższonym ryzykiem przestępczości, przemocy rodzinnej i alkoholizmu. Osoby ubogie relatywnie częściej skłonne są także do podejmowania pracy dorywczej w gospodarce nieformalnej, przy niższych standardach bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wyższym zanieczyszczeniu środowiska wywołanym przez zastosowanie relatywnie prymitywnych technologii produkcji. Niwelowanie tych negatywnych efektów zewnętrznych może być *a priori* bardziej problematyczne i kosztowne, niż walka z ubóstwem jako takim, co tworzy naturalną przestrzeń do podjęcia interwencji publicznej skierowanej do osób ubogich. Co więcej, jeśli ubóstwo w danym kraju wywiera wpływ na warunki życia i gospodarowania w skali ponadkrajowej, społeczność międzynarodowa ma powód, by wyrzucić dodatkową presję na kraje, które w kwestii ubóstwa nie podejmują adekwatnych działań (Risse, 2003).

Przeciwdziałanie ubóstwu może mieć także uzasadnienie moralne. Wyraz temu przekonaniu daje zwłaszcza społeczna nauka kościoła katolickiego oraz wywodzące się z niej doktryny polityczne europejskich partii chrześcijańsko-demokratycznych i liberalnych. Zgodnie z encyklikami papieskimi *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931) oraz *Centesimus Annus* (1991), powinnością państwa jest solidarność z jego obywatelami, a jego obowiązkiem - walka z niesprawiedliwościami gospodarki kapitalistycznej i ochrona społeczeństwa przed jej negatywnymi skutkami ubocznymi, m.in. poprzez zapewnienie im pewności zatrudnienia, dobrych warunków pracy, niezbędnego

odpoczynku czy płacy minimalnej. Wszystkie trzy encykliki podkreślają także subsydiarną rolę państwa wobec jego obywateli i mikrospołeczności. Inspiracja encyklikami papieskimi oraz przekonanie, że nadmierne rozwarstwienie społeczne, w tym - współwystępowanie przykładów skrajnego ubóstwa - wpływa negatywnie na jakość życia całej społeczności (Burguignon, 2004) zainspirowało, w latach 1940-1950., niemieckie środowisko ordoliberalistów do sformułowania koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, która w krótkim czasie stała się dominującą w Europie doktryną polityczną, akceptowaną przez zdecydowaną większość stronnictw politycznych. Współcześnie, obecność takich zjawisk jak głębokie ubóstwo i znaczne rozwarstwienie społeczne jest w większości państw rozwiniętych (por. Esping-Andersen, 1990) nieakceptowana i traktowana jako nieefektywność działania rynku, która powinna być przez państwo niwelowana (Acocella, 1998).

Obok przesłanek ekonomicznych i moralnych zainteresowanie ubóstwem ze strony polityki publicznej ma także przyczyny pragmatyczne. Stopniowa demokratyzacja procesu politycznego, jaka zaszła w Europie Zachodniej między połową XIX a połową XX wieku, spowodowała rozszerzenie grupy osób uprawnionych do głosowania o środowiska w przeszłości z uczestnictwa w polityce wyłączone z racji płci (kobiety), pochodzenia społecznego (chłopi, robotnicy) czy statusu majątkowego (ubodzy). Zachęciło to polityków do uwzględniania interesów ekonomicznych tych grup w większym stopniu niż wcześniej, przyspieszając włączenie do głównego nurtu polityki, przy jednoczesnym daleko idącym przetworzeniu, idei zarezerwowanych początkowo dla skrajnie lewicowych nurtów rewolucyjnych: sprawiedliwości społecznej, równości, solidaryzmu. W efekcie już pod koniec XIX wieku w Niemczech i na początku wieku XX w Wielkiej Brytanii pojawiły się pierwsze systemy zabezpieczenia społecznego nakierowane na walkę z ubóstwem ludzi starszych, a w okresie późniejszym także innych grup społecznych. Impulsem do rozszerzenia zakresu opieki państwa nad osobami zagrożonymi ubóstwem stał się zwłaszcza Wielki Kryzys lat 1930., w wyniku którego w wielu krajach rozwiniętych doszło do wprowadzenia pierwszych systemów wsparcia bezrobotnych poprzez zasiłki i systemy prac interwencyjnych (m.in. amerykański *Social Security Act* z 1935 roku). Instrumenty te rozpowszechniły się jednak w całym świecie rozwiniętym dopiero w okresie powojennym wraz ze sformułowaniem i przeniknięciem do polityki idei społecznej gospodarki rynkowej.

W wymiarze międzynarodowym dokumentem politycznym potwierdzającym współcześnie wysoką rangę praw jednostki do podstawowego zakresu zabezpieczenia społecznego jest uchwalona przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 1948 roku Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Mówi ona m.in. że (Artykuł 23) „Każdy pracujący ma prawo do odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia, zapewniającego

RAMKA
I.1

Ubóstwo w Milenijnych Celach Rozwoju oraz Strategii Europa 2020

Milenijne Cele Rozwoju (*Millenium Development Goals*) to przyjęty w 2000 roku zestaw 8 celów dla społeczności międzynarodowej, ukierunkowany na poprawę poziomu życia i potencjału rozwojowego w 189 krajach-sygnatariuszach porozumienia (w tym w Polsce), obejmujący:

1. eliminację skrajnego ubóstwa i głodu (cel priorytetowy) > ograniczenie o połowę liczby ludzi, (1) których dochód nie przekracza 1 USD dziennie oraz (2) którzy cierpią głód,
2. zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym > zapewnienie wszystkim chłopcom i dziewczętom możliwości ukończenia pełnego cyklu nauki na poziomie podstawowym,
3. promocję równości płci oraz awansu społecznego kobiet > eliminacja nierównego dostępu płci do pierwszego i drugiego szczebla edukacyjnego do 2005 roku, a na wszystkich szczeblach do 2015 roku,
4. ograniczenie umieralności dzieci > ograniczenie o 2/3 wskaźnika umieralności dzieci do lat 5,
5. poprawę opieki zdrowotnej nad matkami > ograniczenie o 3/4 wskaźnika umieralności matek,
6. ograniczenie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS, malarii i innych chorób > powstrzymanie (1) HIV/AIDS i ograniczenie ilości nowych zakażeń oraz (2) malarii i innych groźnych chorób i ograniczenie liczby zachorowań,
7. zastosowanie zrównoważonych metod gospodarowania zasobami naturalnymi > 4 cele szczegółowe,
8. stworzenie globalnego partnerskiego porozumienia na rzecz rozwoju > 6 celów szczegółowych.

Realizacja tych celów w skali globalnej ma pozwolić na stworzenie warunków respektujących podstawowe potrzeby i prawa ludzkie, do których należą m.in. wolność od głodu, dostępność edukacji, opieki zdrowotnej czy miejsca zamieszkania. Osiągnięcie tego stanu rzeczy wymaga konsekwentnej partnerskiej współpracy. Dzięki rozwojowi statystyki ubóstwa w krajach rozwijających się oraz jej systematycznemu monitoringowi możliwe jest śledzenie postępu w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju w skali świata i poszczególnych państw, w tym zwłaszcza w najuboższych z nich.

Osiągnięcie celu priorytetowego w skali świata jest wciąż możliwe do osiągnięcia, chociaż bez wyraźnego przyspieszenia najprawdopodobniej tylko w wybranych regionach – poza krajami uprzemysłowionymi przede wszystkim w Azji Wschodniej – zarówno w kwestii ubóstwa, jak i głodu. Osiągnięcie Milenijnych Celów Rozwoju w niektórych częściach świata nie będzie możliwe jeszcze przez wiele lat. Dotyczy to zwłaszcza Afryki Subsaharyjskiej, w której za mniej niż 1,25 USD dziennie w 2005 roku żyło aż 51% ludności, a także południowej Azji – dla której wskaźnik ten sięgał 39%, podczas gdy w południowo-wschodniej Europie ten problem dotyka zaledwie niespełna 1% populacji. W Polsce problem najgłębszego ubóstwa, wyznaczanego przez dochód poniżej 1 USD dziennie, jest bardzo mały (ok. 0,1% populacji ogółem). Pod tym względem Polska nie różni się od innych państw uprzemysłowionych. Dlatego, podobnie jak w innych krajach rozwiniętych, pogłębione analizy zjawiska ubóstwa prowadzone w niej raczej w odniesieniu do ubóstwa relatywnego, niezależnego od tego jak wysoki jest, wyrażony w dolarach, dzienny poziom dochodu najuboższej części społeczeństwa.

TABELA I. 1. REALIZACJA MILENIJNYCH CELÓW ROZWOJU PRZEZ POLSKĘ

	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2009
udział populacji żyjącej za mniej niż 1 USD (PPP) dziennie (%)	4,2	1,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
luka ubóstwa (%)	1,6	0,3	0	0	0	0	0
udział najuboższych 20% rozkładu w dochodach narodowych (%)	6,5	8,2	7,9	7,6	7,3	7,6	7,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UN Stat.

W takim samym duchu – koncentrującym uwagę na ubóstwie relatywnym – zapisane są cele strategii Europa 2020. Aby w Unii Europejskiej osiągnąć rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – tj. umożliwiający aktywne uczestnictwo ubogich w życiu ekonomicznym i społecznym – planowane jest zmniejszenie liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o 20 mln osób (ok. 25%) do 2020 roku, przy czym kraje członkowskie zadeklarowały własne cele cząstkowe, które łącznie nieznacznie przekraczają 10 mln,¹ a więc połowę wielkości deklarowanej jako pożądana dla całej wspólnoty. Poszczególni członkowie decydują przy tym samodzielnie, czy redukcja ubóstwa ma następować w całej populacji, czy ze szczególną intensywnością ma objawić się w wybranych grupach. W Danii zaakcentowano kwestię ubóstwa i wykluczenia gospodarstw domowych o niskiej intensywności podaży pracy, w Niemczech – osób długotrwale bezrobotnych, w Szwecji – przebywających na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, a w Wielkiej Brytanii – dzieci. Przed Polską stoi zadanie redukcji liczby ubogich o 1,5 mln osób, co stanowi cel porównywalny z tym ustalonym przez Hiszpanię (1,4-1,5 mln) w wartościach absolutnych oraz z Włochami (2,2 mln) w relacji do liczby mieszkańców.

Wsparciu osiągania cząstkowego celu za zakresu ubóstwa służą *Krajowe Programy Reform* oraz inicjatywa przewodnia *Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, a także powołany ostatnio do życia Pakiet Inwestycji Społecznych (*Social Investment Package*). W perspektywie finansowej 2014-2020 każdy kraj UE zobowiązany został do napisania dokumentu, w którym przedstawi listę działań ukierunkowanych na zmniejszenia skali zagrożenia ubóstwem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie UN, 2010 oraz KE, 2010.

1 Wybrane cele mają krótszy horyzont czasowy i mogą być weryfikowane.

jemu i jego rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej i uzupełnianego w razie potrzeby innymi środkami pomocy społecznej”, a także, że (Artykuł 25) „Každy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne, oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny”. Tym samym sygnatariusze Karty potwierdzają, że dążeniem społeczności międzynarodowej powinno być zapewnienie wszystkim ludziom, niezależnie od kraju urodzenia i zamieszkania, pewnego minimalnego standardu życia i zabezpieczenia społecznego. Mimo, że idea ta jest jeszcze daleka od urzeczywistnienia, to jednak ONZ poprzez szereg działań podejmowanych wokół Milenijnych Celów Rozwoju (por. Ramka I.1), dąży do wdrożenia takiego minimalnego standardu nawet w najbiedniejszych krajach świata.

1.2 O CZYM MYŚLĘ, GDY MÓWIĘ O UBÓSTWIE?

CO TO JEST UBÓSTWO?

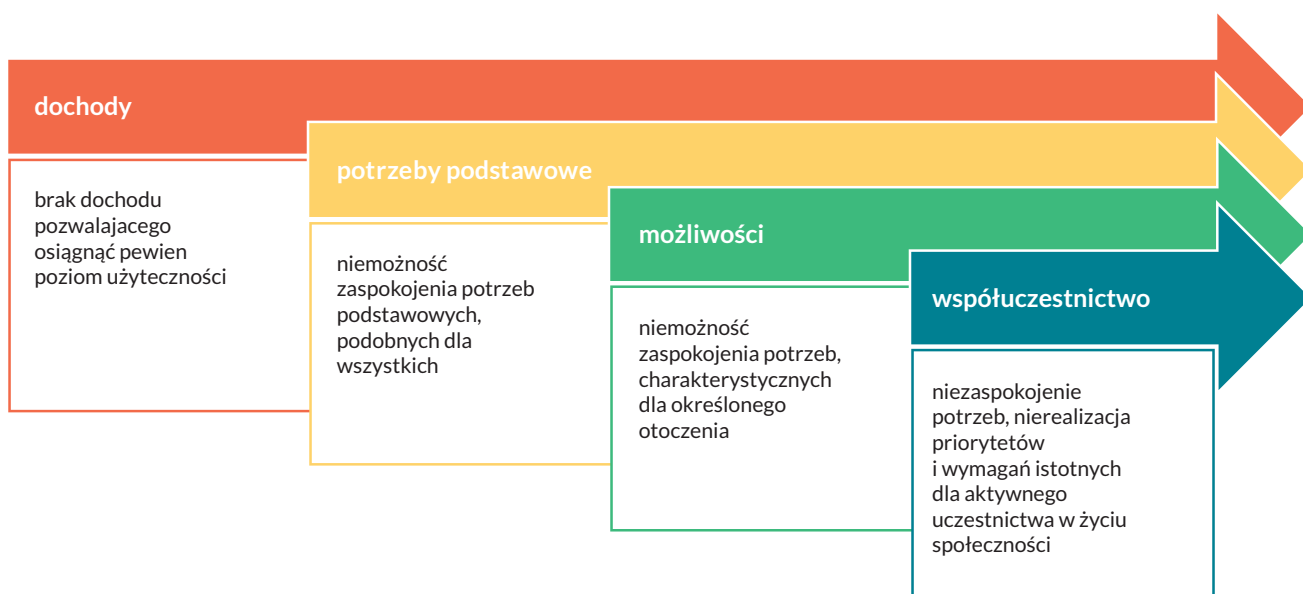
Na przestrzeni ostatnich dwustu lat rozumienie ubóstwa w naukach społecznych przeszło znaczącą ewolucję – od zjawiska *stricte* ekonomicznego do wielowymiarowego fenomenu obejmującego różne sfery życia społecznego. Pierwotnie o ubóstwie mówiono przede wszystkim jako o sytuacji, w której posiadane **dochody** nie pozwalają jednostkom na osiągnięcie określonego poziomu życia. Ujęcie pieniężne, zapoczątkowane przez Bootha i Rowntree’ego, wykorzystywano zwłaszcza na przełomie XIX i XX wieku (Laderchi i inni, 2003). Z czasem jednak

w literaturze przedmiotu zaczęto definiować ubóstwo jako sytuację **niezaspokojenia podstawowych potrzeb** ludzkich, takich jak miejsce zamieszkania czy jedzenie, z powodu nie dysponowania wystarczającymi do tego zasobami (Townsend, 1954). To ujęcie funkcjonuje do dziś w ekonomii rozwoju, której przedmiotem zainteresowania są najbiedniejsze regiony świata.

W latach 1980. za sprawą Amartyi Sena (1980) podejście to uległo modyfikacji - przez ubóstwo zaczęto rozumieć nie tyle czysty fakt niezaspokojenia podstawowych potrzeb, co raczej brak dóbr skutkujących taką **niemożliwością**. W tym ujęciu jednostka nie potrzebuje danego dobra ze względu na sam fakt jego istnienia, ani z powodu jego szczególnych cech, lecz ze względu na jego funkcjonalność - a więc dlatego, że służy ono zaspokajaniu jej ważnych potrzeb. Przykładowo, przesłanką posiadania roweru nie jest jego wartość rynkowa, ani jego uroda, a poprawa mobilności. Potrzeby te są zmiennie w czasie i przestrzeni – niegdyś wystarczyło zaspokoić głód, ochronić się przed zimą czy przemocą – współcześnie na znaczeniu zyskały potrzeby wyższego rzędu, związane z uczestnictwem jednostek w danej społeczności. Rozwinięcie tej perspektywy znaleźć można w koncepcji współuczestnictwa, która ubóstwem nazywa stan, gdy braki dóbr skutkują niezaspokojeniem priorytetów i wymagań ważnych w danym otoczeniu, a co za tym idzie – **ograniczają możliwość aktywnego uczestnictwa jednostki w życiu całej społeczności**.

Pierwsze intuicje na temat niefinansowego aspektu ubóstwa przytoczył już Adam Smith w końcu XVIII wieku (Sen, 1983), identyfikując dobra, których posiadanie pozwala czuć się godnie (tj. bez poczucia wstydu) w przestrzeni publicznej. To, czym są te dobra, zależy od kontekstu społeczno-ekonomicznego i otoczenia gospodarczego.

Schemat I.1 | Ewolucja ujęcia ubóstwa



Źródło: opracowanie własne.

Tabela I.2 | Ujęcia ubóstwa – ograniczenia metodyczne

wymiar/metoda	dochodowe	potrzeby podstawowe	możliwości	współuczestnictwo
odzwierciedlenie rzeczywistości	-	+/-	+	+
ograniczona liczba komponentów	+	+/-	-	-
addytywność komponentów	+	-	-	-
obojętność na czynniki kulturowe	+	-	-	-
porównywalność przestrzenna	+/-	-	+/-	-
porównywalność czasowa	+	+	+/-	+/-
wysoka precyzja pojęciowa	+	+/-	-	-
wysoka dostępność źródeł	+	+/-	-	-
wysoka rzetelność źródeł	+/-	+	?	?
niski koszt pomiaru	+	+/-	-	-
rekomendacje dla polityki gospodarczej	+	+	+/-	+/-

Źródło: opracowanie własne.

Innymi słowy, wyznaczniki minimalnego statusu materialnego, pozwalającego na godne funkcjonowanie w przestrzeni publicznej, są różne w różnych czasach. W epoce Adama Smitha taką rolę pełniły lniane koszule i skórzane obuwie, natomiast dziś mógłby to być dostęp do środków materialnych i finansowych umożliwiających aktywną realizację własnych potrzeb w sferze gospodarki, kultury, rozrywki, sportu, zdrowia, polityki czy nauki. Traktowanie ubóstwa jako zjawiska wielowymiarowego pozostaje przy tym bliskie naszej intuicji, czego dowodem jest język współczesnej debaty publicznej, w której zwraca się uwagę na te aspekty życia osób ubogich, które odróżniają je od życia innych ludzi – trudności z aprowizacją dzieci i sfinansowaniem ich edukacji, niemożność zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, brak dostępu do dóbr kultury, ograniczone uczestnictwo w życiu publicznym itp.

Realnym ograniczeniem analizy ubóstwa definiowanego poprzez niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb lub ograniczenia we współuczestnictwie w życiu danej społeczności jest metodyka pomiaru, która nie nadąża za rozwojem koncepcji teoretycznych. Fundamentalnym problemem metodologicznym jest przy tym wskazanie mierzalnego odpowiednika priorytetów, możliwości i funkcji, który odzwierciedliłby te wyznawane przez społeczeństwo wartości, których deficyty występowałyby szczególnie intensywnie wśród ludzi ubogich. Przeglądy literatury przedmiotu pod kątem alternatywnych możliwości pomiaru jakości życia i cenionych w społeczeństwie wartości (por. Alkire, 2007) potwierdzają silnie jakościowy i ograniczony przestrzennie zakres tego typu badań. Dla przykładu, badania przeprowadzone w Radżastanie (Indie) pozwoliły na identyfikację 32 warunków koniecznych, by poziom życia uznać za godziwy w kontekście indyjskim (UNFPA).² Wyspowość tego typu diagnoz przekłada się na niewielką porównywalność dokonywanych w różnym czasie i innej przestrzeni pomiarów, utrudniając wielowymiarową, porównawczą analizę

ilościową zjawiska ubóstwa – czy to w przekrojach międzynarodowych, czy też na przestrzeni lat w danym kraju. Powoduje to, że ubóstwo traktowane w kategoriach możliwości i współuczestnictwa, a także wieloaspektowe zjawisko wykluczenia społecznego, stanowią raczej domenę badań socjologicznych, przeprowadzanych na relatywnie niewielkich próbach, niż analiz o charakterze ekonomicznym i statystycznym odnoszących się do całych społeczeństw czy gospodarek. Mimo że pochodzące z tych badań jakościowych wnioski cechuje wysoka wartość poznawcza, to na podstawie analiz tego typu trudno jest wyrokować o skali, ewolucji w czasie i zróżnicowaniu przestrzennym szczegółowych charakterystyk ubóstwa i wykluczenia społecznego. Takie analizy nie są bowiem możliwe do przeprowadzenia nawet w odniesieniu do niewielkiej grupy wskaźników.

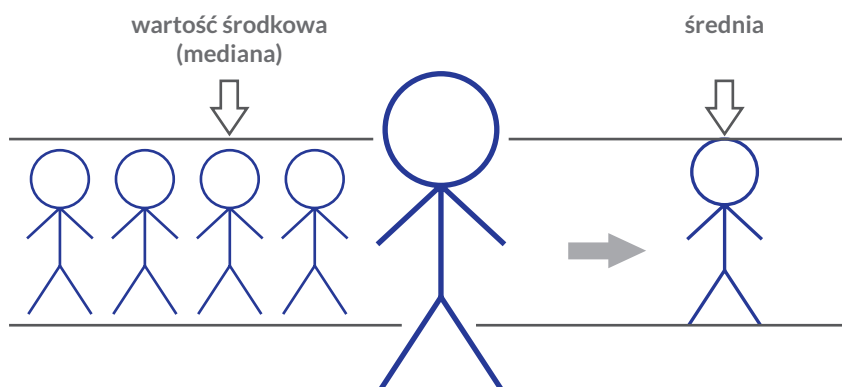
Nieco inne ograniczenia napotykamy, stosując dla wyłonienia populacji ubogich metodę potrzeb podstawowych. W tym ujęciu możliwe jest bowiem zdefiniowanie ograniczonej liczby mierzalnych wielkości służących do ich pomiaru. Ich dobór będzie jednak zawsze zagrożony zarzutem arbitralności, a nadawane poszczególnym wymiarom wagi będą miały duże przełożenie na rezultaty. Problematyczna pozostaje przy tym mnogość możliwych koszyków konsumpcji i potencjalnych strategii postępowania, prowadzących do zaspokojenia głodu czy potrzeb mieszkaniowych. Dodatkowym utrudnieniem może być przy tym to, że, zwłaszcza w odniesieniu do żywności, pojawia się konieczność uwzględnienia specyfiki geograficznej, klimatycznej i społeczno-demograficznej charakteryzującej poszczególne kraje, grupy społeczne czy rodzaje aktywności. Informacje o wzorcach konsumpcji ubogich, chociaż rzadziej wykorzystywane w pomiarze ubóstwa *explicite*, stanowią jednak cenny wkład do badań nad deprawacją materialną. Zestawienie ograniczeń poszczególnych metod zawiera Tabela I.2.

RAMKA
I.2

Średnia czy mediana?

W analizach ubóstwa przeprowadzanych w niniejszym raporcie fundamentalne znaczenie ma wartość środkowa (mediana), której nie można utożsamiać z wartością średnią. O ile istotą średniej jest wyliczenie przeciętnej wartości danej zmiennej w populacji, to w przypadku mediany odczytujemy wartość zmiennej przynależnej temu reprezentantowi danej populacji, który znajduje się w środku szeregu ułożonego rosnąco (od najmniejszego do największego). Przykładowo, w szeregu uczniów ustawionych wg wzrostu, medianowym wzrostem będzie wzrost ucznia, który jest zarówno nie niższy jak i nie wyższy od połowy swoich kolegów. Wzrost medianowego ucznia nie musi być równy średniej wzrostu wszystkich uczniów (por. Schemat I.2), bowiem mediana należy do klasy miar pozycyjnych, natomiast średnia – do grupy miar klasycznych.

SCHEMAT I.2 | ŚREDNIA A MEDIANA - PRZYKŁAD



W przypadku mediany nie ma znaczenia, jakie wartości zmiennych reprezentowały poszczególne osoby, o ile jednostki zostały uporządkowane rosnąco, tj. poprzednią osobę charakteryzuje niższa wartość zmiennej niż następną osobę. Dzięki tej właściwości, mediana jest niewrażliwa na obecność pojedynczych jednostek o silnie odstających wartościach zmiennej. Przykładowo, obecność wąskiej grupy miliarderów o wysokich dochodach miesięcznych silnie podnosi średnią, tworząc wrażenie, jakby dochody losowo wybranego pracującego były wyższe niż to jest w rzeczywistości a skala ubóstwa pozostawała niewielka. Inaczej jest z medianą: dla mediany istotna jest wyłącznie wartość zmiennej osoby znajdującej się dokładnie w środku uporządkowanego rosnąco szeregu.

Do innych miar pozycyjnych, którymi posługujemy się w całym opracowaniu, należą m.in.:

- kwartyle - kwartyle dzielą rozkład na 4 równe części, odcinając zatem 25%, 50% i 75% rozkładu,
- kwintyle - dzielące na 5 równych części (20%, 40%, 60%, 80%),
- decyle - dzielące na 10 równych części (10%, 20%,..., 80%, 90%),
- percentyle - dzielące na 100 równych części (1%, 2%,..., 98%, 99%).

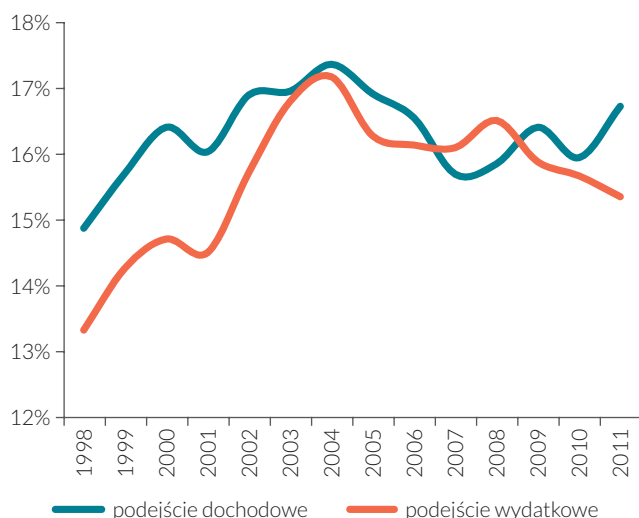
Źródło: opracowanie własne.

Za wykorzystaniem ujęcia dochodowego w ilościowej analizie ubóstwa, mimo jego ograniczeń, przemawia szereg argumentów: obiektywizm i transparentność pomiaru, porównywalność czasowa i przestrzenna, a także niskie koszty zbierania i analizy danych. Same informacje dotyczące dochodów, wydatków czy majątku gospodarstw domowych są jednak danymi wrażliwymi – ujawniane są niechętnie, często zaniżane, a ich dokładna klasyfikacja jest trudna i pracochłonna – tak w konstrukcji, jak i w uzupełnieniu. Specyfikę danych dotyczących ubóstwa przedstawia Ramka I.3.

W Badaniu Budżetów Gospodarstw Domowych oprócz informacji o przychodach członków gospodarstwa domowego zbierane są również dane o rozchodach danego gospodarstwa domowego. Informacje te pozwalają na utożsamienie ubóstwa ze szczególnie niskim poziomem konsumpcji. Podejście wydatkowe stosuje Główny Urząd Statystyczny, definiując próg ubóstwa na poziomie 50% średnich wydatków ekwiwalentnych

gospodarstw domowych. Z kolei definicją dochodową posługuje się w swoich badaniach Eurostat, określając granicę ubóstwa jako 60% mediany ekwiwalentnych dochodów gospodarstw domowych (por. Ramka I.2). W badaniach Eurostat stosowane jest podejście dochodowe, ponieważ odnosi się do sumarycznych dochodów respondenta z roku poprzedzającego badanie, nie do sytuacji w wybranym miesiącu jak w BBGD. Współwystępowanie w statystyce publicznej obu definicji ubóstwa rodzi pytanie o konsekwencje stosowania każdej z nich dla ogólnego obrazu zjawiska, jego struktury sektorowej, przestrzennej i dynamiki w czasie.

Podstawowe wskaźniki ubóstwa obliczone dla Polski na podstawie obu wymienionych definicji są na pierwszy rzut oka do siebie zbliżone, przy czym różnica pomiędzy odsetkiem ubogich szacowanym według kryterium wydatkowego i dochodowego na przestrzeni ostatniej dekady wyraźnie zmniejszyła się. Stopy ubóstwa charakteryzują się przy tym zbliżoną dynamiką

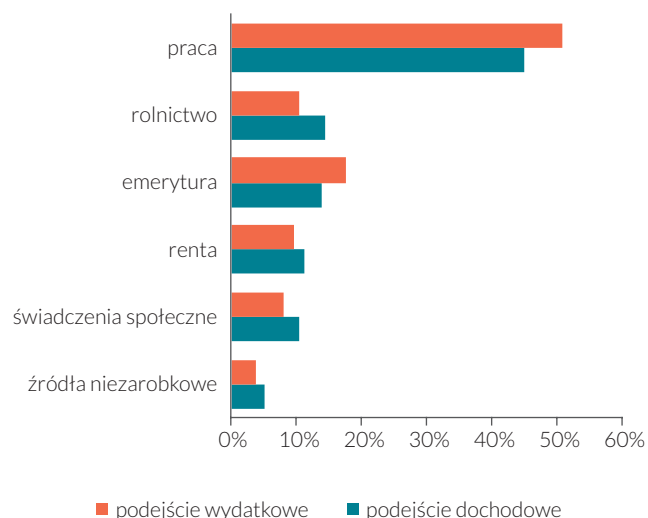
Wykres I.1 | Zagrożenie ubóstwem w ujęciu wydatkowym i dochodowym; 1998-2011

Objaśnienie: zastosowano zmodyfikowaną skalę ekwiwalentności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

niezależnie od przyjętej metody ich pomiaru (Wykres I.1). Także struktura ubogich pod względem płci, wykształcenia i miejsca zamieszkania nie różni się znacznie pomiędzy oboma podejściami. To samo można powiedzieć o strukturze osób ubogich według głównego źródła utrzymania (Wykres I.2), jednak w tym przypadku można dostrzec, że zastosowanie podejścia wydatkowego wskaże nieco większy udział pracowników najemnych i emerytów, a mniejszy rolników i rencistów w populacji osób ubogich, niż gdybyśmy posługiwali się kryterium dochodowym. Ogólne strukturalne podobieństwo nie oznacza jednak, że te same gospodarstwa domowe są identyfikowane jako ubogie przy zastosowaniu kryterium wydatkowego i dochodowego. W 2011 roku aż połowa z osób ubogich według podejścia dochodowego nie była uboga w ujęciu wydatkowym. Powodem może być tu asynchroniczność narażenia danego gospodarstwa domowego na oba rodzaje ubóstwa, przy czym ubóstwo dochodowe powinno wyprzedzać ubóstwo wydatkowe.

Różnica pomiędzy dochodami a wydatkami stanowi bowiem przyrost oszczędności. Gospodarstwa o wysokiej stopie oszczędności mogą być postrzegane jako ubogie z punktu widzenia wydatkowego. Z drugiej strony gospodarstwo, które utraciło dochody może przejściowo finansować swoje wydatki na niezmiennym poziomie dzięki finansowaniu ich z wcześniej zakumulowanych oszczędności. Dodatkowym problemem podejścia wydatkowego jest nieuwzględniania w wydatkach rat kredytów (por. GUS, 2011). Kredyty, zwłaszcza hipoteczne, mogą stanowić znaczną część rozchodów danego gospodarstwa domowego, zwłaszcza wśród gospodarstw pracowniczych. Ponieważ jednocześnie wydatki obejmują opłaty za najem mieszkania, to, stosując definicję GUS, do ubogich nie będziemy zaliczać osób, które wynajmują mieszkanie, a będziemy osoby spłacające kredyty mieszkaniowe kosztem wydatków konsumpcyjnych.

Wykres I.2 | Struktura ubogich według głównego źródła dochodu gospodarstwa domowego; 2011

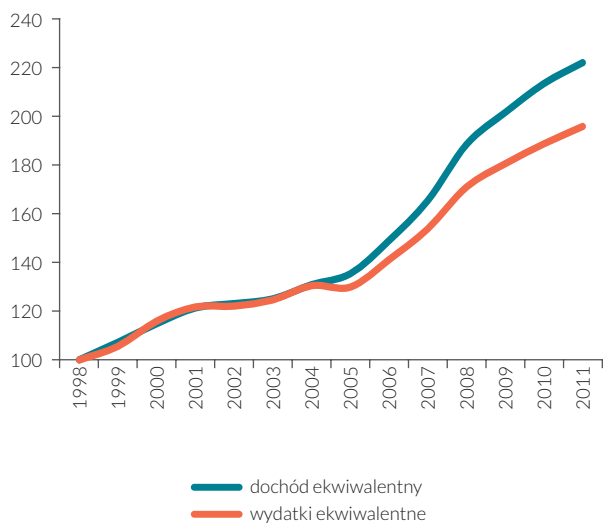
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

W 2008 roku według BBGD kredyt hipoteczny spłacało około 5% gospodarstw, co stanowi odsetek zbliżony do udziału gospodarstw rolniczych. Należy zauważyć, że na podstawie statystyk Związku Banków Polskich w 2012 roku liczba czynnych kredytów mieszkaniowych wynosiła 1,7 mln, co przy założeniu, że na jeden kredyt przypada jedno gospodarstwo, odpowiada około 12% gospodarstw domowych w Polsce.

Obserwację tę zdają się potwierdzać różnice w dynamice zmian dochodów i wydatków ekwiwalentnych w latach 1998-2011 (por. Wykres I.3).³ O ile w latach 1998-2005 była ona podobna, to od roku 2005 obserwujemy rozbieganie się dochodów i wydatków. Koresponduje to z zaobserwowanym w tym czasie wzrostem zadłużenia gospodarstw domowych, choć wartość rat kredytów i pożyczek hipotecznych spłacanych przez gospodarstwa domowe deklarowanych w BBGD jest niższe niż wynika to ze statystyk Związku Banków Polskich (ZBP, 2012). Z tych względów wydaje się, że z punktu widzenia dynamiki ubóstwa pełniejszego obrazu sytuacji w ostatnich latach dostarcza definicja dochodowa. Warto zauważyć, że dynamika zmian wydatków ekwiwalentnych gospodarstw domowych załamuje się w 2005 roku, zatem analiza zmian zjawiska ubóstwa według podejścia wydatkowego może być obciążona błędem.

W przypadku dochodów ważnym problemem rzutującym na interpretację wyników jest sezonowość dochodów z rolnictwa, które podlegają znacznym wahaniom w ciągu roku kalendarzowego. Najniższe dochody obserwuje się w miesiącach wiosennych, kiedy to przychody z rolnictwa są najniższe oraz istotnie rosną wydatki związane z prowadzeniem gospodarstwa

³ Wykorzystano zmodyfikowaną skalę ekwiwalencji OECD, według której wagę 1 przypisujemy pierwszemu dorosłemu, 0,5 – kolejnemu dorosłemu oraz 0,3 dziecku (czyli osobie w wieku 14 lat lub mniej).

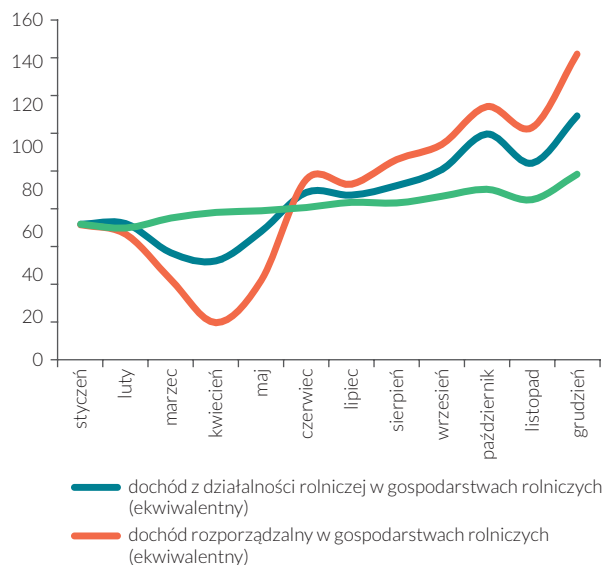
Wykres I.3 | Dynamika zmian mediany dochodów i wydatków ekwiwalentnych; 1998-2010 (1998=100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

rolnego (np. zakup nawozów) (Wykres I.4).⁴ Po zbiorach w lecie dochody z działalności rolniczej rosną sukcesywnie przez całą jesień i zimę. Na przestrzeni lat 1998-2011 dochody z rolnictwa w ostatnim kwartale roku kalendarzowego były wyższe niż w pozostałych kwartałach. Najwyższe dochody z działalności w miesiącach ostatniego kwartału są skutkiem niskich wydatków na działalność rolniczą w tym okresie oraz napływu przychodów ze sprzedaży zgromadzonych w danym roku zbiorów. Po 2004 roku dochody grudniowe były o 62% wyższe niż w styczniu, podczas gdy w latach 1998-2003 wskaźnik ten wynosił średnio 25%. Jest to związane z wypłatami dopłat bezpośrednich do rolnictwa. Ponadto zwiększenie pobierania produktów do spożycia w gospodarstwie domowym w okresie zimowym, które jest wliczane do dochodu, może również wpływać na wzrost dochodów w tym okresie. Oznacza to, że gdy ubóstwo zdefiniujemy na podstawie miary dochodowej to częściej do ubogich zaliczymy gospodarstwa rolnicze badane w miesiącach wiosennych, natomiast rzadziej w miesiącach zimowych.

Dochód z działalności rolniczej w gospodarstwach domowych rolniczych jest głównym, ale nie jedynym źródłem utrzymania gospodarstwa. Dochód ten w tego typu gospodarstwach stanowi około 50% (2008 rok). Otrzymywanie innego rodzaju dochodów, zwłaszcza regularnych dochodów z pracy najemnej bądź z emerytury, zmniejsza zjawisko sezonowości dochodu gospodarstw rolniczych (Wykres I.4). Dynamika dochodu rozporządzalnego gospodarstw rolniczych, wliczając dochody z innych źródeł, jest zbliżona do dynamiki dochodów pozostałych gospodarstw domowych.

⁴ Dochody z działalności rolniczej zdefiniowane są w BBGD jako różnica pomiędzy przychodami i wydatkami z działalności rolniczej.

Wykres I.4 | Sezonowość dochodów w gospodarstwach rolniczych i nierolniczych, w Polsce; 1998-2011 (styczeń każdego roku=100)

Objaśnienie: w każdym roku miesięczne dochody odniesiono do dochodów ze stycznia danego roku, a następnie miesięczne odchylenia uśredniono w latach 1998-2011.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD 1998-2011.

Mimo problemów z sezonowością, rozkład dochodów z rolnictwa obliczany na poziomie danych rocznych i miesięcznych nie różni się znacząco w zakresie najniższych percentyli dochodowych. Na wykresie I.5 porównujemy dystrybuantę rozkładów dochodu ekwiwalentnego w gospodarstwach rolniczych obliczoną na podstawie miesięcznych danych BBGD i rocznych EU-SILC. Widać wyraźną różnicę w górnych grupach dochodowych, która może wynikać z okresowo wysokich przychodów z rolnictwa uwzględnianych w BBGD. Jednak dla najniższych grup dochodowych, których dotyczy zjawisko ubóstwa, rozkład jest zbliżony. Ponadto rozkład dochodów z BBGD dla osób najuboższych (zarówno rolników, jak i pozostałych) jest zbliżony z danymi EU-SILC (Wykres I.6). Dane o dochodzie z Diagnozy Społecznej znacząco odbiegają od dwóch pozostałych źródeł.

Zastosowanie ujęcia dochodowego pozwala pozyskać szereg informacji o specyfice ubóstwa. Po pierwsze, umożliwia identyfikację, ile osób i w jakich grupach osiąga dochody nie pozwalające pokryć kluczowych potrzeb. Takie ujęcie nazywane jest **ubóstwem absolutnym**, ponieważ definiowane jest poprzez wartość koszyka reprezentującego pewne minimum konsumpcji, niezależne od tego, jak skoncentrowane są dochody w społeczeństwie. Innymi słowy, podejście to jest niewrażliwe na zróżnicowanie dochodów gospodarstw domowych lokujących się w kolejnych percentylach rozkładu dochodów, w tym gospodarstw w środku rozkładu (medianowych) i najbogatszych. Analiza osób ubogich według kryterium absolutnego pozwala opisać sytuację osób najmniej zamożnych, nie odnosząc jej do sytuacji osób lepiej sytuowanych. Definicją ubóstwa absolutnego posługuje się między innymi ONZ na potrzeby Milenijnych Celów Rozwoju (granica 1 dolara dziennie, obejmująca

RAMKA
I.3

Specyfika danych dotyczących ubóstwa – dylematy i rozwiązania

Analiza ubóstwa pozwala zidentyfikować, jaka część społeczeństwa nie może zaspokoić niezbędnych potrzeb (ujęcie absolutne) lub zaspokaja je w sposób gorszy niż pozostali (ujęcie relatywne). W praktyce, aby określić kwotowo granicę odróżniającą ubogich od nie-ubogich, wykorzystywane są dane o dochodach lub wydatkach gospodarstw domowych. W dłuższym horyzoncie czasu oba źródła powinny się zrównywać – ciągłe finansowanie konsumpcji kredytami i pożyczkami jest niemożliwe.

Badania nad sytuacją gospodarstw domowych prowadzone są w oparciu o 2 źródła danych: **badanie dochodu i warunków życia EU-SILC** (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*), oraz **Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych**, realizowane przez GUS:

- **EU-SILC** to badanie roczne, którego przedmiotem są odpowiednio udokumentowane dochody w gospodarstwach domowych. Niezaprzeczalnym atutem badania jest jego skala – przeprowadzane jest ono we wszystkich krajach członkowskich UE oraz Chorwacji, Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Turcji – dostarczając szczegółowych danych. Dzięki harmonizacji danych uprawnione są przekrojowe i dynamiczne analizy porównawcze.
- **BBGD** realizowane jest z częstotliwością miesięczną i obejmuje zarówno deklaracje strony dochodowej, jak i wydatkowej w gospodarstwach domowych. Zastosowanie miesięcznych dochodów daje dobre przybliżenie na tle danych rocznych, chociaż ma również swoje mankamenty – dochody miesięczne cechuje sezonowość, wyższa wariancja niż roczne, a brak dochodu w danym miesiącu może przyczynić się do zakwalifikowania gospodarstwa do ubogich, podczas gdy – z perspektywy dochodów rocznych czy też posiadanych aktywów – gospodarstwa te ubogie nie są.

Zestawienie obu źródeł pozwala na stworzenie kompleksowej panoramy ilościowej ubóstwa w Polsce.

Do grup, w których relatywnie najtrudniej o pozyskanie danych dobrze odzwierciedlających stan rzeczywisty, należą:

- **rolnicy**, z powodu dochodów skorelowanych z cyklem wegetacyjnym, kategoriami wydatków, które nie znajdują odzwierciedlenia w innych obszarach gospodarki oraz niejednoznacznością w klasyfikacji pobranych z gospodarstwa rolnego. Specyfikę polskiego rolnictwa dobrze odzwierciedla metodologia BBGD. Co istotne, w obu źródłach rozkłady dochodu ekwiwalentnego nie różnią się istotnie w tej jego części, która pozostaje szczególnie ważna w kontekście analiz ubóstwa.
- **emeryci**, którzy ze względu na mniejszą konsumpcję wykazują się niewielkimi wydatkami, co może ich w nieuprawniony sposób kwalifikować do grupy ubogich.
- **samo zatrudnieni**, z uwagi na nieregularność i silne wahania dochodów w ujęciu miesięcznym – w rzeczywistości, poziom dochodów zwykle przekracza linie ubóstwa.

Analiza danych BBGD i EU-SILC umożliwi kompleksową analizę ubóstwa w Polsce, redukując ograniczenia metodologiczne z nimi związane. W dalszych analizach dominować będzie ujęcie dochodowe, za którym przemawiają: prostota pomiaru, ograniczona liczba ich źródeł, sposób zarządzania zasobami oraz możliwość porównań międzynarodowych (Haughton, Khandker, 2009). W badaniu przyjęto założenie o uwzględnianiu jednorazowych zakupów dóbr trwałych, które (bez względu na przynależność do ubogich lub nie) składają się na wzorzec konsumpcji.

Dzięki dostępności danych o przychodach (BBGD i EU-SILC) i rozchodach (BBGD) gospodarstw domowych w Polsce, można zdefiniować ubóstwo w oparciu o dochody bądź wydatki danego gospodarstwa. Obie miary mają swoje ograniczenia: miesięczne dochody z działalności rolniczej są obciążone sezonowością, wydatki często mogą być wyrazem preferencji danego gospodarstwa. Ponadto w definicji wydatków stosowanej przez GUS w badaniu BBGD nie uwzględnia się rat kredytów np. hipotecznych, które mogą stanowić znaczną część wydatków niektórych gospodarstw domowych. W podejściu dochodowym do ubogich częściej zaliczamy gospodarstwa rolników, natomiast w podejściu wydatkowym – gospodarstwa emerytów. Dynamika wydatków gospodarstw domowych po 2005 roku zdecydowanie odbiega od dynamiki dochodów. Informację na temat metodologii BBGD nie wskazują na żadną znaczącą zmianę definicyjną w tym okresie. Dane o dochodach gospodarstw domowych uzyskane na podstawie BBGD są zbieżne z danymi EU-SILC, zwłaszcza w przypadku gospodarstw o dochodach poniżej mediany. Wykorzystanie miar dochodowych BBGD do analizy zjawiska ubóstwa pozwala na przeprowadzenie symulacji działania polityki społecznej (por. Część IV Raportu) oraz na przeprowadzenie porównań międzynarodowych. O ograniczeniach obu miar należy pamiętać przy interpretowaniu wyników prezentowanych na ich podstawie.

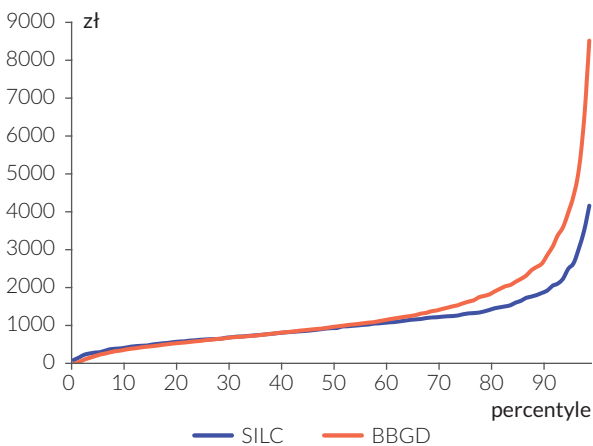
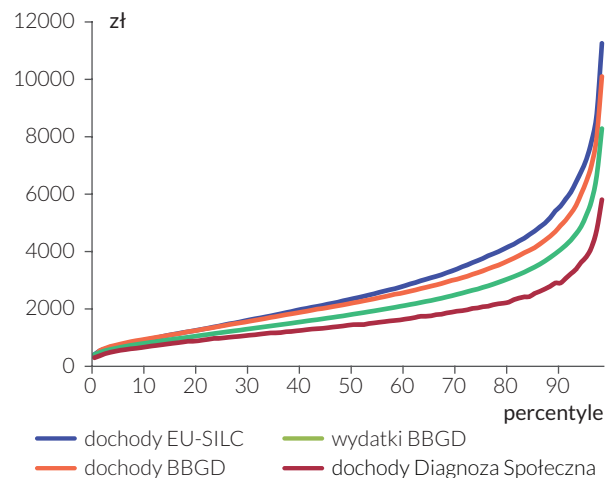
Źródło: opracowanie własne.

grupę osób najuboższych w skali świata), a także polski Instytut Pracy i Spraw Socjalnych obliczający tzw. minimum egzystencji, opisane szerzej niżej.

Postępowanie się dochodami przy wyznaczaniu granicy ubóstwa umożliwia także jego rozpatrywanie w odniesieniu do rozkładu (dystrybucji) dochodów w całym społeczeństwie. W takim wypadku mówimy o **ubóstwie relatywnym** (względny). Punktem odniesienia, służącym definiowaniu linii ubóstwa, mogą być np. dochody przeciętnego lub medianowego członka danej społeczności. Osoba, która nie osiąga określonego procentu wartości przeciętnej lub medianowej dochodów

obserwowanych w całym społeczeństwie, uznawana jest za ubogą. Najczęściej wykorzystywanymi granicami są 60% mediany dochodu ekwiwalentnego (analizy Eurostat) lub 50% średnich wydatków ekwiwalentnych (analizy GUS).

Sposób konstrukcji obu linii ubóstwa (absolutnej i relatywnej) pozostaje niezależny – oznacza to, że osoby ubogie relatywnie nie muszą być ubogimi w rozumieniu absolutnym (choć w odwrotną stronę ta zależność nie zachodzi – z powodu ulokowania granic ubóstwa absolutnego poniżej granicy relatywnej). W konsekwencji, wzrost wskaźnika ubóstwa względnego przy stałym poziomie wskaźnika absolutnego

Wykres I. 5 | Dystrybuanty rozkładów dochodu ekwiwalentnego w gospodarstwach rolniczych według BBGD i EU-SILC; 2007**Wykres I. 6 | Dystrybuanty rozkładów dochodów i wydatków ekwiwalentnych według różnych źródeł; 2007**

Uwagi: dystrybuanty zaprezentowano dla 2007 roku ze względu na dostępność danych BBGD, Diagnozy Społecznej i EU-SILC. Ujemne dochody z rolnictwa zostały zastąpione zerem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD, Diagnozy Społecznej i EU-SILC.

będzie skutkiem szybszego wzrostu dochodów medianowej lub przeciętnej jednostki w stosunku do osób mniej majątnych, a nie, jak mogłoby się z pozoru wydawać, symptomem ogólnego zubożenia społeczeństwa. Należy zatem zawsze zwracać uwagę, który ze wskaźników został zastosowany i jaką granicę ubóstwa wyznaczono, bowiem interpretacje obu miar różnią się od siebie nawzajem.

Warto zauważyć, że ani wskaźniki absolutne, ani relatywne, nie dokonują pomiaru wpływu bogacenia się całego społeczeństwa na poziom ubóstwa. Taką zależność pozwalają zidentyfikować wskaźniki **ubóstwa quasi-absolutnego** (ubóstwo zakotwiczone, ang. *poverty anchored at a fixed moment in time*), których punkt odniesienia stanowi urealniana (pozbawiona wpływu inflacji) wartość koszyka w określonym momencie w przeszłości. Określony w ten sposób wskaźnik zakłada stałe oczekiwania co do minimalnego standardu życia, pozwala zweryfikować, jak wzrost gospodarczy przekłada się na likwidację problemu ubóstwa. Na gruncie praktycznym istotnym szczegółem pozostaje sposób urealniania koszyka dóbr będącego podstawą obliczeń. Sytuację ubogich lepiej odzwierciedlał będzie koszyk zbliżony do rzeczywistego profilu ich konsumpcji, czyli składający się z kosztów mieszkania i żywności, jednak obserwowane tempo wzrostu cen będzie przewyższało inflację (odpowiadającą koszykowi rozszerzonemu, uwzględniającego np. zakupy odzieży czy dóbr kultury, których rola wśród rzeczywistych wydatków konsumpcyjnych najuboższych gospodarstw domowych jest mniejsza niż w ogóle społeczeństwa (por. Ramka I.4).

Niekiedy do tego podziału dołączane są wskaźniki określone w inny sposób. **Ubóstwo definiowane na potrzeby polityki społecznej** (*policy definition of poverty*) (Sen, 1983),

które stanowi poziom dochodu, który społeczność czuje się odpowiedzialna dostarczyć wszystkim jej członkom, będąca *de facto*, rodzajem ubóstwa absolutnego. Jego odmianą są **minimum socjalne** i **minimum egzystencji**, obliczane rokrocznie przez Instytut Pracy i Spraw Społecznych (IPiSS). Pierwszy wskaźnik określa poziom zaspokojenia potrzeb na minimalnie godziwym poziomie, uwzględniającym zarówno potrzeby biologiczne (mieszkanie, żywność, higiena, odzież), jak również uczestnictwo w życiu społecznym (transport, kultura, wypoczynek), drugi – minimalny poziom konsumpcji dóbr i usług, który pozwala na uniknąć biologicznego wyniszczenia organizmu (Kurowski, 2002). Wysokość obu minimów podawana jest dla siedmiu rodzajów gospodarstw domowych i pięciu klas osób (kobieta pracownik, mężczyzna pracownik, dziecko starsze, dziecko młodsze, emeryt).

Szczególnie interesujące poznawczo jest **ubóstwo subiektywne**, definiowane w drodze badań społecznych jako kwota do dyspozycji uznawana przez respondenta za minimalną, by *wiązać koniec z końcem* lub oceniana jako zła, niewystarczająca, ledwo wystarczająca, dobra lub bardzo dobra itp. w określonym przedziale czasu (Kapteyn, Kooreman, Willemse, 1988). Inaczej niż w kategorii obiektywnej, zastosowanie tego ujęcia pozwala dowiedzieć się, jakiej wysokości dochodów gospodarstwa domowe oczekują, by móc uczestniczyć w życiu społecznym na zbliżonym poziomie do wcześniejszego.

Niekiedy rezygnuje się z ustalania skal ekwiwalencji na rzecz tworzenia koszyków dóbr dedykowanych gospodarstwom domowym o różnej strukturze społeczno-demograficznej. W ten sposób konstruowane są koszyki Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, które, po spieniężeniu, służą określeniu

RAMKA
I.4

Skale ekwiwalentności

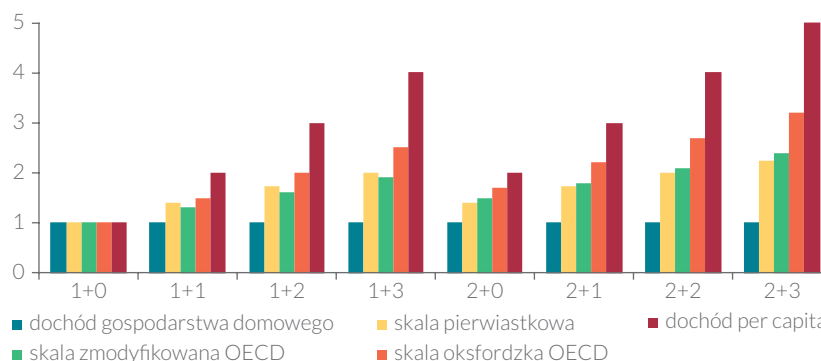
Gospodarstwa domowe, w zależności od wielkości i struktury, zgłaszają zapotrzebowanie na różne dobra i usługi. Inne potrzeby charakteryzują gospodarstwa jednoosobowe, rodziny wielodzietne i gospodarstwa emeryckie. W szczególności, w różnych typach gospodarstw różny jest udział wydatków stałych w ich koszyku wydatkowym, ujawnia się popyt na specyficzne dobra, takie jak podręczniki czy lekarstwa. Aby określić przełożenie składu demograficznego gospodarstwa na jego koszty utrzymania, wykorzystuje się dwie metody: buduje się koszyki odzwierciedlające przeciętny popyt w gospodarstwach domowych różnych typów oraz tworzy się tzw. skale ekwiwalentności. Pierwsza metoda stosowana jest relatywnie rzadko, ponieważ liczba kombinacji odzwierciedlających możliwe struktury gospodarstw domowych jest duża, a powstałe wyniki - nieuporządkowane. Znacznie częściej stosowany jest prostszy i bardziej uniwersalny wskaźnik zwany skalą ekwiwalentności, którego wysokość określa, ile razy musiałby się zmienić dochód gospodarstwa, by osiągnęło ono identyczny poziom konsumpcji, jak gospodarstwo będące punktem odniesienia (Łukasiewicz i inni, 2006).

Istotą tej metody jest tworzenie abstrakcyjnej miary, reprezentującej wydatki pierwszej osoby w gospodarstwie domowym, do której odnosi się wydatki kolejnych osób w gospodarstwie (tzw. *numéraire*). W zależności od wieku (lub innej cechy społeczno-demograficznej), dorosłym i dzieciom przypisywana jest różna waga, tworząc skale ekwiwalentności. W ten sposób wszystkie modele gospodarstw domowych można opisać w sposób logicznie uporządkowany.

Wśród skal ekwiwalentności wyróżnia się skale normatywne (konstruowane na bazie ekspercko oszacowanych przeciętnych kosztów utrzymania w rozrastającym się gospodarstwie domowym), empiryczne (na bazie estymacji ekonometrycznych, w których uwzględniane są potrzeby konsumpcyjne w zależności od cech społeczno-demograficznych) i subiektywne (na bazie rezultatów badań ankietowych) (Panek et al. 1999). Istnieje wiele skal ekwiwalentności (tylko Buhmann i inni (1988) wymieniają ich 35) i nie osiągnięto konsensusu, która z nich w najlepszy sposób odzwierciedla zmieniającą się konsumpcję w gospodarstwie domowym. Najczęściej używane są normatywne skale OECD (pierwotnie oksfordzka, obecnie – zmodyfikowana) – stosuje je m.in. Eurostat – a także skale pierwiastkowe.

O istotności doboru skali ekwiwalentności może świadczyć następujący przykład. Gdy przedmiotem analiz jest jednoosobowe gospodarstwo domowe (1+0), każda skala ekwiwalentności daje jednakowy rezultat (Wykres I.7). Pojawieniu się kolejnych dorosłych i dzieci każda ze skal przypisuje jednak inny przyrost kosztów utrzymania. W gospodarstwie domowym z jednym dorosłym i dwójką dzieci (1+2) zmodyfikowana skala OECD szacuje je na 1,60, skala pierwiastkowa na 1,73, natomiast skala oksfordzka OECD na 2,00 – różnica sięga 0,4 jednostki ekwiwalentnej w zależności od przyjętej skali. W gospodarstwie z dwójką dorosłych i dwójką dzieci zróżnicowanie wzrasta do 0,7 (skala pierwiastkowa: 2,00, skala oksfordzka 2,70).

WYKRES I. 7. WIELKOŚĆ GOSPODARSTWA DOMOWEGO A SKALA EKWIWALENTNOŚCI



Objaśnienie: pierwszy składnik sumy oznacza liczbę dorosłych w gospodarstwie domowym, drugi – liczbę dzieci.

Źródło: opracowanie własne.

Dobór skali ekwiwalentności wynika z przyjęcia technicznych założeń o wpływie liczebności gospodarstwa domowego na konsumpcję oraz oceny zróżnicowania zapotrzebowania na dobra i usługi w zależności od cech społeczno-demograficznych i ma silny wpływ na otrzymane wyniki, a nieco mniejszy także na ich charakterystyki (Burniaux i inni (1998); Łukasiewicz i inni, 2006). Warto zwrócić uwagę, że o ile skale ekwiwalentności OECD każdemu kolejnemu dorosłemu i dziecku nadają stały procent wartości konsumpcji pierwszego dorosłego członka gospodarstwa (odpowiednio 0,7 i 0,5 w skali oksfordzkiej oraz 0,5 i 0,3 w skali zmodyfikowanej), o tyle pozostałe skale są niewrażliwe na parametry społeczno-demograficzne. Przyjmuje się, że duże przyrosty wielkości ekwiwalentnej gospodarstwa domowego przy zwiększaniu się liczebności osób odpowiadają uboższym i słabiej rozwiniętym gospodarkom, co wynika z relatywnie wysokiego udziału kosztów stałych w koszyku, zwłaszcza żywności (tzw. prawo Engla; por. Zimmerman, 1932; Haughton, Khandker, 2009). Tę zmianę obrazuje przejście od skali OECD oksfordzkiej do zmodyfikowanej.

Źródło: opracowanie własne.

minimum socjalnego i minimum egzystencji. Metoda ta ma jednak istotne ograniczenia. Po pierwsze, analiza efektywnych skal ekwiwalentności stosowanych na przestrzeni lat 1994-2011 w obu wskaźnikach zmieniała się, ograniczając ich porównalność w czasie. W analizowanym okresie waga przypisywana

młodszyemu dziecku wzrosła od 0,6 do 0,9, starszemu dziecku – od 0,7 do 0,9. Po drugie, inny współczynnik nadawany był przy tym pierwszemu i kolejnym dzieciom w gospodarstwie. Po trzecie, przyjęte przez IPISS poziomy ekwiwalentności bardzo wyraźnie odbiegają od tych obserwowanych w innych

RAMKA
I.5

Współczynnik Giniego – przykład miary relatywnej

Współczynnik Giniego jest najpopularniejszym miernikiem do określenia skali koncentracji dochodów w społeczeństwie. Przy jego pomocy mierzyć można również koncentrację majątku czy konsumpcji. Formuła wskaźnika uwzględnia przy tym wielkość badanej populacji oraz dochody (majątek, konsumpcję itp.) kolejnych jednostek w odniesieniu do średniej:

$$G(y) = \frac{\sum_{i=1}^n (2i - n - 1)y_i}{n^2 \bar{y}}$$

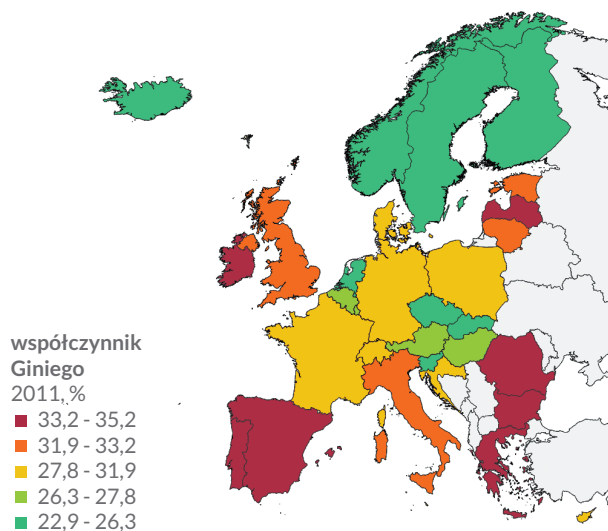
gdzie i jest wskaźnikiem liczącym obserwacje, który zmienia się od 1 do n , y_i to wartość i -tej obserwacji (obserwacje są posortowane rosnąco), \bar{y} – średnia wszystkich obserwacji oraz n – liczba obserwacji. Wartości wskaźnika mieszczą się w przedziale $[0,1]$, a im niższa wartość wskaźnika, tym bardziej równomierna dystrybucja dochodów. W skrajnych przypadkach, gdy wskaźnik przyjmuje wartość 0, dochody wszystkich jednostek są równe, natomiast gdy 1 – wszystkimi dochodami dysponuje jedna jednostka. Ze względu na konstrukcję, relatywnie silna koncentracja dochodu przekłada się na względnie niską wartość wskaźnika. Należy pamiętać, że wskaźniki ilościowe opisujące nierówności powinny spełniać szereg kryteriów (Bank Światowy, 2005):

- niezależność od średniej – dwukrotne zwiększenie dochodów wszystkim, nie zmienia wielkości wskaźnika,
- niezależność od wielkości populacji – gdyby zmieniła się ona *ceteris paribus*, wskaźnik nie uległby zmianie,
- symetria – zamiana osób dochodami nie wpływa na wielkość wskaźnika,
- wrażliwość na transfer Pigou-Daltona – transfer od bogatych do biednych redukuje wielkość wskaźnika.

Te warunki współczynnik Giniego spełnia. Brakuje mu jednak innych pożądaných właściwości, takich jak np. statystyczna sprawdzalność, tj. możliwość przeprowadzenia testu na istotność zmian indeksu w czasie, oraz możliwość dekompozycji wskaźnika na składowe. Z tego względu, chociaż współczynnik Giniego dostarcza sugestywnego i najlepiej rozpoznawalnego przez opinię publiczną obrazu koncentracji dochodów w społeczeństwie, pogłębione analizy nierówności wymagają zastosowania dodatkowo innych mierników, m.in. zmian dochodów w górnych i dolnych częściach rozkładu czy współczynnika Theila.

W krajach Unii Europejskiej współczynnik Giniego w 2010 roku oscylował w przedziale 0,24-0,37 i wykazywał zbliżony rozkład przestrzenny do stopy ubóstwa relatywnego. Najwyższa koncentracja dochodów charakteryzowała kraje bałtyckie, Portugalię, Rumunię, Bułgarię oraz kraje anglosaskie – wartości wskaźnika przekroczyły tam 0,33. Najniższe poziomy współczynnika Giniego, poniżej 0,25, odnotowano w Słowenii, Szwecji, na Węgrzech i w Czechach. Dystrybucja dochodów w Polsce pozostawała w 2010 roku nieznacznie powyżej średniej dla UE-27 (0,311 wobec 0,305), przy czym w porównaniu z rokiem 2005 (Gini 0,36) nastąpił wyraźny spadek nierówności dochodowych.

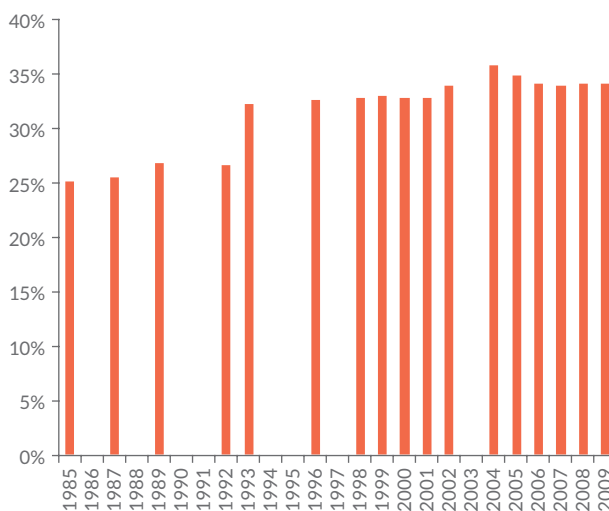
MAPA I. 1. WSPÓŁCZYNNIK GINIEGO W EUROPIE; 2011



Uwaga: dane dla Irlandii – 2010.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EU-SILC.

WYKRES I. 8. WSPÓŁCZYNNIK GINIEGO W POLSCE; 1985-2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Współczynnik Giniego stosuje się do porównań dyspersji dochodów nie tylko na poziomie krajowym, ale i międzynarodowym, odnotowując znacznie większe kontrasty. W istocie rzeczy, na przestrzeni ostatnich dwóch wieków globalne nierówności dochodowe dynamicznie rosły – o ile w 1820 roku wartość współczynnika sięgała 0,50, to w 1980 przekroczyła 0,65, co wiązać należy z nierównomiernym rozwojem gospodarczym tzw. Pierwszego, Drugiego i Trzeciego Świata.⁵ Na tym, wysokim, poziomie wskaźnik się ustabilizował w latach następnych. Kraje rozwijające się wykazują się wyższymi poziomami nierówności niż kraje rozwinięte. Największa dyspersja obserwowana jest głównie w krajach Afryki Południowej i Ameryki Południowej, gdzie wartość wskaźnika przekracza 0,50 (m.in. Brazylia, Kolumbia, Boliwia, Zambia, Republika Środkowoafrykańska), niekiedy nawet 0,60 (m.in. Botswana, RPA, Namibia).

Źródło: opracowanie własne.

⁵ Oznacza to, że w związku z nierównomiernym rozwojem gospodarczym zróżnicowanie dochodowe między grupami krajów (Pierwszym, Drugim i Trzecim Światem) uległo zwiększeniu, chociaż nie musi być to oznaką rosnącego zróżnicowania wewnątrz poszczególnych krajów.

Tabela I.3 | Wskaźniki nierówności i ubóstwa

wymiar zjawiska	wskaźnik	interpretacja
nierówności	udział najuboższego decyla w dochodach	jak jest udział najuboższych 10% populacji w dochodach całej populacji?
	rozwarstwienie dochodów S90/S10	ilukrotnie wyższe są dochody najbogatszych w relacji do najuboższych?
	współczynnik Giniego	jak silne są nierówności w społeczeństwie?
	współczynnik Theila	jak silne są nierówności w społeczeństwie i które podpopulacje za nie odpowiadają?
zasięg	stopa ubóstwa absolutnego	jaki jest udział ubogich w społeczeństwie, wg bieżącego standardu życia?
	stopa ubóstwa quasi-absolutnego	jaki jest udział ubogich w społeczeństwie, wg standardu życia określonego w przeszłości?
	stopa ubóstwa relatywnego (FGT (0))	jaki jest udział najuboższej części społeczeństwa?
	stopa ubóstwa subiektywnego	jaki jest udział jednostek, które uznawane są za ubogie?
głębokość	wskaźnik luki dochodowej (FGT(1))	jak bardzo ubodzy są ubodzy?
	wskaźnik surowości ubóstwa	jak dotkliwie jest ubóstwo (przy założeniu, że duża luka ubóstwa jest znacznie dotkliwsza niż mała)?
	wskaźnik Giniego w populacji ubogich	jak silne są nierówności wśród ubogich?
trwałość	lata ubóstwa	jak długo ubodzy trwają w ubóstwie?
	macierz transformacji między ubóstwem a nie-ubóstwem	jaki odsetek jednostek opuścił strefę ubóstwa, jaki do niej wpadł, a jaki pozostał ubogi?
	wskaźnik Shorrocksa	jaki odsetek jednostek opuścił strefę ubóstwa, jaki do niej wpadł w badanym okresie?
	indeks charakteru mobilności	jakie przejścia przeważają: ze sfery ubóstwa poza nią, czy odwrotnie, i jaka jest ich przewaga?
	indeks Wattsa	-
zasięg i nierówności	wskaźnik FGT(2)	wypadkowa oddziaływania zasięgu oraz nierówności wśród ubogich
zasięg i głębokość	indeks Sena	wypadkowa oddziaływania zasięgu i głębokości ubóstwa oraz nierówności rozkładu luk dochodowych gospodarstw
	indeks Sena-Shorrocks-Thona	
	indeks Kakwaniego	

Źródło: opracowanie własne.

powszechnie wykorzystywanych skalach, co, w świetle wcześniejszych wniosków, stanowi utrudnienie przy porównywaniu rezultatów dla Polski z innymi krajami. Na koniec, zawarte w zestawieniach definicje gospodarstw obejmują tylko ok. 30% istniejących typów gospodarstw domowych, co poważnie ogranicza stosowalność metody minimum socjalnego i minimum egzystencji do opisu całokształtu zjawiska ubóstwa w Polsce.

Analizom ubóstwa zwykle towarzyszy opis nierówności w społeczeństwie. Pozwala to na przybliżone omówienie i porównanie sytuacji gospodarstw domowych znajdujących się w dolnej i górnej części rozkładu dochodów – innymi słowy, poziom i zmiany w majątności najuboższego i najbogatszego odsetka ludności, a także relacje między nimi. Takich informacji dostarcza **wskaźnik udziału w dochodach najuboższego decyla**⁶ lub zestawienie go z najbogatszym decylem (D9/D1).⁷ Porównania międzynarodowe i dynamiczna analiza nierówności przynoszą cenną wiedzę na temat stopnia koncentracji dochodów w społeczeństwie oraz wskazują, na ile inkluzywny jest wzrost gospodarczy, tzn. czy jego beneficjentami są raczej osoby bogate, klasa średnia czy też najbiedniejsi członkowie społeczeństwa. Zdecydowanie najczęściej przytaczanym

miernikiem nierówności jest przy tym **współczynnik Giniego** (por. Ramka I.3). Jego popularność wynika przede wszystkim z prostoty interpretacji – stopień koncentracji dochodów wyraża się w przedziale 0-1, a dzięki tzw. krzywej Lorenza można go zaprezentować graficznie. Ta prostota ma również swoje mankamenty – w przeciwieństwie do trudniejszego w interpretacji **współczynnika Theila**,⁸ współczynnika Giniego nie można zdekomponować między podgrupami czy województwami.

Sam rozdział między ubogich a pozostałych mylnie sugeruje, jak gdyby między tymi grupami istniała przepaść. W rzeczywistości taki stan rzeczy nie ma miejsca, zaś ubóstwo nie jest zjawiskiem jednorodnym (Bank Światowy, 2005). O ile bowiem niektórzy ubodzy nie dysponują nawet śladowym dochodem, a ich codzienny los jest nieustannie zagrożony, to standard życia innych niewiele ustępuje standardowi życia gospodarstw o średnich dochodach, jest więc daleko lepszy od minimum egzystencji. Ubogie gospodarstwa domowe różnią

8 współczynnik Theila $(\frac{1}{N} \sum_i \ln(\frac{x_i}{\bar{x}}))$, gdzie N – liczebność populacji, x_i – wartość zmiennej dla i -tej jednostki, \bar{x} – średnia populacji) stanowi, podobnie jak współczynnik Giniego, miarę zróżnicowania zmiennej w populacji. Jego przewaga polega na spełnianiu większej liczby istotnych z perspektywy statystycznej aksjomatów (wrażliwość transferu, zgodność w podpopulacjach i dekomponowalność), jednak kosztem skomplikowanej i nieintuicyjnej interpretacji. Z tego względu współczynnik Theila znacznie częściej stosuje się w analizach badawczych, natomiast dla celów upowszechniania używa się współczynnika Giniego, rekomendowany m.in. przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju.

6 analogicznie: percentyla, kwartyla itd. (por. Ramka I.2).

7 analogiczne obliczenia można przeprowadzać dla udziału majątku czy konsumpcji.

się także między sobą trwałością sytuacji, w jakiej się znalazły. Dla jednych ubóstwo jest stanem przejściowym, dla innych – permanentnym. Ograniczenie analizy do wskaźników mierzących **skalę ubóstwa** i jego **zasięg** byłoby więc nadmiernym uproszczeniem. Ten opis byłby sugestywny z uwagi na swoją prostotę i łatwość interpretacji, lecz jednocześnie nie dostarczałby on ważnych informacji o charakterze ubóstwa, dając niewystarczający materiał dla formułowania rekomendacji dla polityki publicznej. Dlatego uzupełnieniem analizy zasięgu ubóstwa musi być także analiza jego **głębokości i trwałości** (por. Tabela I.3).

Głębokość ubóstwa określa, jak silne jest ubóstwo biednych, mierzone luką dochodową tj. różnicą między dochodem ubogich a dochodem wyznaczającym granicę ubóstwa. **Wskaźnik głębokości ubóstwa** (*poverty gap index*) ma również dodatkową interpretację: pozwala określić, jakiej wysokości byłby transfer efektywnie redukujący ubóstwo (Bank Światowy, 2005). Jego konstrukcja nie w pełni odzwierciedla jednak zróżnicowanie dochodowe wśród ubogich: do tej grupy zalicza się tych, którzy znaleźli się nieznacznie poniżej granicy, jak również żyjących poniżej minimum egzystencji. W tym drugim przypadku ograniczenie budżetowe jest ściślejsze, co powoduje znacznie większe ograniczenie możliwości zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb. Wskaźnikiem, który stara się uwzględnić ten problem, jest **wskaźnik dotkliwości ubóstwa**, skonstruowany w taki sposób, by uwydatniać jednostki bardzo oddalone od granicy ubóstwa. Miernikami uwzględniającymi jednocześnie skalę, głębokość i zróżnicowanie zjawiska są **indeksy Sena, Kakwaniego** oraz **Sena-Shorrocks-Thona**. Atutem tego ostatniego jest możliwość dekompozycji, identyfikującej, w jakiej części zmiany w poziomie wskaźnika wynikają z zmian skali ubóstwa, zmian jego głębokości oraz zmian skali zróżnicowania ubogich.

Odrębną kwestię stanowi trwałość ubóstwa. Jeśli ubóstwo jest przejściowe, wydaje się relatywnie niegroźne. Jeśli jednak osoba popadnie w ubóstwo i nie może z niego wyjść w dłuższym okresie czasu (miesiący lub lat), negatywne indywidualne i społeczne konsekwencje tego stanu rzeczy (np. uzależnienie od instrumentów pomocy społecznej, trudności w powrocie na rynek pracy) rosną. Najprostszą miarą określającą, na ile ubóstwo jest trwałe, jest zliczenie **przeciętnych lat pozostawania w ubóstwie**. Wadą tego wskaźnika jest jednak pomijanie kierunku i skali mobilności między zbiorowością ubogich i pozostałą częścią społeczeństwa. Takiej wiedzy dostarczają **macierze transformacji**, określające strukturę zmian w wyznaczonym okresie. O przeważającym kierunku mobilności informuje z kolei **indeks charakteru mobilności**, podczas gdy **wskaźnik Shorrocks** określa, jaki odsetek jednostek opuścił strefę ubóstwa, a jaki do niej wszedł w badanym okresie.

1.3 KIEDY UBOGI, A KIEDY WYKLUCZONY SPOŁECZNIE?

Terminy *ubóstwo*, *deprywacja materialna* i *wykluczenie społeczne* potocznie wykorzystywane są do opisu jednego zjawiska: życia poniżej poziomu uznawanego za godziwy w danym otoczeniu. Skutkiem ubóstwa w gospodarstwach domowych może być rosnąca deprywacja materialna, a słabszy kontakt z otoczeniem może wywołać wykluczenie społeczne jednostki i jej najbliższych. Powiązanie terminów ubóstwa i wykluczenia jest więc intuicyjnie uprawnione. Za zastosowaniem tego podejścia przemawia także akcentowanie wielowymiarowości zjawiska ubóstwa, w tym tego, że jest to zjawisko interdyscyplinarne, którego pełna diagnoza możliwa jest dopiero po połączeniu metod ekonomii, socjologii i politologii. Z drugiej strony, utożsamianie ubóstwa, wykluczenia i deprywacji materialnej w różnorodnych kontekstach, zwłaszcza w publicystyce społecznej, wprowadza do debaty publicznej zamieszanie pojęciowe i chaos (Broda-Wysocki, 2012). Pożyteczne jest więc usystematyzowanie relacji łączących te pojęcia zanim przejdziemy do dalszej części analizy.

Deprywacja materialna rozumiana jako trwały brak określonych dóbr i usług jest jednym z najłatwiej poddających się obserwacji skutków ubóstwa. Wprawdzie zajmujące się nią publikacje naukowe nie poświęcają wiele uwagi kwestiom definicyjnym, jednak znacznie większym wyzwaniem wydaje się być operacjonalizacja zjawiska deprywacji niż ewentualna niejasność jego interpretacji. Deprywacja materialna dotyczy może bowiem bardzo szerokiego katalogu dóbr i usług, który mógłby wyznaczać linię demarkacyjną między gospodarstwami zdeprywowanymi materialnie i pozostałymi, w tym:

- dóbr trwałego użytku (m.in. sprzęt RTV i AGD, telefony, samochody),
- standardów zamieszkania,
- standardów konsumpcji,
- zobowiązań finansowych i posiadanych oszczędności,

przy czym wykaz ten należy traktować jako otwarty, zaś zestaw wskaźników mierzących zjawisko deprywacji dobierany jest zazwyczaj metodą ekspercką. Kryterium ich doboru jest na ogół odpowiednio wysoka empiryczna korelacja z ubóstwem (lub przeciętnym statusem materialnym, stanowiącym punkt odniesienia) oraz wpływ na uczestnictwo w wybranych sferach życia publicznego (innymi słowy, wysokie prawdopodobieństwo wykluczenia społecznego wywołanej deprywacją materialną w danym wymiarze). W praktyce najczęściej wykorzystywanymi źródłami danych o deprywacji materialnej są EU-SILC (dla 32 krajów europejskich) oraz Diagnoza Społeczna (dla Polski). Źródła te dostarczają różnorodnej informacji pozwalającej na ocenę wielu potencjalnych wymiarów deprywacji oraz analizę ich w przestrzeni i czasie (relatywnie długie szeregi czasowe). Z tego względu, porównywanie danych z kolejnych fal badań wnoszący duży zasób informacji na temat zmian specyfiki zjawiska. Zestawienie wymiarów deprywacji materialnej zawiera Tabela I.4.

Tabela I.4 | Wymiary deprivacji materialnej wykorzystywane w badaniu EU-SILC i Diagnozie Społecznej

kategoria	EU-SILC	Diagnoza Społeczna
zaległości finansowe	<ul style="list-style-type: none"> zaległości w terminowych opłatach związanych z mieszkaniem, spłatach rat i kredytów 	<ul style="list-style-type: none"> zadłużenie na bieżące wydatki konsumpcyjne zadłużenie na spłatę wcześniejszych długów inne rodzaje zadłużenia zadłużenie gospodarstwa na stałe opłaty, np. mieszkaniowe zaległości w opłatach za czynsz, gaz/energię elektryczną, spłacie rat kredytu mieszkaniowego
brak możliwości sfinansowania odpowiedniego poziomu życia	<ul style="list-style-type: none"> spożywanie mięsa, ryb itp. co drugi dzień ogrzewanie mieszkania odpowiednio do potrzeb opłacenie tygodniowego wyjazdu rodziny na wypoczynek raz w roku pokrycie niespodziewanego wydatku⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> zakup wystarczających ilości artykułów żywnościowych (warzywa, owoce, mięso, nabiał itd.) rezygnacja z wyjazdu wypoczynkowego dzieci, dorosłych, rodzinnego z powodu braku środków pieniędzy starcza tylko na najtańsze jedzenie i ubranie, ale nie starcza na opłaty za mieszkanie
brak dóbr w gospodarstwie domowym ze względów finansowych	<ul style="list-style-type: none"> telewizor kolorowy samochód pralka telefon stacjonarny lub komórkowy 	<ul style="list-style-type: none"> pralka automatyczna, zmywarka do naczyń, kuchenka mikrofalowa, telewizor LCD lub plazma, płatna telewizyjna satelitarna lub kablowa, odtwarzacz DVD, kino domowe, dom letniskowy, komputer stacjonarny, komputer przenośny, elektroniczny czytnik książek, samochód osobowy, dostęp do Internetu w domu, telefon domowy, łódź motorowa lub żaglowa, działka rekreacyjna
warunki mieszkaniowe	<ul style="list-style-type: none"> cieknący dach, wilgoć w miejscu zamieszkania, zgnilizna brak wanny lub prysznicza w mieszkaniu brak ustępu spłukiwanego wysokie zatłoczenie mieszkania 	<ul style="list-style-type: none"> brak łazienki z wanną lub prysznicem brak ustępu spłukiwanego wodą bieżącą odczucie nadmiernego zatłoczenia
otoczenie	<ul style="list-style-type: none"> hałas zanieczyszczenie, brud przemoc, przestępczość 	<ul style="list-style-type: none"> problemy z sąsiadami poczucie niebezpiecznego otoczenia
obciążenie finansowe	<ul style="list-style-type: none"> problemy, by związać koniec z końcem silne obciążenie kosztami zamieszkania silne obciążenie kosztami spłaty zobowiązań związanych z zamieszkaniami 	<ul style="list-style-type: none"> stałe dochody gospodarstwa domowego pozwalają na zaspokojenie bieżących potrzeb. pieniędzy starcza tylko na najtańsze jedzenie i ubranie, ale nie starcza na opłaty za mieszkanie pieniędzy starcza tylko na najtańsze jedzenie i ubranie oraz opłaty za mieszkanie, ale nie starcza na spłatę kredytu

Objaśnienie: w tabeli zestawiono wymiary deprivacji materialnej wg EU-SILC (lewa kolumna) z adekwatnymi informacjami możliwymi do pozyskania z Diagnozy Społecznej (prawa kolumna).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat i Diagnozy Społecznej.

Wnioskowanie na podstawie analizy wskaźników deprivacji materialnej wymaga uwagi. Po pierwsze, należy pamiętać, że porównywanie danych ma sens wyłącznie dla krajów o podobnym poziomie rozwoju i należących do zbliżonych kręgów kulturowych. Wskaźniki deprivacji obrazują priorytety w konsumpcji dóbr i usług. Dobra niezbędne w jednych częściach świata będą nieprzydatne w innych, stąd powstrzymanie się od ich nabycia nie musi być podyktowane wyłącznie ograniczeniem budżetowym. Po drugie, nawet przy optymalnym doborze badanych wskaźników do danego kraju, analizy deprivacji nie powinny koncentrować się wyłącznie na skali braku pewnych dóbr. Nie mniej istotna jest trwałość tego stanu rzeczy w ślad za bogaceniem się społeczeństwa. Po trzecie, warto mieć na uwadze, że deprivacja identyfikowana jest zwykle przez brak określonych dóbr, choć w rzeczywistości ujawnia się ona częściej substandardową jakością nabywanych dóbr lub dłuższym okresem ich zużycia. Ostatecznie, badania deprivacji bazują na

deklaracjach respondentów, których deklaracje mogą nie w pełni precyzyjnie oddawać stan rzeczywisty. Te powody sprawiają, że bardzo atrakcyjne w odbiorze wskaźniki deprivacji materialnej powinny być raczej traktowane jako miary zagrożenia deprivacją, które dostarczają cennej, choć obciążonej ryzykiem nieścisłości, wiedzy, jak rozległe i poważne są konsekwencje płynące z trwałego ubóstwa.

Znacznie bardziej skomplikowane pozostaje rozróżnienie między osobami ubogimi a wykluczonymi społecznie. Ubodzy nie muszą być wykluczeni, a wykluczeni – niekoniecznie ubogimi, chociaż oba zjawiska często sobie towarzyszą. Intuicyjnie, za **wykluczone społecznie** uznajemy jednostki wyłączone z pewnych sfer życia społecznego, wskutek czego nie uczestniczą w tym życiu w pełni. Jak dotychczas nie udało się jednak wypracować konsensualnej definicji, ani nawet zaklasyfikować w pełni istniejących (por. Ramka I.5).

⁹ w wysokości odpowiadającej miesięcznej wartości granicy ubóstwa relatywnego z poprzedniego roku (400-500 zł).

RAMKA
I.6

Wykluczenie społeczne

Wykluczenie społeczne stanowi kategorię szerszą niż ubóstwo, choć jednocześnie niedookreśloną w literaturze przedmiotu. Termin ten wywodzi się od sformułowanej przez Townsenda definicji relatywnej deprivacji. Odnosiła się ona do poziomu życia, *poniżej którego nie jest zapewnione odgrywanie ról społecznych i partycypacja w relacjach społecznych i zwyczajowo przyjętych zachowaniach charakterystycznych i wartościowych dla członkostwa w danym społeczeństwie*. To wielowymiarowe ujęcie obejmuje zarówno wymiar materialny, jak i społeczny, przez co dobrze przybliża współczesną intuicję wykluczenia społecznego – nie rozwiązuje jednak problemu braku jednolitej definicji tego zjawiska. Z tego względu coraz częściej wypowiedana jest opinia, że nie ma potrzeby, by spotykane w literaturze przedmiotu alternatywne definicje ujednoczyć czy harmonizować.

W dyskusjach na temat wykluczenia przeplatają się 3 elementy wspólne: (1) uczestnictwo w życiu społecznym, (2) dostęp do zasobów i instytucji oraz (3) prawa społeczne i ich realizacja; niekiedy także kwestia ubóstwa i deprivacji materialnej (Szarfenberg, 2006). W literaturze przedmiotu nie dopracowano się jednak, jak dotąd, pełnego konsensusu co do przyczyn i cech konstytutywnych wykluczenia społecznego. W szczególności sporne pozostaje to, czy wykluczenie (Czapiński, 2009):

- definiowane jest przez ograniczenie (odmowę) praw, czy (auto)izolację,
- obejmuje całkowite nieuczestniczenie w istotnych aspektach życia społecznego czy tylko niedobrowolne formy,
- wynika z czynników stałych w czasie i przestrzeni czy, charakterystycznych dla danego otoczenia, czynników kulturowych i cywilizacyjnych,
- stanowi zjawisko makrosocjalne czy indywidualne.

Konsekwencją braku konsensusu jest to, że termin wykluczenia społecznego jest terminem niezwykle pojemnym, a w obliczu różnorodności alternatywnych ujęć, zamiast klasyfikacji definicji większe zastosowanie wydaje się mieć klasyfikowanie wiązek definicji. Golinowska i Broda-Wysocki (2005) wyróżniają pięć takich grup:

- definicje zestawiające wykluczenie z przeciętną i akceptowaną społecznie sytuacją zwyczajową (Moisio, Estivilla),
- definicje akcentujące długotrwałość i dynamikę procesu wykluczenia społecznego,
- definicje koncentrujące się na istnieniu relacji między wykluczonymi a wykluczającymi, mniej lub bardziej świadomym oddziaływaniu podmiotów na inne, głównie wskutek konkurencji o zasoby (Room, Atkinson i Hills),
- definicje kładące nacisk na zjawisko partycypacji – wskazujące, że przynależność do społeczeństwa nie musi iść w parze z partycypacją w życiu obywatelskim, wskutek procesów dyskryminacyjnych (Burchardt, Le Grand, Piachaud),
- definicje wiążące problem wykluczenia społecznego z brakiem kapitału społecznego (Putnam).

Definicje konstruowane dla potrzeb badawczych zwykle mają charakter bardziej abstrakcyjny niż te opracowywane z myślą o zastosowaniu w polityce społecznej – te znacznie częściej wiążą stan rzeczy z możliwościami interwencji publicznej. Bez względu jednak na mniej lub bardziej precyzyjne sformułowanie pojęcia wykluczenia społecznego, intuicyjnie przyjmuje się, że jest to zjawisko wielowymiarowe – ujawniające się na gruncie ekonomicznym, politycznym i kulturowym – oraz kumulatywne – nasilające się ryzyko wykluczenia, wraz ze wzrastającą liczbą czynników zagrożenia. Trudno jednak jednoznacznie stwierdzić, czy wykluczenie w rzeczywistości jest to stan, proces, czy może ich rezultat. Postępujące wykluczenie grozi utratą więzów z bliższym i dalszym otoczeniem, a odwrócenie jego skutków jest pracochłonne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Czapiński (2009), Broda-Wysocki (2012) oraz Szarfenberg (2006).

Konsekwencją braku jednoznacznej definicji wykluczenia społecznego są trudności w jego pomiarze. Wyzwaniem jest zwłaszcza pomiar złożenia różnorodnych czynników determinujących wykluczenie i z niego wynikających: ekonomicznych, demograficznych, społecznych, psychologicznych, zdrowotnych, mieszkaniowych itp. Do najczęściej stosowanych metod kwantyfikacji należą przy tym analiza wybranych symptomów oraz tworzenie indeksów sumarycznych wykluczenia społecznego. W obliczu trudności definicyjnych i wielowymiarowości zjawiska obie metody pozostają jedynie połowicznym rozwiązaniem problemu pomiaru (Broda-Wysocki, 2012).

Zastosowanie pierwszej z nich nakłada *a priori* ograniczenie na liczbę wymiarów/aspektów wykluczenia, osłabiając założenie o kumulatywności czynników sprzyjających wzrostowi ryzyka marginalizacji społecznej. Dodatkowo metoda analizy symptomów/korelatów wykluczenia, wymaga eksperckiego doboru zjawiska dominującego, wokół którego dokonuje się dalszy opis statystyczny. Przykładem mogą być np. wskaźniki lejkenowskie, koncentrujące się wokół ubóstwa, aktywności

ekonomicznej, edukacji i zdrowia (por. Ramka I.7). Rozszerzenie listy wymiarów, względem których mierzone jest wykluczenie, i na ich podstawie utworzenie indeksu sumarycznego także pozostaje metodą suboptymalną – kumulatywność zjawiska nie uprawnia do sumowania poszczególnych wymiarów ze względu na współzależności, jakie między nimi zachodzą. Dodatkowo, powstałe rezultaty będą zawsze obciążone nadawanymi poszczególnym wymiarom przez badacza wagami, zaś metody statystycznej obiektywizacji wag znacząco zmniejszają przejrzystość odbioru danego indeksu.

Wskaźniki lejkenowskie, przydatne w monitoringu ubóstwa w przekrojach międzynarodowych, nie pozwalają na prowadzenie bardziej szczegółowych analiz specyfiki wykluczenia w Polsce i innych krajach członkowskich UE, ani tym bardziej na precyzyjną analizę postępów polityki publicznej w podnoszeniu integracji i inkluzji społecznej. Takiej wiedzy dostarczyć mogą natomiast dane EU-SILC oraz, w wypadku Polski, BBGD i Diagnostyki Społecznej. W pierwszym z badań pytaniem o ubóstwo i deprivację materialną towarzyszą pytania dotyczące

RAMKA
I.7

Wskaźniki lejkenowskie

Wskaźniki lejkenowskie to katalog 18 mierników przyjętych na szczycie Rady Europejskiej w Laeken (Belgia) w 2001 roku. Ich zestawienie umożliwiło standaryzację źródeł wiedzy w zakresie spójności społecznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej, w szczególności – ubóstwa i wykluczenia społecznego – oraz dokonywanie porównań w czasie i przestrzeni najważniejszych wymiarów tych zjawisk. Wskaźniki lejkenowskie obejmują 4 bloki tematyczne: ubóstwo, rynek pracy, edukację oraz zdrowie i podzielone są na 2 grupy: wskaźniki podstawowe oraz pomocnicze. W miarę potrzeb, poszczególne kraje mogły rozszerzyć listę o własne, najlepiej odpowiadające krajowym potrzebom, dodatkowe wskaźniki. Obecnie, obok funkcji informacyjnej, wskaźniki lejkenowskie służą monitorowaniu postępów strategii integracji społecznej w krajach członkowskich przez Komisję Europejską oraz rządy krajowe (Golinowska, 2012).

TABELA I. 5. WSKAŹNIKI LEJKENOWSKIE

kategoria		wskaźniki podstawowe		wskaźniki pomocnicze
ubóstwo	1a	stopa zagrożenia ubóstwem wg wieku i płci	11	dyspersja wokół progu ubóstwa
	1b	stopa zagrożenia ubóstwem wg aktywności ekonomicznej i płci	12	zagrożenie ubóstwem zakotwiczone w wybranym roku
	1c	stopa zagrożenia ubóstwem wg typu gospodarstwa domowego	13	stopa zagrożenia ubóstwem przeduwzględnieniem transferów społecznych wg płci
	1d	stopa zagrożenia ubóstwem wg statusu gospodarstwa domowego	14	nierówności dochodowe – współczynnik Giniego
	1e	próg zagrożenia ubóstwem (wartość ilustracyjna)	15	wskaźnik zagrożenia ubóstwem trwałym wg płci (50% krajowej mediany)
	2	nierówności rozkładu dochodów - S80/S20 (wskaźnik zróżnicowania kwintylowego)		
	3	stopa trwałego zagrożenia ubóstwem wg płci (60% krajowej mediany)		
	4	przeciętna względna luka dochodowa osób o niskich dochodach		
rynek pracy	5	spójność regionalna (dyspersja regionalnego współczynnika zatrudnienia)	16	udział bezrobotnych długotrwale wg płci
	6	stopa bezrobocia długotrwałego wg płci	17	stopa bezrobocia długotrwałego, powyżej 24 m-cy, wg płci
	7	osoby w gospodarstwach domowych, w których nikt nie pracuje, wg wieku i płci		
edukacja	8	młodzież o niskim poziomie wykształcenia nie kontynuująca nauki wg płci	18	osoby z niższym wykształceniem wg wieku i płci
zdrowie	9	oczekiwana długość życia przy narodzinach wg płci		
	10	samoocena stanu zdrowia w kwintylach dochodowych wg płci		

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

zagadnień takich jak: (1) sytuacja jednostki na rynku pracy – m.in. w zakresie identyfikacji zagrożenia dualizacją na rynku pracy, (2) edukacja, w kontekście podstawowych kompetencji życiowych i tych pożądanych na rynku pracy, (3) stan zdrowia (obiektywnie i subiektywnie), (4) standard zamieszkania oraz (5) dostęp do informacji (głównie przez Internet). BBGD dostarcza informacji o strukturze wydatków i dochodów gospodarstw domowych, umożliwiając identyfikację, na jakie dobra gospodarstwu starcza środków, a na jakie nie, oraz jakie są priorytety w konsumpcji dóbr. Kwestionariusz Diagnozy Społecznej zawiera pytania o dostęp do różnych sfer życia, pozwalając w prosty sposób zidentyfikować, w których z nich istnieje zagrożenie wykluczenia.

Obok ubóstwa powodem wykluczenia mogą być np. płeć, wiek lub niepełnosprawność, a także czynniki socjoekonomiczne, socjokulturowe, czy nawet świadomy wybór jednostki.

Tylko w dokumentach unijnych zjawisko wykluczenia przytaczane jest w ponad 50 kontekstach (Peace, 2001). Kryteria klasyfikacji korelatów wykluczenia są niezwykle złożone, a o ich zastosowaniu decydują cele danego badania oraz przyjęta perspektywa analityczna. Autorzy raportu UNDP (2006) identyfikują cztery kryteria podziału determinantów wykluczenia, uznawane za reprezentatywne dla literatury przedmiotu (por. Frieske, 1999; Lepianka, 2002; Marks-Bielska, 2003):

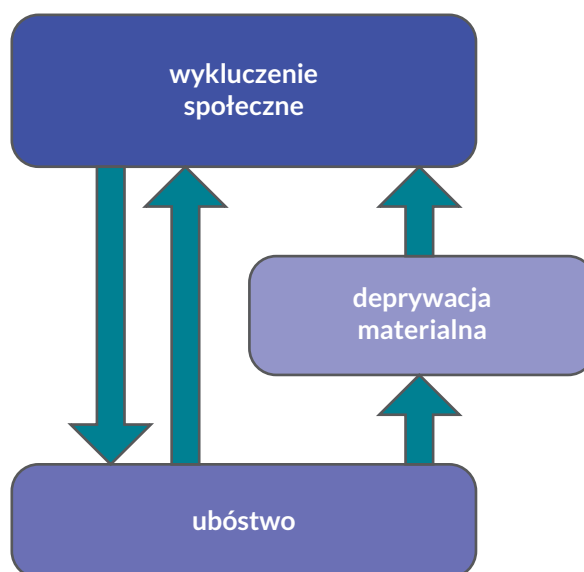
- kryterium natury czynnika wykluczającego (np. biologiczne, ekonomiczne, losowe),
- kryterium miejsca czynnika w łańcuchu przyczyn wykluczenia, czyli stopień wpływu na realizację ryzyka wykluczenia (np. normatywne, strukturalne),
- kryterium powiązania czynników z obszarami wykluczenia (rynkem pracy, rynkiem dóbr i usług oraz marginalizacją w życiu społecznym),
- stopnia niezależności czynnika wykluczenia od jednostki.

Tabela I.6 | Czynniki wykluczenia społecznego

wymiar wykluczenia społecznego		czynnik / korelat wykluczenia społecznego	
ekonomiczny	rynek pracy	bierność zawodowa z powodu zniechęcenia lub niemożności podjęcia zatrudnienia	
		częsta utrata pracy	
		bezrobocie długotrwałe	
		niepełny wymiar czasu pracy z powodu braku pracy pełnowymiarowej	
		niestabilne dochody	
		nielegalne źródła dochodów*	
	ubóstwo dochodowe	ubóstwo dochodowe	
		trudności w finansowaniu bieżących potrzeb	
		zadłużenie na cele bieżące	
		rolowanie długu	
		zadłużenie na lichwiarskich warunkach	
		brak konta bankowego	
	deprywacja materialna	niedostateczne wyżywienie z powodów finansowych (warzywa, mięso, nabiał)	
	cyfrowy	-	brak dóbr trwałego użytku z powodów finansowych
			niekorzystanie z komputera (gdziekolwiek)
brak dostępu do Internetu z powodu braku sprzętu			
brak dostępu do Internetu z powodu braku umiejętności korzystania			
brak dostępu do Internetu z powodu wysokich kosztów jego posiadania			
brak dostępu do Internetu z powodów światopoglądowych i/lub braku potrzeby			
społeczny (sensu stricto)	kompetencje	dostęp do Internetu < 144 kb/s	
		niskie wykształcenie własne	
		niskie wykształcenie rodzica	
	kultura i rekreacja	nieaktualizowanie / nienabywanie kwalifikacji w celach zawodowych	
		brak uczestnictwa w kulturze - kina, teatr, muzeum	
		brak uczestnictwa w kulturze - książki	
	życie publiczne	nieuprawianie sportu	
		niemożność załatwienia sprawy w urzędzie	
		brak zaufania do instytucji publicznych	
		brak uczestnictwa w życiu społecznym	
	degeneracja	poczucie dyskryminacji ze względu na mniejszość, odmienność	
		konflikty z prawem	
		bezdumność*	
	demograficzny	-	wiek starczy
			bycie dzieckiem w rodzinie wielodzietnej
samotny rodzic			
zdrowotny	dolegliwości fizyczne	niepełnosprawność	
		niedołężstwo	
	dolegliwości psychiczne	poważna choroba w ostatnim roku	
		depresja	
psychologiczny	degeneracja	nałogi - alkoholizm, zażywanie narkotyków	
		myśli samobójcze	
	safety net	poczucie osamotnienia	
		złe stosunki w rodzinie	
		brak poczucia bycia kochanym	
		wielkość safety net: rodzina, przyjaciele, znajomi	
		brak chęci do pozyskiwania nowych kontaktów towarzyskich	
	inercja	brak energii do życia	
		brak poczucia wartości życia	
mieszkaniowy	wymiar regionalny	zamieszkanie na wsi	
		odległość od dużego miasta	
	miejsce zamieszkania	dzielenie mieszkania z innymi gospodarstwami domowymi	
		nadmierne zatłoczenie	
		niedostateczny stan techniczny mieszkania	
	otoczenie	ogrzewanie mieszkania piecem na opał	
		złe otoczenie (przestępczość, narkomania, chuligaństwo na osiedlu)	
		poważne problemy z sąsiadami	

Objaśnienie: 1. zestawienie obejmuje potencjalne czynniki wykluczenia społecznego, możliwe do identyfikacji przy pomocy danych Diagnozy Społecznej.
2. gwiazdką (*) oznaczono te czynniki, których Diagnoza Społeczna nie identyfikuje.

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwestionariusza Diagnozy Społecznej 2011.

Schemat I.3 | Ubóstwo, deprywacja materialna a wykluczenie społeczne

Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie czynników (korelatów) wykluczenia społecznego przedstawia Tabela I.6. Naturalnym punktem wyjścia jest wymiar ekonomiczny, sprowadzający się do niezdolności do trwałego i wynagradzanego dostatecznego udziału w rynku pracy, ubóstwa i powiązanej z nim deprywacji, ale instynktownie wykluczeniu przypisujemy znacznie więcej wymiarów: demograficzny, zdrowotny i psychologiczny (związane z szeroko rozumianym stanem zdrowia i samopoczucia jednostki, potencjalnie wpływające na jej kontakty z otoczeniem) oraz mieszkaniowy, społeczny i cyfrowy (określający skalę uczestnictwa i zdolności do uczestnictwa w życiu społecznym).

Współwystępowanie ubóstwa i towarzyszącej mu deprywacji materialnej z jednej strony oraz wykluczenia z drugiej nie przesądza o związku przyczynowo-skutkowym między nimi. Wydaje się, że uprawnione jest mówić o dwóch niezależnych procesach (Schemat I.3).

W pierwszym procesie, osoby o niedostatecznych dochodach nie mogą z przyczyn materialnych uczestniczyć w wybranych sferach życia społecznego. Rezygnacja z partycypacji w jednych z nich ogranicza z kolei dostęp do innych, a przekroczenie pewnej krytycznej granicy przeradza się w rzeczywiste wykluczenie społeczne. Proces ten jest szczególnie odczuwalny w społeczeństwach wysoko rozwiniętych, w których występuje szerokie spektrum możliwych sfer aktywności jednostek w społeczeństwie, a wiele z nich pozostaje w ścisłej wzajemnej relacji. Przykładem może być sytuacja, w której osoba bezrobotna traci źródło dochodów, wskutek czego po pewnym czasie zmuszona jest do korzystania z wcześniej zgromadzonych oszczędności, zwrócenia się o wsparcie do rodziny i dalszego otoczenia, niewykluczony jest również wariant z wyprzedającą majątku. Brak środków do życia utrudnia aktywne poszukiwanie pracy i utrzymywanie uczestnictwa w życiu społecznym, stopniowo

zwiększając jej izolację od reszty społeczności. Dodatkowo, niekomfortowy dla jednostki stan trwałej potrzeby otrzymywania wsparcia finansowego od rodziny może sprzyjać podjęciu przez nią decyzji o zerwaniu lub daleko idącym ograniczeniu więzi z bliskimi i skłonić ją do bazowania wyłącznie na ograniczonej opiece instytucjonalnej dostarczanej przez państwo. Rezygnacja z kontaktów z otoczeniem może z kolei pogłębić osamotnienie i dodatkowo utrudnić znalezienie pracy, utrwalając jednostkę w stanie ubóstwa i przyczyniając się do trwałości jej wykluczenia społecznego.

W drugim łańcuchu przyczynowo-skutkowym, łączącym wykluczenie z jego przyczynami, mamy do czynienia z jednostkami wykluczonymi z innych powodów niż socjoekonomiczne – nie są one ubogie, a jednak mają trudności z aktywnością w wielu lub nawet we wszystkich sferach życia społecznego. Pozostając w sytuacji zajęcia ryzyka życiowego (takiego jak długotrwała choroba czy niepełnosprawność), bez wsparcia w ramach sieci bezpieczeństwa (ang. *safety net*) czyli rodziny, przyjaciół, znajomych lub państwa, narażone są one na szybkie zubożenie, które może dodatkowo pogłębić ich izolację od społeczeństwa. Realizacja takiego scenariusza następuje, gdy - przykładowo - imigrant z ograniczonych uprawnień do opieki zdrowotnej zachoruje lub ulegnie wypadkowi. W sytuacji, gdy część świadczeń jest odpłatna, a dodatkowo jednostka jest oddalona od bliskich i znajomych, może nie być w stanie pokryć swoich zobowiązań i ostatecznie popaść w ubóstwo czy bezdomność. Innym przykładem może być np. sytuacja byłych więźniów, którym po wyjściu na wolność, przy braku akceptacji otoczenia i niskich umiejętności radzenia sobie poza murami zakładu karnego, może być szczególnie trudno znaleźć zatrudnienie i ustabilizować się materialnie bez powrotu na ścieżkę przestępstwa, co dodatkowo zwiększa prawdopodobieństwo ich zubożenia i ponownego konfliktu z prawem.

2 KTO JEST UBOGI, A KTO WYKLUCZONY?

2.1 GDZIE LEŻY GRANICA UBÓSTWA?

Przedstawione w Rozdziale 1 klasyfikacje zjawisk ubóstwa i wykluczenia społecznego mogą z pozoru sugerować, że poszczególne sposoby ujmowania ubóstwa w statystyce różnią się od siebie jedynie w detalach. W rzeczywistości nawet niewielkie zmiany w metodologii pomiaru mają silne przełożenie na raportowany poziom ubóstwa i odsetek osób ubogich w populacji, podobnie jak wykorzystanie różnych zasobów danych. Jeśli jednak powiążemy poszczególne sposoby określania granicy ubóstwa z przedstawioną w rozdziale pierwszym siatką pojęciową i interpretacyjną, będziemy mogli, na podstawie dostępnych danych obejmujących lata 1994-2011, sformułować kilka stylizowanych faktów (regularności) opisujących główne trendy zmian w zagrożeniu ubóstwem Polaków na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat.

Fakt 1: Dochód osób nieubogich pozwala na ich podstawowe uczestnictwo w życiu społecznym

Wśród obliczanych dla Polski alternatywnych granic ubóstwa niezmiennie najwyższy poziom określa, definiowane przez IPISS, minimum socjalne. W 2011 roku wyniosło ono ponad 983 złote, przy czym niemal 7,8 milionów osób (ok. 19,3% populacji) nie osiągało tego poziomu dochodów przypadających na jednego członka gospodarstwa domowego. Jeszcze na początku lat 2000. poniżej tak rozumianej granicy ubóstwa znajdowało się niemal dwa razy więcej, bo czterech na dziesięciu, Polaków. Warto zauważyć, że w roku 2010 wielkości minimum socjalnego (miary absolutnej) i 60% mediany dochodu ekwiwalentnego (czyli granica ubóstwa relatywnego) zrównały się. Dystans między tymi dwiema miarami był podobnie mały w pierwszej połowie lat 1990, jednak później wyraźnie wzrósł w ślad za rosnącym bezrobociem. Dopiero z chwilą poprawy koniunktury gospodarczej w roku 2004 (por. Fakt 2), w konsekwencji wzrostu zatrudnienia i wynagrodzeń w polskiej gospodarce, różnicę między ubóstwem relatywnym mierzonym za pomocą wskaźnika 60% mediany dochodu a granicą ubóstwa absolutnego wyznaczaną przez minimum socjalne udało się zredukować. Dziś za ubogich wedle obu skal można uznać ok. 17-19% populacji (pomiar może nieco się różnić, ze względu na zastosowanie różnych skal ekwiwalentności). To zrównanie wskazuje, że nieubogie (w ujęciu relatywnym) gospodarstwo domowe może obecnie pozwolić sobie na nabycie koszyka odpowiadającego minimum socjalnemu, uwzględniającego nie tylko potrzeby biologiczne, ale również społeczne, jednostek, takie jak kultura czy wypoczynek. Ryzyko wykluczenia społecznego tej grupy osób z przyczyn materialnych jest więc niskie.

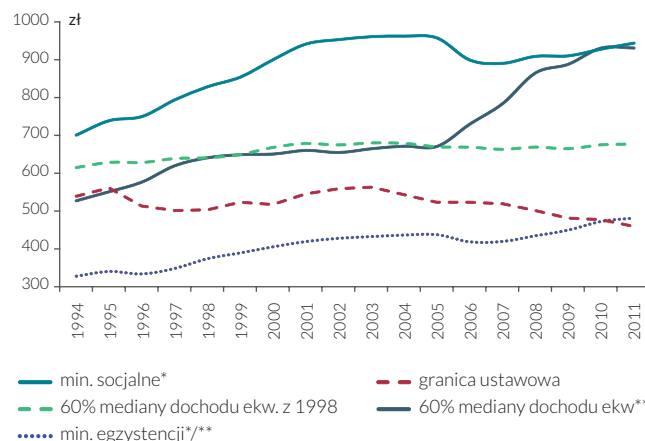
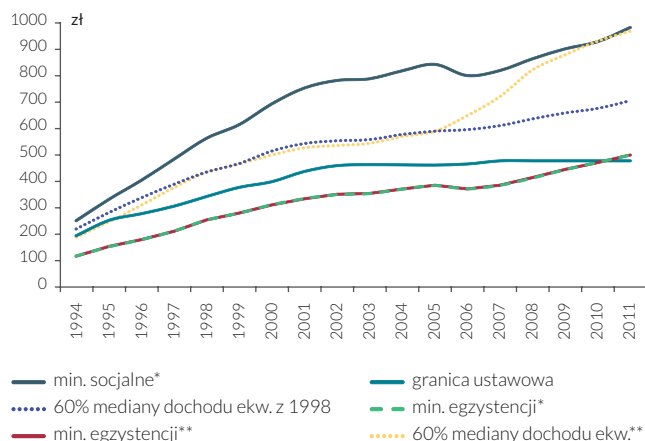
Fakt 2: Dynamiczny wzrost gospodarczy i spadek bezrobocia po roku 2004 przyniósł wymierne korzyści dla redukcji ubóstwa

W latach 1999-2003 Polska doświadczyła tzw. drugiej fali restrukturyzacji, której konsekwencją był kilkuletnie, znaczne pogorszenie się sytuacji na rynku pracy (por. *Zatrudnienie w Polsce 2007 – bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*). Szybki wzrost gospodarczy obserwowany w latach 2004-2009 przełożył się na znaczną redukcję zagrożenia ubóstwem. Udział osób żyjących poniżej minimum egzystencji w obu skalach ekwiwalentności spadł o 45%, a minimum socjalnego – o połowę. Biorąc za punkt odniesienia granicę ubóstwa z 1998 roku, na przestrzeni kolejnych 14 lat udział ubogich w społeczeństwie spadł o 60%. Zmiany te należy interpretować jako efekt uboczny wzrostu zamożności Polaków i poprawy sytuacji na rynku pracy. Dobra koniunktura to jednak nie jedyne źródło zmniejszenia udziału ubogich w polskim społeczeństwie. W dłuższym horyzoncie czasowym (od 1994 roku) wszystkie miary ubóstwa wykazują wyraźny trend spadkowy. Nawet w dobie spowolnienia gospodarczego liczebności oraz odsetki ubogich według wszystkich definicji pozostają niższe niż na początku lat 1990.

Fakt 3: Zamrożenie ustawowej granicy ubóstwa zmniejszyło jej znaczenie jako instrumentu polityki społecznej

Najniższą granicę ubóstwa wyznacza minimum egzystencji. W 2011 roku wyniosło ono nieco ponad 500 złotych. W zależności od przyjętej skali ekwiwalentności, poniżej tej granicy żyło 2,8% (OECD) lub 7,9% (IPISS) osób w kraju, czyli od jednego do niemal trzech milionów Polaków. Tak znacząca różnica wynika z odmiennego sposobu traktowania kosztów związanych z obecnością w gospodarstwie domowym starszego dziecka przez OECD i IPISS. W latach 2004-2011 zaobserwowano silne ograniczenie ubóstwa definiowanego przez granicę ustawową. Udział Polaków, których dochody znalazły się poniżej wyznaczonego przez nią poziomu, spadł o około trzy czwarte (z 17% do 4%), przy czym większość tej redukcji wywołana była utrzymaniem stałego progu dochodów uprawniającego do uzyskania transferu pieniężnego przez 5 lat (2007-2011) na poziomie 477 złotych, a przez wcześniejsze 5 lat (2002-2006) podniesienie go łącznie o zaledwie 18 złotych (z 459 zł w 2002 roku do 465 zł w 2006 roku), podczas gdy przeciętne wynagrodzenie w tym czasie wzrosło łącznie o ponad 1260 złotych. Zamrożenie progów spowodowało, że realna granica przyznania świadczenia dla najuboższych wyraźnie spadła, a wraz z nią – odsetek ubogich ustawowo. Obecnie granica ustawowa umożliwiająca przyznanie wsparcia znajduje się nieznacznie poniżej wartości koszyka minimum egzystencji.

Wykres I. 9 | Granice ubóstwa w Polsce według miar ubóstwa; ceny bieżące – lewy panel, ceny stałe – prawy panel; 1994-2011

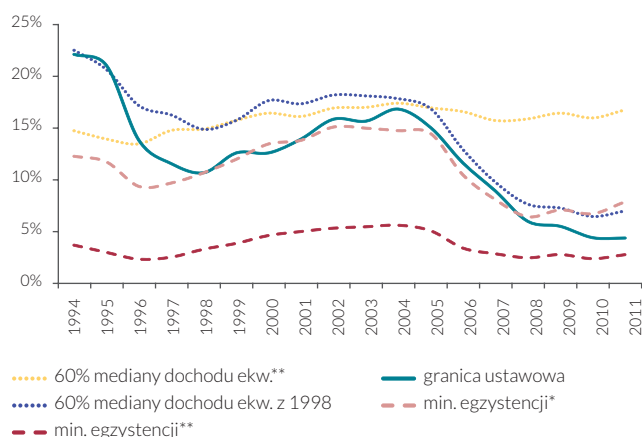


Objaśnienie: granice dla gospodarstwa jednoosobowego.

* - skala ekwiwalentności IPISS, ** - skala ekwiwalentności OECD.

Źródło: opracowanie własne.

Wykres I. 10 | Stopa ubóstwa w Polsce według granic ubóstwa; 1994-2011



Objaśnienie: granice dla gospodarstwa jednoosobowego.

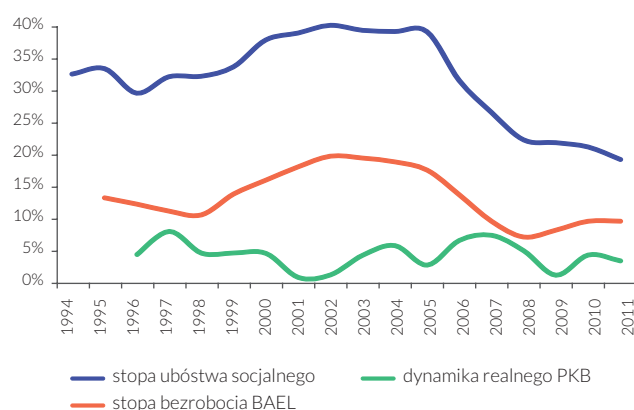
* - skala ekwiwalentności IPISS, ** - skala ekwiwalentności OECD.

Źródło: opracowanie własne.

Niezależnie od określonej ustawowo linii ubóstwa, gospodarstwa domowe same próbują identyfikować, jakie dochody pokrywają ich podstawowe potrzeby. Tę kwotę deklarują jako **subiektywną linię ubóstwa**.

Z jej formułowaniem wiąże się szereg prawidłowości. Po pierwsze, daje się zauważyć silny związek między bieżącym poziomem życia gospodarstwa domowego a subiektywną linią ubóstwa. Respondenci relatywnie bogatsi (tj. o wyższym dochodzie ekwiwalentnym) deklarują także wyższy poziom dochodów niezbędnych dla pokrycia swoich podstawowych wydatków, adekwatnie wyżej sytuując swoją subiektywną linię ubóstwa. W 2011 roku za takie minimum 5. percentyl gospodarstw domowych uważał 650 złotych, w gospodarstwie

Wykres I. 11 | Stopa ubóstwa socjalnego a zmienne ekonomiczne; 1994-2011



Objaśnienie: granice dla gospodarstwa jednoosobowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IPISS i GUS.

medianowym deklarowano już niemal dwukrotność tej kwoty (1286 złotych), natomiast w 90. percentylu gospodarstw podawano kwotę 2000 złotych. Oznacza to, że z perspektywy gospodarstw znajdujących się w 5. percentylu dochodów obecność w gospodarstwie każdego dorosłego (poza głową gospodarstwa) to wzrost kosztów o ok. 325 złotych, a dziecka – 195 złotych.¹⁰ W medianowym gospodarstwie analogiczne rachunki przyniosłyby kolejno ok. 640 i ok. 390 złotych, w 90. percentylu – 1000 i 600 złotych. Relacja między deklaracjami najuboższego i najbogatszego procenta gospodarstw pozostaje stała, bez względu na moment w cyklu koniunkturalnym. Można zatem przypuszczać, że gospodarstwa domowe do swojego

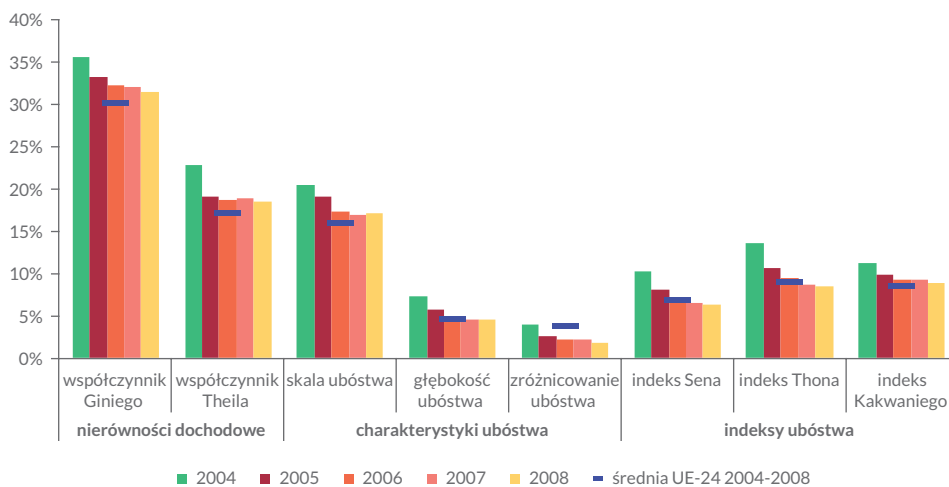
¹⁰ wg zmodyfikowanej skali ekwiwalentności; wg skali oksfordzkiej odpowiednio 455 i 325 złotych.

RAMKA
I.8

Redukcja nierówności i ubóstwa w Polsce na tle Unii Europejskiej

Redukcję ubóstwa w Polsce i zbliżenie się jego wartości do poziomu odnotowywanego w innych krajach Unii Europejskiej odzwierciedlają właściwie wszystkie wskaźniki, których definicję i interpretację omówiliśmy w Rozdziale 1 (Wykres I.12). Relatywnie najsilniejsze zmiany daje się zauważyć w odniesieniu do nierówności i charakterystyk ubóstwa w latach 2004-2005, kiedy zakończyło się spowolnienie gospodarcze początku lat 2000., a wzrost gospodarczy wyraźnie przyspieszył. Późniejsze redukcje poziomu ubóstwa miały już znacznie mniejszą intensywność. Na przestrzeni 2005-2009 wyraźnie zmniejszyły się natomiast nierówności dochodowe: współczynnik Giniego spadł o ponad jedną dziesiątą z 35,6% do 31,4%, natomiast współczynnik Theila o prawie jedną piątą – z 22,9% do 18,5%. Poprawie uległy również charakterystyki ubóstwa: zmniejszyła się skala ubóstwa (o 16,6%), zaś dochody ubogich gospodarstw domowych zaczęły wyraźnie mniej odstawać od linii ubóstwa (średnio o 37,5%). Wskutek tego redukcji uległa także dotkliwość ubóstwa (o 52,7%). Zmiany te znajdują swoje odzwierciedlenie w indeksach zbiorczych, mierzących zasięg, głębokość i dotkliwość ubóstwa takich jak indeks Sena, Thona czy Kakwaniego (redukcja o 21-37%, w zależności od typu indeksu)¹⁰.

WYKRES I. 12. WSKAŹNIKI NIERÓWNOŚCI I UBÓSTWA W POLSCE I UE-27; 2004-2008



Uwaga: średnia UE-24: UE-27 bez Bułgarii, Rumunii i Malty, ważona udziałem w populacji.

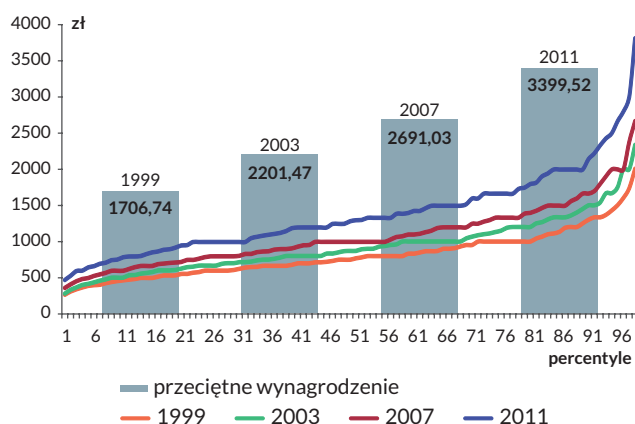
Źródło: opracowanie własne na podstawie EU-SILC.

standardu życia systematycznie włączając coraz to szerszą skalę potrzeb, półka cenowa ich zakupów jest tym szersza, im więcej zarabiają, a dobra trwałego użytku amortyzują się relatywnie szybko.

Po drugie, pozytywne nastroje konsumenckie przesuwają w górę subiektywną granicę ubóstwa w całym rozkładzie – zarówno wśród ubogich, jak i gospodarstw o przeciętnych dochodach czy relatywnie majątnych. Wyraźnemu wzrostowi przeciętnych wynagrodzeń (w wartościach absolutnych), który miał miejsce na przestrzeni 2007-2011 towarzyszyło przesuwanie się linii ubóstwa w sposób ponadproporcjonalny. O ile niespełna 500-złotowe zmiany przeciętnego wynagrodzenia przynosiły u medianowego gospodarstwa we wcześniejszych czteroletnich interwałach ok. 125-złotowe przesuwanie linii ubóstwa, zmiana na poziomie ok. 700 złotych w ostatnich analizowanych czterech latach przyniosła przesunięcie o prawie 300 złotych.

Chociaż wraz z rosnącym dochodem ekwiwalentnym rośnie linia ubóstwa, sami ubodzy różnią się między sobą opiniami, jakie kwoty wystarczają do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. Gdy zadać pytanie o to, jaki dochód ekwiwalentny pozwala nie czuć się ubogim, podawane kwoty charakteryzują się dużą rozpiętością: minimalna kwota wyniosła 800 złotych, czyli wyraźnie poniżej minimum socjalnego, maksymalna sięga 2600 złotych, czyli wynosiła ok. 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia netto – wydaje się zatem, że to daleko nieadekwatne wobec tego, co nazywamy dochodem pozwalającym „wiązać koniec z końcem”. Wyodrębnienie 4 grup dochodu w ramach populacji (ubogich absolutnie, ubogich relatywnie, nieubogich i majątnych) pozwala zaobserwować interesującą prawidłowość odnośnie gradacji wskazywanych kwot. Deklaracje subiektywnej granicy ubóstwa w pierwszej połowie rozkładu u ubogich absolutnie pozostają takie jak u ubogich relatywnie (incydentalnie je przekraczając), natomiast w drugiej połowie wzorzec odpowiedzi wykazuje podobieństwo do deklaracji osób nieubogich. Oczekiwania ubogich absolutnie są zatem wysokie, a postrzeganie poziomu dobrobytu pozostaje zaburzone w stosunku do ubogich relatywnie i nieubogich. Interpretacji takiego stanu rzeczy może być kilka: silne i długotrwałe ubóstwo może kumulować się w postaci silnej deprivacji materialnej – stąd, by przekroczyć poziom ubóstwa, muszą one uzupełnić braki

¹¹ indeksy zbiorcze ubóstwa (takie jak indeks Sena, Thona, czy Kakwaniego) wrażliwe są na zmiany we wszystkich wymiarach zjawiska, które obejmują (por. Tabela I.3). Jeśli zatem obserwowana jest poprawa we wszystkich, tak jak to miało miejsce w Polsce w analizowanym okresie, odnotujemy zmiany w indeksie zbiorczym z taką siłą, jaka wynika z wag nadawanych odpowiednim wymiarom przez wzór.

Wykres I.13 | Subiektywna granica ubóstwa wg percentyli rozkładu dochodu ekwiwalentnego; 1999-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

w majątku trwałym. Wydaje się jednak, że po części taki argument może dotyczyć ubogich relatywnie, a tylko w ograniczonym stopniu przekłada się to na rozkład ich deklaracji. Ubodzy mogą także dokonywać droższych zakupów o wyższej jakości, charakteryzujących się dłuższym okresem amortyzacji – chociaż w świetle strategii gospodarowania dochodami wydaje się to mało prawdopodobnym scenariuszem. Nie można wykluczyć także słabego rozeznania w poziomie cen i nieracjonalnych ekonomicznie wyborów.

2.2 CZY UBODZY POZOSTAJĄ BEZ ŚRODKÓW DO ŻYCIA?

Mimo wyraźnego spadku zagrożenia ubóstwem w ciągu ostatniej dekady, poczucie zubożenia pozostaje silne w opinii Polaków. W świetle wyników Diagnozy Społecznej, w 2011 roku tylko 15,5% gospodarstw deklarowało, że ich dochody pozwalają prowadzić życie bez wyrzeczeń (por. Wykres I.14, strategia 1 i 2) – w tych grupach niemal wszyscy respondenci wskazywali, że stałe dochody pozwalają na zaspokojenie ich bieżących potrzeb. Oszczędzać na przyszłość udawało się ok. 8% gospodarstw, chociaż kolejne 15% dysponowało pewnym już zakumulowanym majątkiem finansowym. Największą grupę (37,5%) stanowili deklarujący, że starcza im na wszystko dlatego, że żyją skromnie (por. Wykres I.14, strategia 3). Reprezentujący tę strategię wskazywali, że dokonywanie zakupów dóbr trwałych zazwyczaj wiąże się z rezygnacją z części bieżącej konsumpcji, chociaż w odróżnieniu od kolejnych 17,7% populacji (por. Wykres I.14, strategia 4), nie są oni zmuszeni oszczędzać przed dokonaniem większego wydatku. O ile jednak wśród oszczędzających na poważniejsze wydatki poczucie zaspokojenia bieżących potrzeb przekraczało 70%,

Tabela I.7 | Subiektywna ocena granicy ubóstwa wśród ubogich i nieubogich; 2011

		Grupa osób wg uzyskiwanego dochodu ekwiwalentnego			
		ubodzy absolutnie	ubodzy relatywnie	nieubodzy	majątni
subiektywna granica ubóstwa	minimum	800	800	1200	1600
		1000	1000	1400	2000
		1300	1200	1500	2000
		1500	1500	1800	2500
wg deklaracji w danej grupie	mediana	1800	1500	2000	2500
		2000	1800	2000	3000
		2000	2000	2500	3000
		2500	2200	2500	3500
	maksimum	3000	2600	3000	4000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

Objaśnienie: za ubogich absolutnie przyjmujemy te gospodarstwa domowe, w których dochód ekwiwalentny znajduje się poniżej absolutnej granicy ubóstwa, za ubogich relatywnie – między granicą absolutną a relatywną, za nieubogich – między granicą relatywną a medianowym dochodem ekwiwalentnym oraz majątnych – gospodarstwa domowe o dochodzie ekwiwalentnym powyżej mediany.

to wśród tej drugiej grupy nie przekroczyło połowy. Udział gospodarstw, którym brakuje środków, by pokryć wszystkie bieżące potrzeby (por. Wykres I.14, strategię 6-9), wyniósł 15%, a zasadnicza większość spośród nich potwierdziła, że przekraczają one możliwości ich sfinansowania. Warto zwrócić uwagę, że odsetek ten odpowiada udziałowi relatywnie ubogich w Polsce.

Gdy wydatki gospodarstwa domowego trwale przekraczają jego dochody (por. Wykres I.15) pierwszym krokiem jest ograniczenie bieżących potrzeb (88%). W dalszej kolejności Polacy zwracają się po pomoc do krewnych oraz finansują konsumpcję długiem (po 41%) – najczęściej środki te zostają przeznaczone na zakup dóbr trwałych, chociaż istotna część z nich pozwala pokryć bieżące wydatki konsumpcyjne oraz stałe opłaty (Wykres I.16). Paradoksalnie, relatywnie rzadko w obliczu zwiększenia potrzeb wydatkowych ubogie gospodarstwa domowe poszukują dodatkowego źródła dochodu poprzez zatrudnienie (18%), natomiast aż co dziesiąte z nich nie podejmuje żadnych działań, utrwalając stan niedostatku (Wykres I.15).

Warunki mieszkaniowe są czynnikiem silnie różnicującym standard życia osób ubogich i nieubogich – ich analiza i interpretacja jest jednak skomplikowana. Dzieje się tak przede wszystkim ze względu na różnice w średniej powierzchni pomiędzy domami jednorodzinnymi a mieszkaniami, a także z powodu korelacji między lokalizacją danego budynku i jego innymi charakterystykami a ceną (a przez to – dostępnością dla kolejnych decyli rozkładu dochodów). W świetle danych GUS, w 2011 roku przeciętna powierzchnia użytkowa zajmowana przez polskie gospodarstwo domowe wyniosła 73,7 m², co w przeliczeniu na osobę daje ok. 26 m² tj. o ok. 18-20 m² mniej niż w Niemczech. Empirycznie, większy metraż w przeliczeniu na osobę cechuje

mniejsze gospodarstwa, jednak wśród gospodarstw o danej liczbie członków, osiąganie dochodów sytuujących się między trzecim a siódmym decylem właściwie nie różnicuje średniego metrażu przypadającego na osobę w gospodarstwie domowym. Wyraźnie większe powierzchnie dotyczą dwóch najwyższych decyli dochodowych, wśród najliczniejszych gospodarstw domowych wyróżnia się także ósmy decyl. Wyraźnie *in minus* pod względem powierzchni mieszkalnej wypada natomiast pierwszy i drugi decyl dochodowy, a więc gospodarstwa najuboższe, co jest szczególnie widoczne w wypadku tych z nich, których liczebność przekracza 5 osób (Wykres I.17).

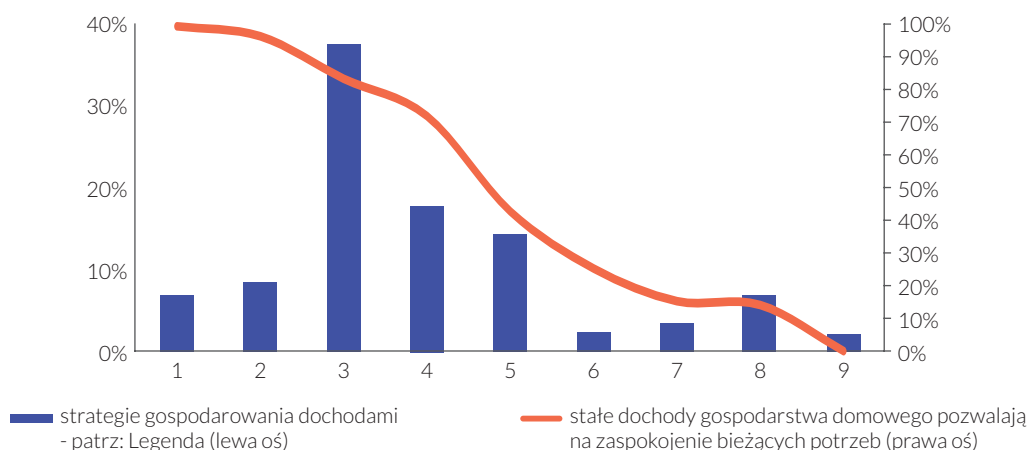
Znacznie silniejsze sygnały o jakości życia ubogich niż metraż mieszkania daje jego standard, tj. obecność w mieszkaniu infrastruktury sieciowej, udogodnień oraz wyposażenia. Bez względu na to, czy gospodarstwo domowe zamieszkuje miasto, czy obszar wiejski, kluczowymi korelatami ubóstwa pozostają: ciepła woda bieżąca, ubikacja i łazienka z wanną lub prysznicem (por. Wykres I.18). Odróżniają one gospodarstwa najuboższe (pierwszy decyl dochodowy) od gospodarstw medianowych, zarówno w mieście, jak i na wsi, oraz, dodatkowo, relatywnie ubogich (drugi decyl) mieszkańców terenów wiejskich. O ile w gospodarstwach medianowych brak tych udogodnień dotyczy ok. 2-3% miejskich oraz ok. 4-5% wiejskich, to w wypadku najuboższych (pierwszy decyl) zdarza się aż 4-5 razy częściej, sięgając 10-20% ogółu gospodarstw w danym decylu. Także wśród relatywnie ubogich (drugi decyl dochodowy) analogiczna relacja wynosi 2 w miastach i ok. 2-3 na terenach wiejskich. Deficyty ciepłej wody bieżącej i sanitariatów stanowią zatem dobry wyróżnik ubóstwa - przy czym to, że kanalizacja

w miastach jest już niemal wszędzie standardem powoduje, że rzadziej bywa ona przedmiotem deprivacji materialnej osób relatywnie ubogich w mieście niż na wsi.

Gama korelatów materialnych ubóstwa, wskazujących na najczęstsze wymiary relatywnej deprivacji materialnej gospodarstw ubogich, jest dosyć szeroka. Do takich wyznaczników należą np. ogrzewanie piecem na opał, zawilgocenie i nadmierne zaciemnienie miejsca zamieszkania. Wprawdzie zdarzają się one i w medianowych gospodarstwach domowych, ale ubodzy z pierwszego decyla borykają się z nimi 2,5-3-krotnie częściej niż gospodarstwa medianowe. W wypadku osób z drugiego decyla wskaźnik ten obniża się do 1,5 do 2 razy. Niektóre udogodnienia mieszkaniowe dobrze przybliżają stan posiadania tylko w wybranych obszarach kraju. Przykładowo, ogrzewanie piecem na opał jest znacznie częstsze w wiejskich gospodarstwach domowych, jego obecność jest w mniejszym stopniu pochodną ubóstwa, a w większym - charakterystyki miejsca zamieszkania. Podobnie jest w przypadku braku domofonu - na obszarach wiejskich jest on wykorzystywany rzadko, nie może być więc wyróżnikiem ubóstwa. Natomiast w miastach występuje częściej i jest dobrym przybliżeniem wysokości dochodu, oraz jakości infrastruktury. Dla porównania, nie różnicują gospodarstw ubogich i nieubogich takie cechy jak klimatyzacja, która nie upowszechniła się jeszcze w Polsce, oraz hałas czy zanieczyszczenie środowiska (zwłaszcza w miastach).

Obok podstawowych udogodnień mieszkaniowych, wyznacznikiem deprivacji materialnej wynikającej z ubóstwa bywają także inne dobra trwałego użytku - przy czym trzeba

Wykres I. 14 | Strategie gospodarowania dochodem a zaspokojenie bieżących potrzeb; 2011



Legenda:

1. starczy na wszystko i oszczędzamy na przyszłość
2. starczy na wszystko bez specjalnych wyrzeczeń, lecz nie oszczędzamy na przyszłość
3. żyjemy oszczędnie i dzięki temu starczy na wszystko
4. żyjemy bardzo oszczędnie, aby odłożyć na poważniejsze zakupy
5. pieniędzy starczy na najtańsze jedzenie, ubrania i opłatę za mieszkanie, ew. na spłatę kredytu
6. pieniędzy starczy na najtańsze jedzenie, ubrania i opłatę za mieszkanie, ale nie starczy na spłatę kredytu
7. pieniędzy starczy na najtańsze jedzenie, ubrania i opłatę, ale nie starczy na opłatę mieszkanie
8. pieniędzy starczy na najtańsze jedzenie, ale nie starczy na ubranie
9. pieniędzy nie starczy nawet na najtańsze jedzenie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Diagnozy Społecznej 2011.

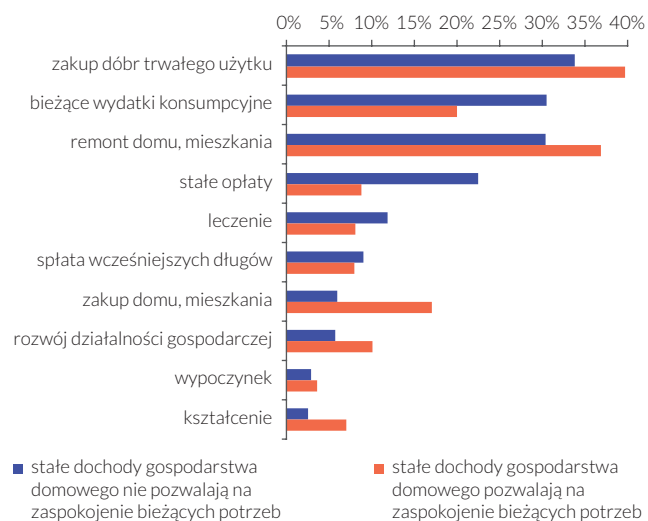
Wykres I. 15 | Strategie przeżycia przy dochodach niepozwalających zaspokoić bieżących potrzeb; 2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Diagnozy Społecznej 2011.

pamiętać, że ich brak relatywnie częściej niż w wypadku standardu mieszkań pozostaje kwestią indywidualnego wyboru. Co drugi Polak deklaruje, że poważniejsze zakupy, do których zaliczają się dobra trwałego użytku, stanowią dla niego poważne obciążenie finansowe. Pozostaje to spójne z obserwacją, że tylko nieliczne sprzęty, takie jak telewizor i lodówka, należą do standardu wyposażenia polskich mieszkań (Wykres I.19). W posiadaniu znacznej większości gospodarstw znajduje się też elektryczny odkurzacz i pralka automatyczna oraz przynajmniej jeden telefon komórkowy. Zmienne te nie są więc dobrym wyróżnikiem sytuacji materialnej gospodarstwa.

Wykres I. 16 | Przeznaczenie zaciągniętych pożyczek i kredytów; 2011

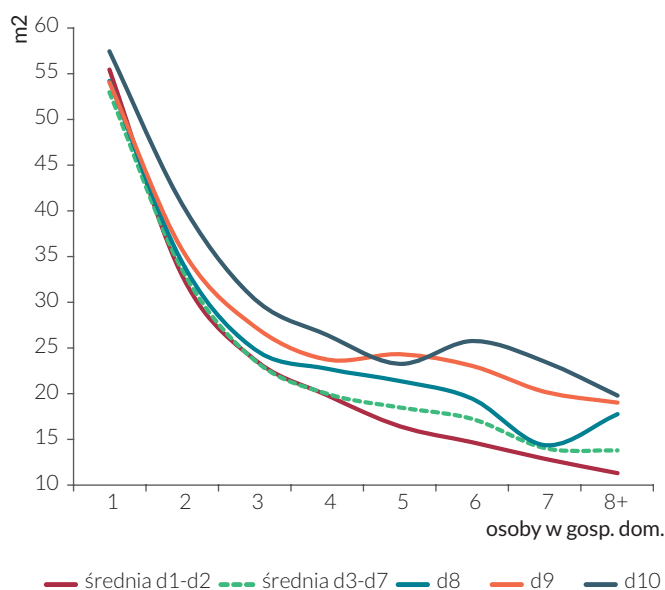


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Diagnozy Społecznej 2011.

To samo można powiedzieć o dobrach rzadko posiadanych przez polskie gospodarstwa domowe, niezależnie od dochodu, do których należy np. zestaw kina domowego czy wspomniana już klimatyzacja.

W wypadku wielu dóbr trwałych obserwuje się jednak czytelny związek między poziomem ich konsumpcji a poziomem dochodu ekwiwalentnego w gospodarstwie domowym. Taki charakter mają m.in. komputer z dostępem do Internetu, samochód osobowy (gdzie różnica między 75. i 5. percentylem przekracza ok. 40 p.p.), urządzenie do odbioru telewizji satelitarnej

Wykres I. 17 | Metraż miejsca zamieszkania na osobę według decyla dochodu ekwiwalentnego oraz rozmiarów gospodarstwa domowego; 2011



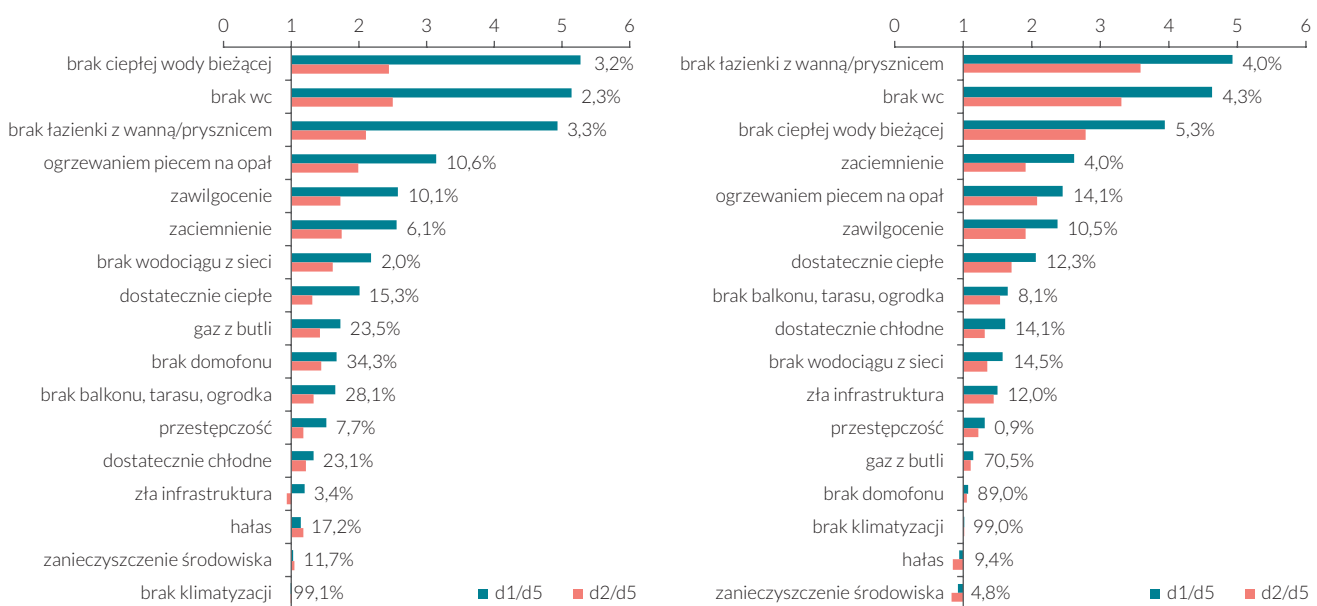
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

lub kablowej (30 p.p.), czy zmywarka do naczyń (20 p.p.). Nietypowy wzorzec konsumpcji dotyczy roweru: w uboższych gospodarstwach stanowi on środek transportu, w bogatszych – służy rekreacji.

Silny związek z poziomem dochodów gospodarstwa domowego wykazuje natomiast obecność w nim komputera podłączonego do Internetu, przy czym znaczna większość osób łączących się z Internetem korzysta z dostępu szerokopasmowego. Czynnikiem różnicującym jest więc tu konieczność uiszczenia opłaty związanej z zakupem urządzenia (koszt stały) oraz systematycznego regulowania opłat za Internet (koszty zmienne). Z drugiej strony, relatywnie mniejszy odsetek gospodarstw wyposażonych w komputer z Internetem w niższych decylach dochodowych może być po części pochodną relatywnie gorszej infrastruktury sieciowej w uboższych rejonach kraju. Można także przypuszczać, że zachodzi również odwrotna zależność: gospodarstwa posiadające kompetencje cyfrowe oraz połączenie z Internetem są przeciętnie w stanie osiągnąć wyższy dochód. Niezależnie od przyczyny silnej korelacji między dochodem a wyposażeniem w komputer podłączony do sieci, zróżnicowanie między poszczególnymi grupami gospodarstw domowych jest w tym wypadku dość znaczne – wśród osób najuboższych zaledwie 40% dysponuje takim sprzętem, podczas gdy w gronie najbogatszych jest to aż 95%. Takiej zależności nie wykazuje już inny środek komunikacji – telefon komórkowy. Różnorodne formy umów z operatorami dają optymalny dostęp w gospodarstwach o różnych dochodach ekwiwalentnych: odsetek gospodarstw, w których nie ma takiego urządzenia, nie spada poniżej 77%, a w większości grup osiąga 90-95%.

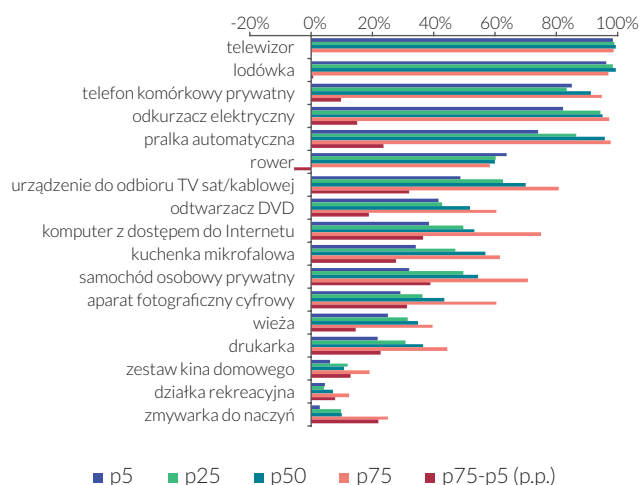
Trzeba pamiętać, że sam fakt wyposażenia gospodarstwa domowego w dane dobro może nie być dostateczną przesłanką do stwierdzenia, że nie jest ono zdeprywatowane materialnie. O ile bowiem jedne gospodarstwa mogą z powodów materialnych nie posiadać istotnych dla ich funkcjonowania dóbr, to inne mogą, z tej samej przyczyny, dysponować dobrami przestarzałymi, bardzo zużytymi. Warto przy tym pamiętać, że przestarzały sprzęt charakteryzuje się droższą eksploatacją i wyższą podatnością na awarie, dodatkowo obniżając standard jego użytkowania przez gospodarstwa weń wyposażone. Częstotliwość wymiany dóbr trwałych uzależniona jest przy tym nie tylko od dochodu ekwiwalentnego gospodarstwa domowego, lecz także od typu dobra, czyli m.in.: od okresu jego starzenia się, jednostkowego kosztu jego zakupu i stopnia zastępowalności w gospodarstwie domowym innymi przedmiotami. Przykładowo, w uboższej połowie społeczeństwa lodówkę dwuletnią lub młodszą ma ok. 7% gospodarstw, a 3-5-letnią kolejne 15%. Nie jest to istotnie mniej niż w bardziej majątnej połowie, gdzie analogiczne odsetki wynoszą ok. 10% i 21%. Lodówkę charakteryzuje bowiem długi okres użytkowania. Inaczej jest w wypadku komputerów, które mają relatywnie krótki cykl życia: w uboższej połowie gospodarstw nie starszy niż dwuletni komputer ma ok. 10%, kolejne 20% dysponuje urządzeniem 3-5 letnim. Analogiczne odsetki w bardziej majątnej połowie wyniosły 20% i 30%, przy silnej tendencji wzrostowej na bogatszym krańcu rozkładu. Warto podkreślić, że aż połowa gospodarstw ubogich nie dysponuje żadnym komputerem. Jest to więc sprzęt silnie wyróżniający tę grupę od gospodarstw relatywnie bogatszych. Podobnie jest w wypadku samochodów - wśród ubogich gospodarstwa posiadające samochód pozostają w mniejszości. Zakup auta, jako wydatek bardzo znaczący

Wykres I. 18 | Jakość życia w ubogich i medianowych gospodarstwach domowych w miastach (lewy panel) i na obszarach wiejskich (prawy panel); 2011



Objaśnienie: wykres przedstawia relatywną częstość występowania zjawisk w gospodarstwach z pierwszego i drugiego decyłu dochodowego względem piątego decyłu dochodowego (odpowiednio d1/d5 i d2/d5). Etykiety przy słupkach opisują częstość zjawiska w piątym decylu dochodowym.

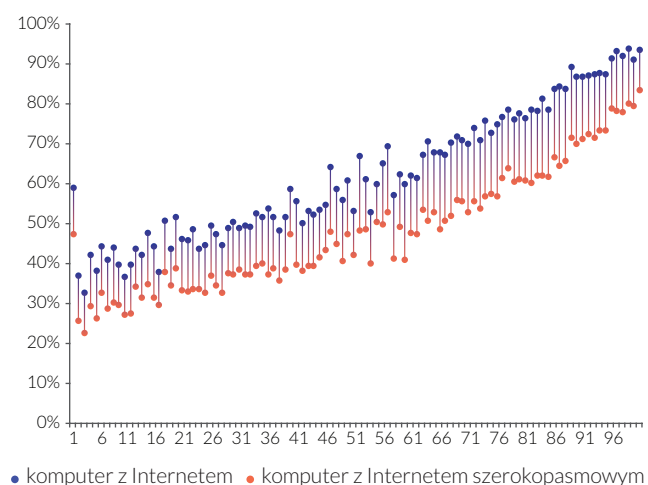
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

Wykres I. 19 | Deprywacja materialna w wybranych percentylach rozkładu; 2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

w relacji do przeciętnych dochodów ekwiwalentnych, zdarza się rzadko. Auto młodsze niż 5 lat to zjawisko incydentalne – w 2011 roku, w pierwszej połowie rozkładu nie przekroczyło średnio 3,5%, przy czym bogacenie się pozostaje silnym bodźcem do wymiany samochodu na nowszy.

Zmniejszaniu deprywacji materialnej ubogich gospodarstw domowych na przestrzeni lat sprzyja z jednej strony bogacenie się Polaków, a z drugiej umasowienie i spadek cen elektroniki użytkowej i sprzętu AGD. O ile w 2001 roku tylko co dziesiąte gospodarstwo z 5. percentyla i co szóste z 25. percentyla dysponowało telefonem komórkowym, to obecnie ich odsetek przekracza 80%. Podobnie jest w przypadku szerzej omawianego wcześniej komputera z Internetem czy urządzenia do odbioru telewizji kablowej czy satelitarnej. W 2001 roku komputer z Internetem był kompletnie niedostępny uboższym gospodarstwom (1,0% w piątym percentylu – p5 - i 2,5% w dwudziestym piątym – p25), do 2006 roku jego zastosowanie wyraźnie wzrosło (odpowiednio 6,4% i 15,0%), jednak dopiero obecnie można mówić o jego umasowieniu (2011: 38,5% oraz 49,8%). W przypadku urządzenia do odbioru telewizji satelitarnej obserwowana jest systematyczne nasycanie się nimi gospodarstw domowych (wzrost z 27,2% do 48,8% w p5 i z 41,2% do 62,6% w p25 w latach 2001-2011). Nawet w krótszym, pięcioletnim horyzoncie czasowym, widoczne są zmiany: odtwarzacz DVD, czy aparat cyfrowy, których cena pozostaje wciąż znaczącym wydatkiem w budżecie gospodarstw najuboższych, znacznie się rozpowszechniły (odtwarzacz z ok. 20% do 40% w obu punktach rozkładu, aparat – z 5,7% do 29,2% w p5 oraz z 7,8% do 36,3% w p25). Z kolei niektóre dobra wychodzą z użycia: obecność wieży muzycznej w gospodarstwie domowym jest coraz rzadsza – zarówno uboższe, jak i bardziej majątne gospodarstwa domowe nie nabywają nowych, nie zastępują także zużytego sprzętu.

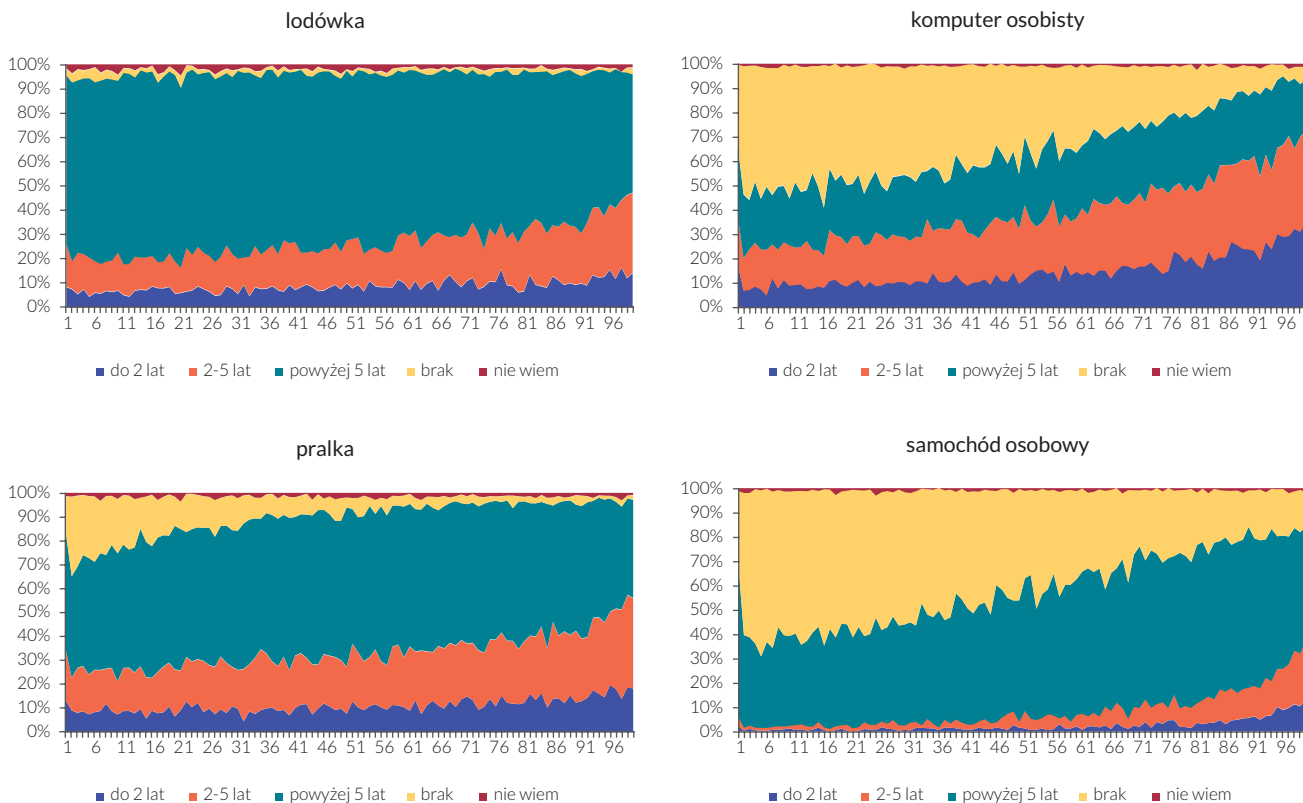
Wykres I. 20 | Wyposażenie gospodarstw domowych w komputer z internetem według percentyli dochodu ekwiwalentnego; 2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

Obok nowych technologii, systematycznie poprawia się także wyposażenie w artykuły gospodarstwa domowego, czyniące życie wygodniejszym – np. pralkę automatyczną, kuchenkę mikrofalową czy (na mniejszą skalę) zmywarkę do naczyń. Na przestrzeni lat 2001-2011 posiadanie pralek automatycznych stało się nawet w uboższych gospodarstwach regułą (p5: z 41,4% do 74,1%, p25: z 63,0% do 86,7%) – prawdopodobnie po części z powodu amortyzacji starych urządzeń i braku w ofercie sklepowej pralek nieautomatycznych, jak również komfortu związanego z jej posiadaniem. Także kuchenka mikrofalowa przestała być sprzętem dla wybranych (p5: z 9,5% do 34,2%, p25: z 14,7% do 47,0%). Jak się wydaje, szybciej i łatwiej przyjmują się dobra jednostkowo tańsze: np. kuchenka mikrofalowa przed zmywarką. Ta ostatnia, wciąż pozostaje dobrem prestiżowym i jednostkowo kosztownym, jednak również wśród ubogich zyskuje na znaczeniu, w 2011 roku w jej posiadaniu było co 10. gospodarstwo w 25 percentylu dochodowym.

Poczucie zubożenia, które towarzyszy Polakom w sytuacji poprawiającej się obiektywnie sytuacji materialnej, wydaje się być pochodną przyjmowanego przez nich punktu odniesienia. Wyznacznikiem standardu życia są kraje Europy Zachodniej, a nie sytuacja wewnętrzna sprzed dekady czy dwóch. Akumulacja dóbr trwałych przez polskie gospodarstwa domowe w coraz mniejszym stopniu ustępuje gospodarstwom zachodnim, jednak nie przełożyło się to jeszcze na zmianę autoidentyfikacji Polaków jako członków społeczeństwa, które musi z wielu rzeczy zrezygnować, aby podnieść swój standard życia. Nie oznacza to jednak, że poprawa sytuacji materialnej nie jest zauważana przez ankietowanych, a jedynie to, że postrzegają ją oni jako okupioną znacznym wysiłkiem.

Wykres I. 21 | Wiek majątku gospodarstwa domowego wg percentyli rozkładu dochodów; 2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

Gdy przypiszemy rzeczywisty dochód respondenta do zdefiniowanych przez niego samego kategorii dochodu,¹² zamiast pytać go samego o monetarną wycenę własnego dochodu, podatną na niedoszacowanie, dostrzeżemy, że sytuacja znacznej większości gospodarstw domowych oceniana jest jako dobra lub bardzo dobra (Wykres I.23). Na przestrzeni lat 1999-2011 wyraźnie spadł odsetek gospodarstw, których dochód jest bardzo zły lub niewystarczający (z 18% do 9%), a także tych na granicy ubóstwa (z 21 do 14%). Jednocześnie niemal dwukrotnie (z 17 do 31%) wzrósł odsetek gospodarstw, w którym zadeklarowano bardzo dobry dochód. Wprawdzie obserwowane ostatnio w Europie spowolnienie gospodarcze zatrzymało ten pozytywny trend, jednak w dłuższym horyzoncie czasowym polskie gospodarstwa domowe dostrzegają wyraźną poprawę swojej sytuacji dochodowej. W świetle badania spójności społecznej GUS, ubóstwo (jeśli występuje) tylko w nielicznych przypadkach prowadzi do izolacji społecznej (Wykres I.24). Ponad dwie trzecie (67,8%) polskiego społeczeństwa nie było zagrożonych ubóstwem lub izolacją społeczną. Za nieubogich, ale izolowanych, wskazano 4,9% osób, natomiast współwystępowanie obu zjawisk (z różną intensywnością) dotyczyło 4% ludności.

2.3 GLOBALNY I LOKALNY WYMIAR UBÓSTWA

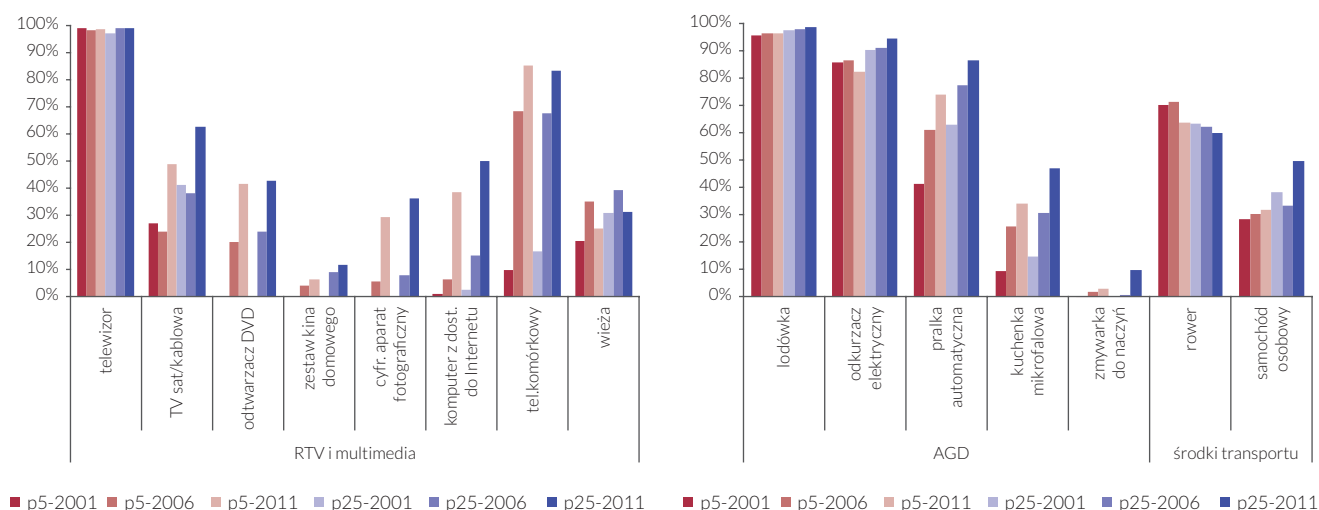
W analizach ubóstwa w Unii Europejskiej dominuje ujęcie relatywne, oparte o granicę ubóstwa zdefiniowaną na poziomie 60% mediany dochodu ekwiwalentnego.¹³ Według tej miary w 2011 roku zagrożonych ubóstwem roku było około 85 mln osób (16,9% populacji UE-27). W ostatnim badanym roku odsetek ten nieznacznie wzrósł wobec relatywnie stabilnego poziomu 16,3-16,5% utrzymującego się na przestrzeni lat 2005-2010. Gdy jednak spojrzeć na poszczególne kraje, skala zróżnicowania jest imponująca: ubóstwo w Czechach wydaje się być zjawiskiem incydentalnym i względnie mało dotkliwym, podczas gdy na Łotwie jest ono właściwie masowe, a jego charakterystyki wyraźnie niekorzystne. By ułatwić analizę, przypisaliśmy poszczególne kraje UE do 5 klastrów różniących się między sobą intensywnością, dotkliwością i głębokością ubóstwa: liderów, skutecznych, przeciętnych, maruderów lub słabeuszy (Wykres I.25).

Liderów w zwalczaniu ubóstwa charakteryzuje nie tylko niska stopa ubóstwa, sięgająca 8,5-11,5%, ale również inne korzystne charakterystyki, takie jak niewielka luka ubóstwa i jego dotkliwość. Sami liderzy nie pozostają znacząco zróżnicowani wewnętrznie, przy czym wyraźnie wyróżniają się Czesi, których polityka społeczna utrzymuje stabilnie niskie zagro-

12 bardzo zły, niewystarczający, ledwo wystarczający, dobry, bardzo dobry.

13 Nie używa się natomiast miar absolutnych, ze względu na duże dysproporcje między krajami w dochodach *per capita* oraz nieadekwatność miar w poszczególnych krajach.

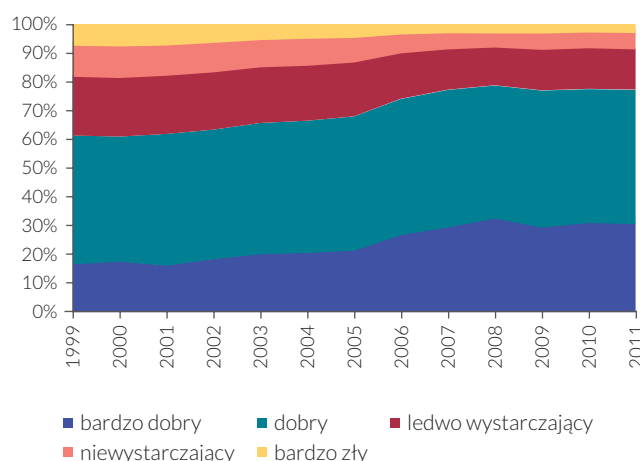
Wykres I. 22 | Wyposażenie gospodarstw domowych wg percentyli dochodu; 2001, 2006, 2011



Objaśnienie: uwzględniono kategorie: telefon komórkowy prywatny, samochód osobowy prywatny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

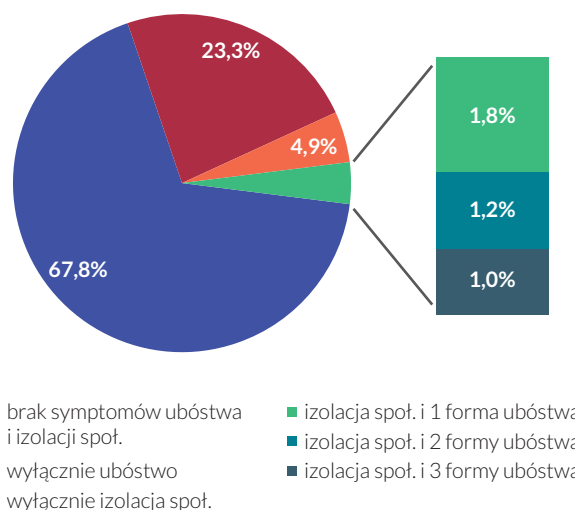
Wykres I. 23 | Ocena własnego dochodu; 1999-2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

żenie ubóstwem we wszystkich wymiarach. Klaster krajów **skutecznych** cechuje się zbliżonymi poziomami luki, dotkliwości i nierówności, przy jednocześnie systematycznie wyższym zasięgu ubóstwa (12-14%) niż w grupie liderów. W tej grupie znalazły się m.in. kraje skandynawskie. Wśród nich nieznacznie mniej korzystne statystyki dotkliwości i zróżnicowania dotyczą Szwecji – wciąż jednak mieszczą się poniżej średniej UE-27. W odróżnieniu od liderów i skutecznych, **przeciętnych** wyróżnia tylko skala ubóstwa, mieszcząca się w okolicach średniej europejskiej (15-16%) – w tej, także dość homogenicznej wewnętrznie grupie nieco *in minus* wypadają Niemcy. Ze znacznie gorszą sytuacją mierzą się ubodzy w krajach należących do klastra maruderów i stabeuszy. **Maruderzy** to grupa krajów, w któ-

Wykres I. 24 | Ubóstwo i izolacja społeczna w badaniach spójności społecznej; 2011



Objaśnienie: formy ubóstwa: ubóstwo warunków życia, ubóstwo braku równowagi budżetowej, ubóstwo dochodowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, 2011 (badanie spójności społecznej).

rych charakterystyki ubóstwa negatywnie odstają od średniej europejskiej: ubóstwo dotyczy 17-20%, a przeciętny dochód ubogich od linii ubóstwa jest zauważalnie niższy niż w poprzednich trzech wyróżnionych grupach. Przekłada się to na dotkliwość ubóstwa oraz zróżnicowanie między poszczególnymi ubogimi w relatywnie gorszej i lepszej sytuacji. Grupa ta pozostaje relatywnie pojemna. Należą do niej Wielka Brytania, kraje południa Europy, a także część NMS, w tym – Polska. Zwraca uwagę, że przynależność do grupy maruderów oznacza, że Polska wyraźnie pod względem skali ubóstwa i inkluzji systemu polityki społecznej ustępuje nie tylko krajom skandynawskim, lecz także takim państwom środkowoeuropejskim jak Słowacja, Czechy czy Węgry. Ostatnią grupę państw stanowią **stabeusze**.

Borykają się oni z systemowymi problemami w niwelowaniu zjawiska ubóstwa: ubogich jest wielu (ponad 20%, na Łotwie ponad 25%), co znajduje swoje odzwierciedlenie w bardzo wysokim poziomie luki ubóstwa i dotkliwości, wyraźnie odstającym nawet od najgorzej sytuowanego kraju-marudera, Hiszpanii. Słabeuszę pozostają także wyraźnie zróżnicowani między sobą.

Warto pamiętać, że stopa ubóstwa mierzona w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej nie jest wskaźnikiem surowym. Uwzględni ona całe spektrum transferów socjalnych, przyznawanych przez instytucje publiczne różnego szczebla, takie jak: emerytury, zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki rodzinne czy pomoc społeczna (pomijając jednak świadczenia w naturze). Bez uwzględnienia redystrybucji, odsetek ubogich sięgałby nawet połowy populacji. Tymczasem, dobrze adresowany zestaw świadczeń społecznych pozwala zredukować ubóstwo nawet o ponad 70%, tak jak dzieje się to w Czechach czy na Węgrzech. Nieskuteczne działania przyczyniają się do obniżenia go – w przypadku Bułgarii – o mniej niż połowę. W Polsce system transferowy jest przeciętnie (w skali UE) skuteczny w zwalczaniu ubóstwa – zmniejsza jego zasięg o 60%. Sprawnie funkcjonujący system transferów społecznych i – w konsekwencji – znacząca redukcja ubóstwa są czynnikami, które jednoznacznie wyróżniają państwa należące do klastrów liderów, skutecznych i przeciętnych w porównaniu do znacznie gorzej radzących sobie maruderów czy słabeuszy. Wniosek ten pozostaje szczególnie istotny, gdy zwrócić uwagę, że mimo wahań gospodarczych w ostatnich latach, tendencje w konstruowaniu polityki społecznej i jej efektywności pozostają trwałe.

Polska pozostaje obecnie przedstawicielem klastra maruderów, chociaż – jeśli kontynuowany będzie widoczny w ostatniej dekadzie trend spadku skali ubóstwa – istnieje szansa, że w najbliższych latach awansuje ona do grupy państw przeciętnych. Poprawa byłaby szybsza, gdyby model prowadzonej w Polsce polityki społecznej przemodelowany został – na wzór czeskiego, węgierskiego czy słowackiego pod kątem podniesienia jego skuteczności i lepszego adresowania świadczeń. Szerzej kwestię tę omawiamy w pozostałych częściach raportu.

Mimo przeciętej, w skali kontynentu, dotkliwości ubóstwa, Polaków cechuje silna skłonność do jej przeszacowywania. W 2010 roku, gdy ubóstwo relatywne dotyczyło ok. 17% ludności, niemal dwóch na pięciu Polaków przychyliło się do stwierdzenia, że objętych jest nim więcej niż 30% populacji. Na tle krajów UE skala przeszacowania problemu ubóstwa w Polsce pozostaje znaczna – większa niż na Litwie czy Łotwie (mimo gorszej sytuacji w ujęciu obiektywnym), ale mniejsza niż w Rumunii, Bułgarii czy na Węgrzech. Tę tendencję po części wyjaśnia trwałość ubóstwa. Tradycyjnie Polacy przyzwyczajeni byli do ograniczonej wartości własnych zasobów i poczucia deprivacji. W ostatniej dekadzie fundamentalne znaczenie miał trudny okres 2001-2004, reperkusje światowego kryzysu finansowego 2008-2009 też nie pozostawały bez wpływu na postrzeganie ubóstwa. W krajach, w których ubóstwo pozostaje trwale niskie (tak jak w większości krajów

UE-15, z wyjątkiem państw Europy Południowej), odsetek deklaracji o wysokiej skali ubóstwa pozostaje niewielki. Inaczej jest w NMS, gdzie opinia o głębokim ubóstwie jest znacznie częstsza. Zagrożeniu ubóstwem i jego trwałości poświęcono Część III Raportu.

Przeciętna stopa ubóstwa relatywnego w danym kraju nie wyraża zróżnicowania wewnętrznego pomiędzy poszczególnymi regionami, które jest nawet większe niż zróżnicowanie w skali całego kontynentu. Najczęściej przytaczanym przykładem w tym kontekście są Włochy: *bogata Północ* i *ubogie Południe* faktycznie znajdują swoje odzwierciedlenie w danych statystycznych: w 2009 roku ubóstwo w położonych przy granicy z Austrią prowincjach Bolzano, Trento czy Emilia-Romania nie przekraczało 8,3%, podczas gdy na Sycylii wyniosło aż 38,3%. Równie duże rozwarstwienie charakteryzuje Hiszpanię (wspólnota Navarra 7,3%, wspólnota Estremadura – 38,2%), nieznacznie mniejsze – Rumunię (okręg Bukareszt-Ilfov – 3,1%, okręg południowo-zachodni, sąsiadujący z Serbią – 30,7%). Mniejsze zróżnicowanie charakteryzują kraje o wyższym PKB *per capita*: Niemcy, Francja (rozpiętości rzędu 13,9 p.p. oraz 8,1 p.p. odpowiednio) oraz państwa niewielkie powierzchniowo.

Skala zróżnicowania między polskimi regionami (18,3 p.p.) pozostaje umiarkowana wśród krajów o podobnej wielkości, chociaż rozkład ubóstwa pozostaje bliższy uboższemu i bardziej zróżnicowanemu krajom UE-27. Względnie najwięcej osób żyjących poniżej granicy relatywnej mieszka w województwie świętokrzyskim (25,7%) (Wykres I.30). Częściej niż jedna osoba na pięć pozostaje uboga w regionach: warmińsko-mazurskim, podlaskim, lubelskim, podkarpackim i wielkopolskim. Gdy jednak analizować ubóstwo relatywne, rezultaty pozostają nieco inne: w 2011 roku przeciętnie co dziesiąty mieszkaniec województwa warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, podlaskiego oraz pomorskiego pozostawał ubogim. Najrzadziej – zarówno w ujęciu absolutnym, jak i relatywnym – ubóstwo dotyka mieszkańców lubuskiego, mazowieckiego, opolskiego i śląskiego.

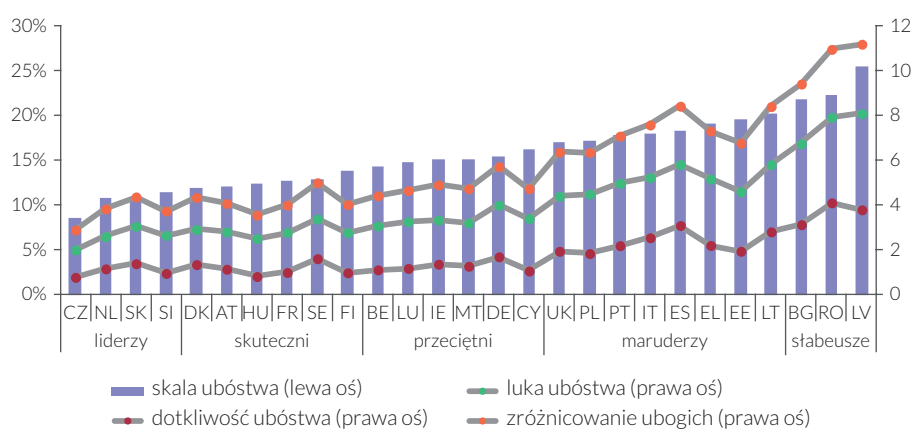
Także na poziomie regionów widoczny jest dysonans między poczuciem zubożenia a stanem rzeczywistym. Niemal wszystkie z przedstawionych polskich regionów znajdują się powyżej linii 45°, co oznacza, że odsetek osób ubogich subiektywnie pozostaje wyższy niż w ujęciu obiektywnym (Wykres I.31). Ponadto, w przypadku większości z nich skala rozdźwięku (odzwierciedlona oddaleniem od linii) pozostaje bardzo wyraźna, a zjawisko to dotyczy w równej mierze tych regionów, w których ubogich jest względnie niewielu (np. śląskie, dolnośląskie), jak i tych z bardziej masowym ubóstwem (warmińsko-mazurskie, łódzkie). Do wyjątków należą województwa podkarpackie i świętokrzyskie (udział subiektywnie ubogich jest nieznacznie niższy niż wynikałoby to z miar obiektywnych), natomiast mieszkańcy województw lubelskiego i podlaskiego wykazują względną spójność własnych deklaracji z danymi. Warto zauważyć, że w tych danych znajdują potwierdzenie wyniki ankiety *Eurobarometer*, wskazujące na postrzeganie poziomów ubóstwa na poziomie 20-25%, chociaż niekiedy

deklaracje sięgają 25-30%. Subiektywne miary pozostają w niewielkim związku ze stanem rzeczywistym, na co wskazuje niska korelacja między obiema wielkościami.

Na poziom ubóstwa silny wpływ ma urbanizacja danego regionu. W miastach odsetek ubogich jest wyraźnie niższy niż na terenach wiejskich, ponadto - im większe miasto, tym niższa skala zjawiska. O ile w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, udział ubogich wynosił ok. 7,2% ludności, to w miastach zamieszkałych przez 20-100 tys. osób - 11,2%, a w miastach poniżej 20 tys. - 14,6% (Wykres I.32). Z kolei na wsiach udział ubogich przekraczał 24,6%. Wahania między najmniej i najbardziej zagrożonymi obszarami pozostają jednak silne: sięgają

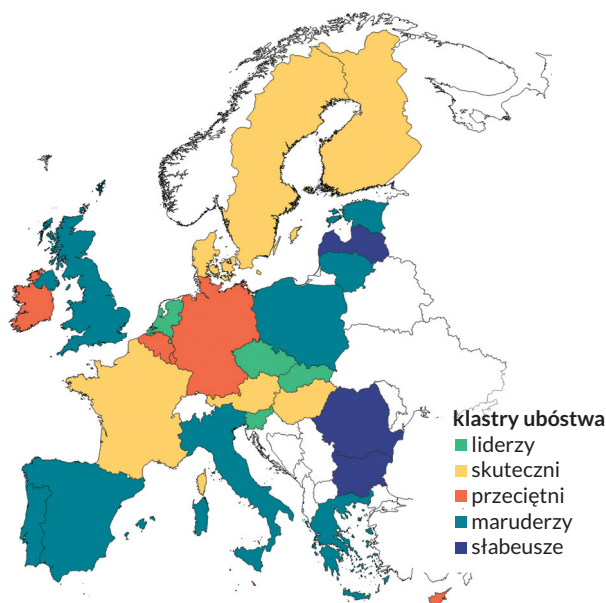
od połowy do dwukrotności średniej dla klasy: w największych miastach mieszczą się w przedziale 3,6-11,9%, w średnich - od 7,1% do 17,3%, w małych - 6,6-22,4%, na obszarach wiejskich zróżnicowanie międzyregionalne ma największą skalę - od 13,1% do 36%. Kontrolując klasę miejsca zamieszkania, łatwo zauważyć, że nie ma województw wyraźnie mniej zagrożonych ubóstwem, co byłoby przełożeniem niskiego odsetka ubogich we wszystkich klasach. Przykładowo, województwo podkarpackie, pozostające w ogonie polskich regionów wśród miast powyżej 100 tys. oraz poniżej 20 tys. mieszkańców, cechuje względnie najrzadziej spotykane ubóstwo w miastach 20-100 tys. osób, a na obszarach wiejskich lokuje się w połowie stawki.

Wykres I. 25 | Klastry ubóstwa w UE-27; 2008



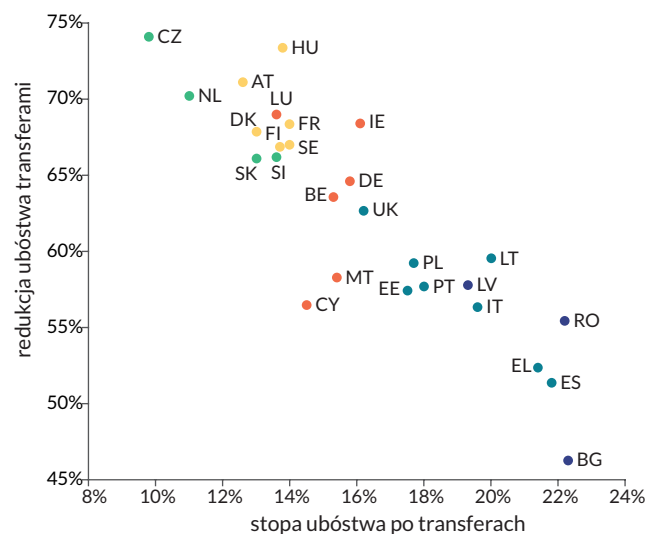
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EU-SILC.

Mapa I. 2 | Klastry ubóstwa w UE-27; 2008



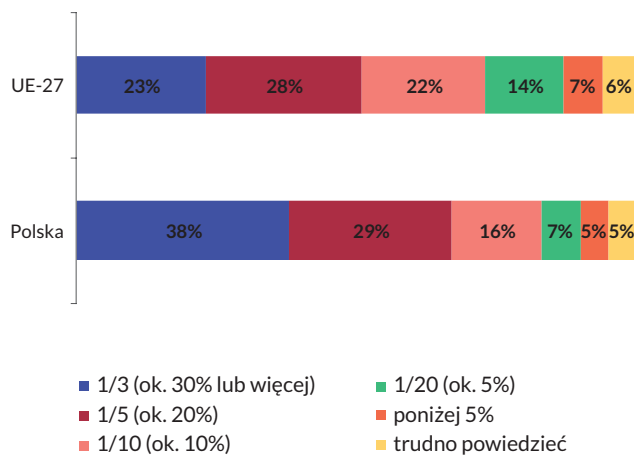
Źródło: opracowanie własne.

Wykres I. 26 | Redukcja zagrożenia ubóstwa transferami społecznymi (z emeryturami) w krajach UE-27; 2010

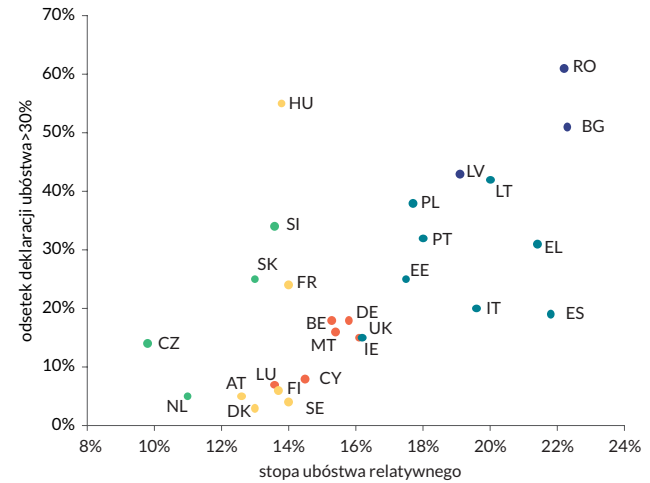


Objaśnienie: 1. dane dla Irlandii - 2009. 2. Kolory znaczników odzwierciedlają opisane powyżej klastry.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EU-SILC.

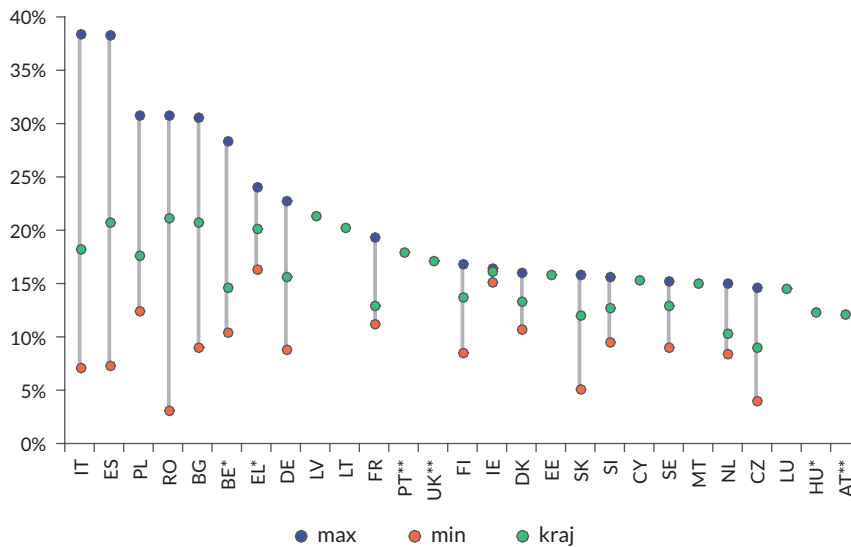
Wykres I. 27 | Szacunek skali ubóstwa w Polsce i UE-27; 2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurobarometer 2010.

Wykres I. 28 | Poziom ubóstwa a jego percepcja w krajach UE-27; 2010

Objaśnienie: dane dla Irlandii – 2009.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EU-SILC i Eurobarometer, 2010.

Wykres I. 29 | Zróżnicowanie zagrożenia ubóstwem w UE-27 na poziomie NUTS-2; 2009

Objaśnienie: 1. * - dostępność danych na poziomie NUTS-1, ** - dostępność danych na poziomie NUTS-0. 2. Francja – dane 2008, Finlandia – dane 2010.

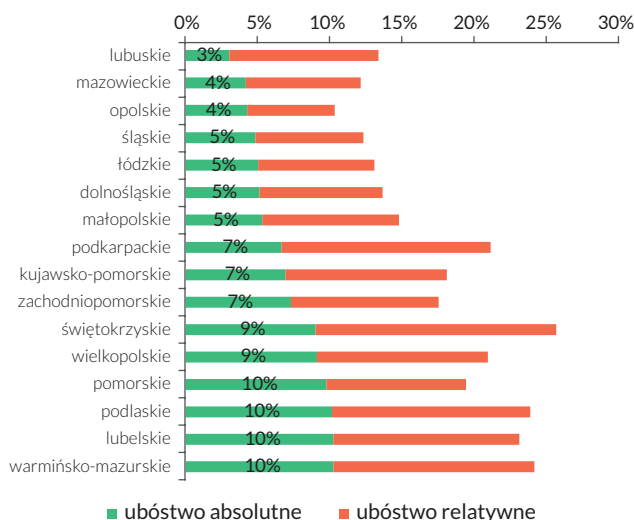
Źródło: Opracowanie własne na podstawie EU-SILC.

Poziom ubóstwa można w inny sposób zobrazować wysokością granicy względnego ubóstwa – im niższa, tym niżej znajduje się medianowy dochód ekwiwalentny, a wraz z nim – linia ubóstwa. Przykładowo, granicę ubóstwa w 2010 roku w Warszawie definiował poziom niemal 1660 złotych, podczas gdy na obszarach wiejskich województwa lubelskiego wynosiły ok. 660 złotych. W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców deklarowane granice zazwyczaj przekraczały 1000 złotych (ponownie, w dużych miastach deklarowano wyższy standard życia), na wsiach nie przekraczały 900 złotych.

Obecność dużych miast istotnie oddziałuje na skalę ubóstwa – dzieje się tak przede wszystkim dzięki zróżnicowaniu struktury lokalnej gospodarki oraz wynagrodzeniom

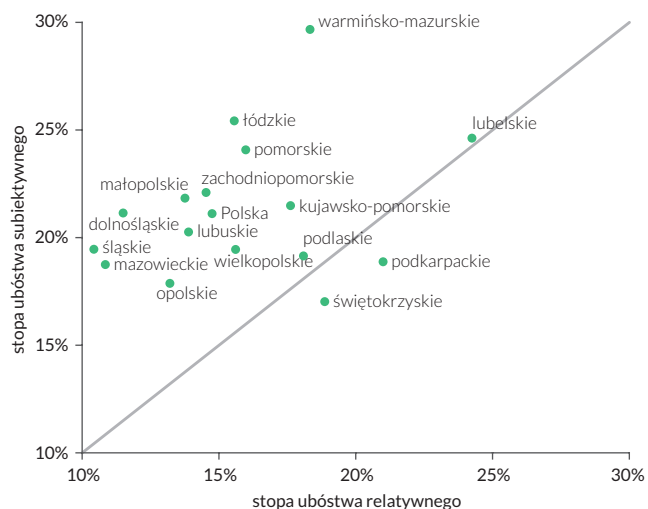
konkurencyjnym do tego stopnia, by wpływać na mobilność zawodową mieszkańców okolicznych miejscowości. Zdecydowanie najsilniejszy bodziec daje Warszawa – odsetek ubogich relatywnie oscyluje w stolicy na poziomie 2,6%, przy 10,6% w województwie (Wykres I.33). Gdyby wyłączyć Warszawę ze statystyk województwa mazowieckiego, stopa ubóstwa wzrosłaby do 16,5%. Wśród miast powyżej 500 tys. mieszkańców wysoką premię daje otoczenie Krakowa, natomiast w grupie miast 200-500 tys. zamieszkałych – Gdańsk i Gdynia, Białystok, Lublin oraz Bydgoszcz i Toruń. Znacznie mniejszy wpływ na otoczenie ma Wrocław i Łódź, a specyfika województwa śląskiego powoduje, że praktycznie nie ma różnicy między ubóstwem największymi miastami regionu i w ich otoczeniu.

Wykres I. 30 | Stopa ubóstwa absolutnego i relatywnego w województwach Polski; 2011



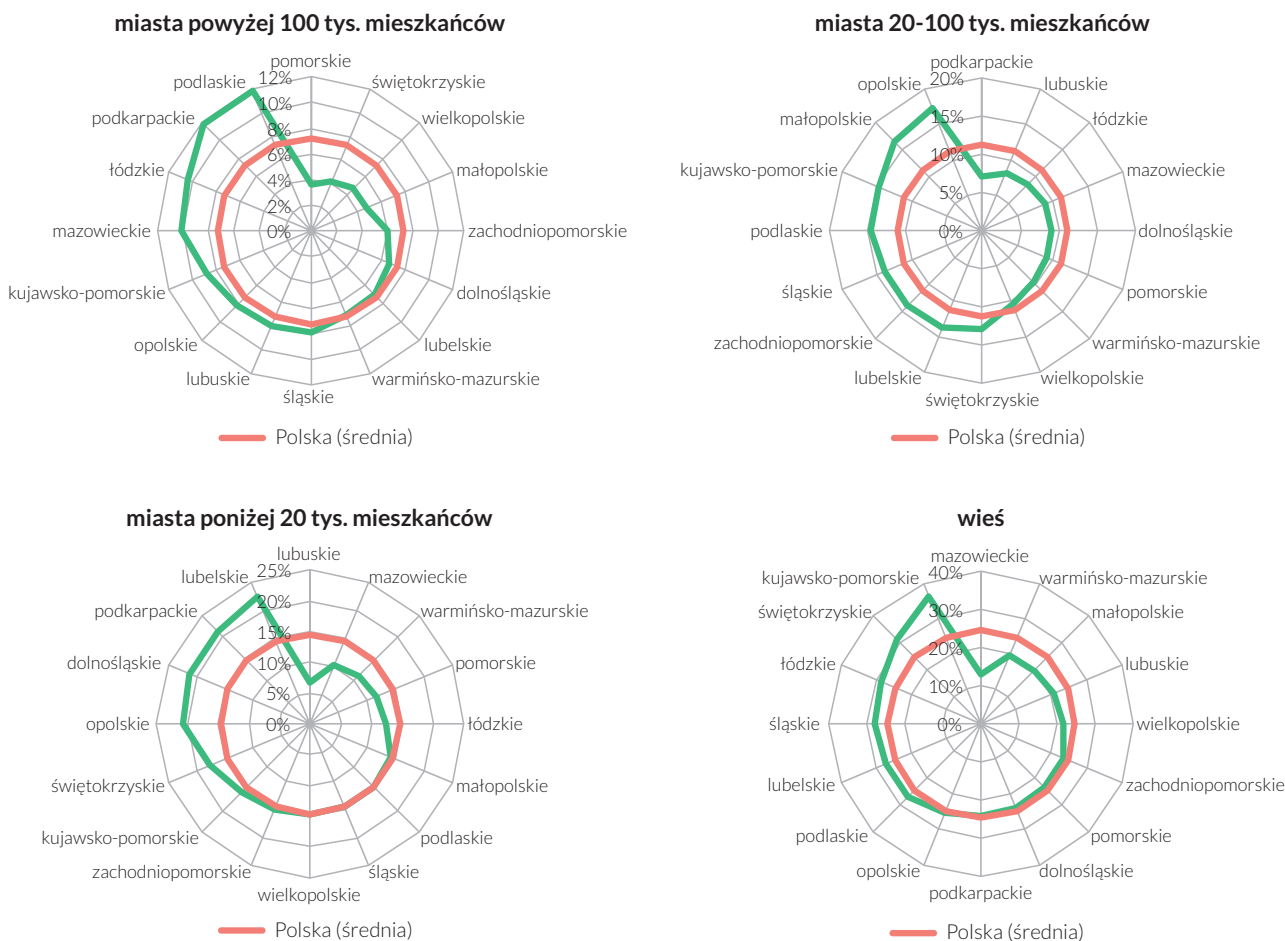
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD i GUS.

Wykres I. 31 | Postrzeganie poziomu ubóstwa w województwach; 2011



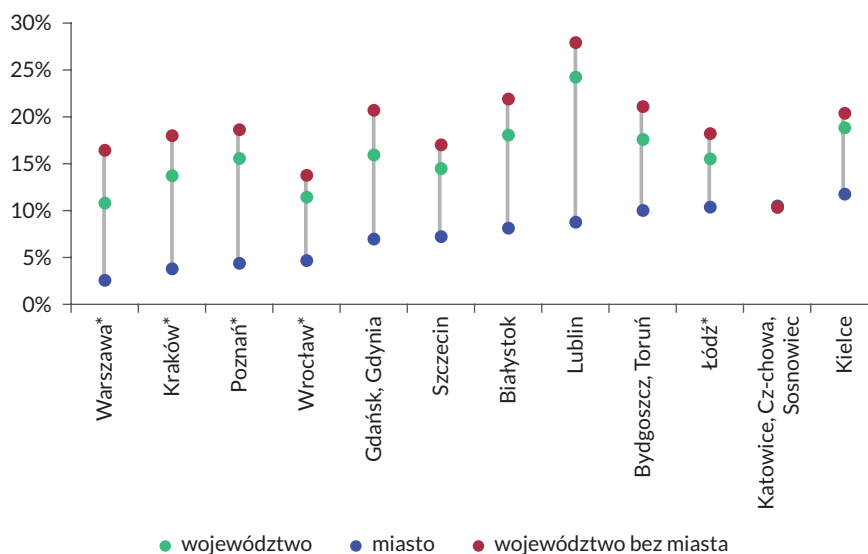
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

Wykres I. 32 | Relatywna stopa ubóstwa według klasy miejsca zamieszkania; 2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

Wykres I. 33 | Wpływ obecności dużych miast na skalę ubóstwa; 2011



Objaśnienie: 1. uwzględniono tylko bezpośrednie oddziaływanie. 2. uwzględniono miasta powyżej 200 tys. mieszkańców, z wyjątkiem Radomia, którego wpływ maleje ze względu na obecność Warszawy. Miasta powyżej 500 tys. mieszkańców opatrzone znakiem *.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Analizę ubóstwa w ujęciu regionalnym dopełnia spojrzenie z perspektywy lokalnej. Wyższa dostępność danych na poziomie województwa odbywa się kosztem ograniczenia informacji o wewnątrzregionalnym zróżnicowaniu tego zjawiska. Jest ono jednak znaczące. O ile w 2011 roku współczynnik zmienności ubóstwa¹⁴ w regionach wynosił w 2011 roku 26%, na szczeblu powiatów wzrastał do 46%, natomiast w gminach sięgał 69%. Wyraźny wzrost wartości współczynnika wraz z uszczegóławianiem obrazu są pierwszym symptomem, że zróżnicowania wewnątrzregionalne odgrywają większą rolę niż międzyregionalne dla kształtowania się i percepcji ubóstwa w społeczeństwie.

Obserwacja ta przybliży również do odpowiedzi na pytanie, na ile ubóstwo jest zjawiskiem wtórnym wobec otoczenia społeczno-gospodarczego i jaka jest siła tego oddziaływania. Ze względu na znaczną liczbę powiatów (379), pomocne będzie w tym przypadku zastosowanie analizy skupień, która umożliwi pogrupowanie powiatów według ich charakterystyk i porównanie specyfiki wyróżnionych w ten sposób klastrów (zestaw podstawowy) z klastrami, jakie powstałyby gdyby do zmiennych dodać wskaźnik obrazujący skalę ubóstwa (zestaw rozszerzony). Przybliży to nas do odpowiedzi na pytanie o związki ubóstwa z: (1) strukturą lokalnej gospodarki oraz (2) strukturą demograficzną lokalnej populacji.

W podstawowym zestawie determinant gospodarczych znalazły się następujące zmienne:

- **stopa bezrobocia** – stanowiąca pierwsze przybliżenie możliwości pozyskania płatnego zatrudnienia,
- **odsetek gospodarstw rolnych poniżej 5 ha w powiecie** – miara urbanizacji powiatu oraz produktywności rolnictwa,

- **przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto** – szacunek produktywności lokalnej gospodarki oraz majątności gospodarstw domowych,
- **liczbę przedsiębiorstw zarejestrowanych w REGON na 10 tys. mieszkańców** – miara aktywności gospodarczej mieszkańców,
- **liczbę zarejestrowanych samochodów na 1 tys. osób** – przybliżenie dochodu i majątku mieszkańców (obecność kosztu stałego i regularnych kosztów zmiennych).

Do podstawowego zestawu determinant demograficznych włączyliśmy:

- **współczynnik obciążenia osobami młodymi oraz starszymi** – identyfikujący skalę obciążenia osób w wieku produkcyjnym,
- **współczynnik feminizacji** – ze względu na zróżnicowaną aktywność zawodową kobiet i mężczyzn,
- **oczekiwaną długość życia¹⁵ u kobiet i mężczyzn** – jako przybliżenie jakości życia oraz perspektyw aktywności zawodowej.

Warto podkreślić, że zmienne włączone do obu zestawów pozostają ze sobą w ograniczonym stopniu skorelowane, dzięki temu każda z nich wnosi dodatkowy zasób informacji na temat charakterystyki klastrów. W obu przypadkach rozszerzone zestawy zmiennych uzupełnione zostały o wskaźnik ubóstwa, przybliżany odsetkiem osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem. Jest to najbliższe dostępne w danych statystycznych na poziomie powiatów przybliżenie zjawiska ubóstwa, dobrze odzwierciedlające korelaty ubóstwa dochodowego.

¹⁴ przybliżonego udziałem osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem.

¹⁵ dane na poziomie podregionów.

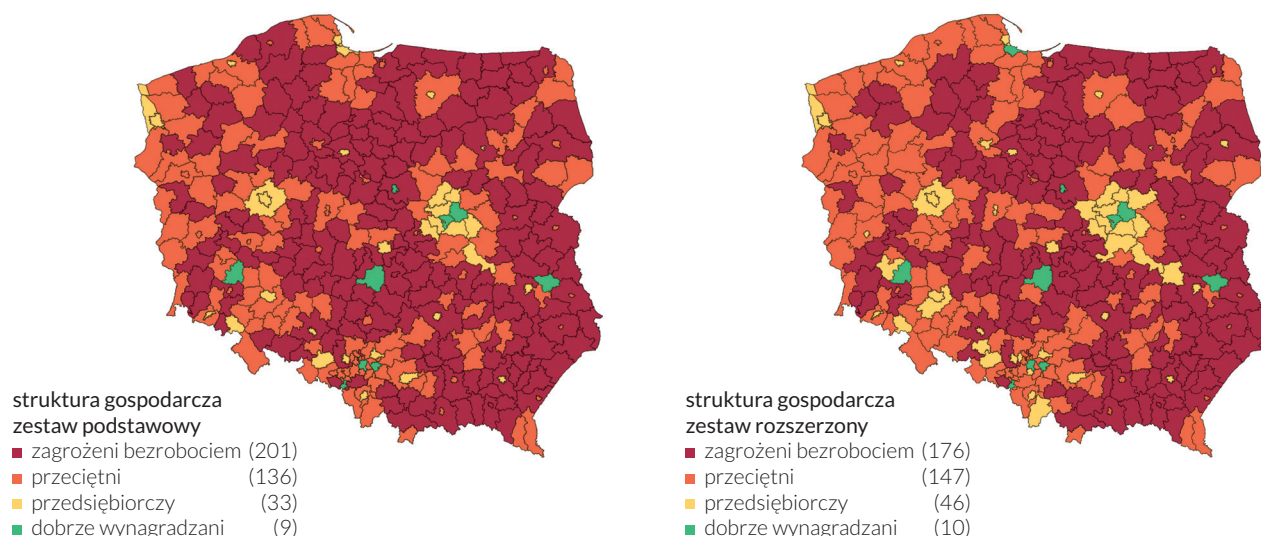
Struktura gospodarcza populacji a ubóstwo

Analiza klastrów gospodarczych pozwoliła nam na wyodrębnienie 4 grupy powiatów: dobrze wynagradzanych, przedsiębiorczych, przeciętnych i zagrożonych bezrobociem.

Najmniej liczną, lecz wyraźnie odróżniającą się klasę stanowią **dobrze wynagradzani**. Jest to grupa 9 powiatów, w której sytuacja na rynku pracy pozostaje zdecydowanie bardziej korzystna niż w pozostałych. Zaliczają się do niej Warszawa i powiat pruszkowski, wybrane powiaty górnicze (Katowice,

Jaworzno, Jastrzębie-Zdrój, lubiński, łęczyński, bełchatowski) oraz rafineryjny Płock. W powiatach tych przeciętne miesięczne wynagrodzenie przekracza 5 tys. złotych (ok. 40% powyżej średniej dla kraju), a stopa bezrobocia wynosi średnio ok. 8,6% (przy czym w Warszawie 3,7%). Wysokiemu rozdrobnieniu gospodarstw rolnych towarzyszy ich relatywnie niewielki udział (rola rolnictwa w gospodarkach lokalnych jest marginalna). Jednocześnie, dobra kondycja gospodarcza tych obszarów zachęca do zakładania własnej działalności, co znajduje przełożenie na wysoki poziom przedsiębiorczości.

Mapa I.3 | Determinanty ubóstwa - klastry gospodarcze



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela I.8 | Wybrane statystyki dla klastrów gospodarczych

zmienna / klaster	dobrze wynagradzani	przedsiębiorczy	przeciętni	zagrożeni bezrobociem	Polska ¹⁶
klastry na podstawie zmiennych z listy podstawowej					
<i>liczba powiatów</i>	9	33	136	201	379
bezrobocie (%)	8,6	9,3	14,7	17,4	15,5
rolnictwo (%)	81	79	71	61	67
wynagrodzenia (zł)	5059	3678	3157	2812	3065
przedsiębiorczość (podm. na 10 tys. ludności)	1065	1337	944	730	868
samochody (auta osobowe na 1 tys. ludności)	490	477	467	472	471
klastry na podstawie zmiennych z listy rozszerzonej o ubóstwo					
<i>liczba powiatów</i>	10	46	147	176	379
bezrobocie (%)	8,3	9,6	15,4	17,5	15,5
rolnictwo (%)	81	79	69	61	67
wynagrodzenia (zł)	4986	3595	3090	2796	3065
przedsiębiorczość (podm. na 10 tys. ludności)	1100	1227	929	710	868
samochody (auta osobowe na 1 tys. ludności)	491	473	470	470	471
ubóstwo (%)	5,1	5,5	8,8	11,4	9,5

Źródło: opracowanie własne.

16 w klastrach gospodarczych i demograficznych: średnia nieważona.

Drugą, relatywnie niewielką liczebnie grupą, pozostają **przedsiębiorczy**. 33 powiaty składające się na ten klastery to powiaty grodzkie i ich najbliższe otoczenie, korzystające z premii sąsiedztwa. Na tle pozostałych grup, przedsiębiorczy cechują się zbliżonymi charakterystykami do dobrze wynagradzanych, tj. wysoką aktywnością gospodarczą (1337 podmiotów na 10 tys. mieszkańców) i relatywnie niskim zagrożeniem bezrobociem (9,3%), jednak przy wyraźnie niższym przeciętnym poziomie płac. W związku z procesami urbanizacyjnymi i suburbanizacyjnymi, rolnictwo nie odgrywa w nich istotnej roli.

Trzecią grupę stanowią **przeciętni** – powiaty, których charakterystyki zbliżone są do średniej krajowej we wszystkich wymiarach. Aż 136 powiatów zostało przypisanych do tego klastra. Tworzą go w znacznej części powiaty wchodzące w dalsze zaplecze dużych miast oraz miasta o mniejszej sile oddziaływania na otoczenie niż Warszawa czy pozostałe duże miasta zaliczone do klastra przedsiębiorczych. Nieznacznie częściej do przeciętnych zalicza się powiaty zlokalizowane na zachodzie kraju, przy granicy z Niemcami – głównie ze względu na ich aktywność w zakresie usług rynkowych.

Na tle opisanych powyżej klastrow, znacznie gorzej rysuje się sytuacja gospodarcza **zagrożonych bezrobociem**. Analiza skupień jednoznacznie wskazuje, że poza wymienionymi wcześniej obszarami, w większości polskich powiatów z tej grupy nie jest ona korzystna. Udział niskoprodukcyjnego rolnictwa jest w nich wysoki, hamując przeciętny wzrost wynagrodzeń. Jednocześnie poza rolnictwem ograniczone są szanse znalezienia pracy – stopa bezrobocia przewyższa średnią dla kraju. Ponadto, większość powiatów ma charakter typowo wiejski, co tradycyjnie nie sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości, zwłaszcza gdy towarzyszy temu niski poziom rozwoju.

Gdy dołączyć do wyjściowego zestawu wskaźników gospodarczych zmienną opisującą ubóstwo (zestaw rozszerzony), zmiany są jedynie kosmetyczne, co pozwala potwierdzić silnie ekonomiczny, choć niedeterministyczny, charakter zjawiska ubóstwa. Po dokonaniu tej zmiany mniej powiatów zalicza się do klastra zagrożonych bezrobociem – innymi słowy, niekorzystna struktura lokalnej gospodarki i strukturalne problemy rynku pracy nie determinują wysokiego zagrożenia ubóstwem, ale bardzo je podnoszą. Dołączenie zmiennej opisującej ubóstwo przesunęło 25 powiatów zagrożonych bezrobociem do przeciętnych, 11 powiatów przeciętnych do przedsiębiorczych, a 1 przedsiębiorczy do klastra dobrze wynagradzanych, nie zmieniając przy tym istotnie charakterystyk zmiennych z podstawowego zestawu.

Struktura demograficzna populacji a ubóstwo

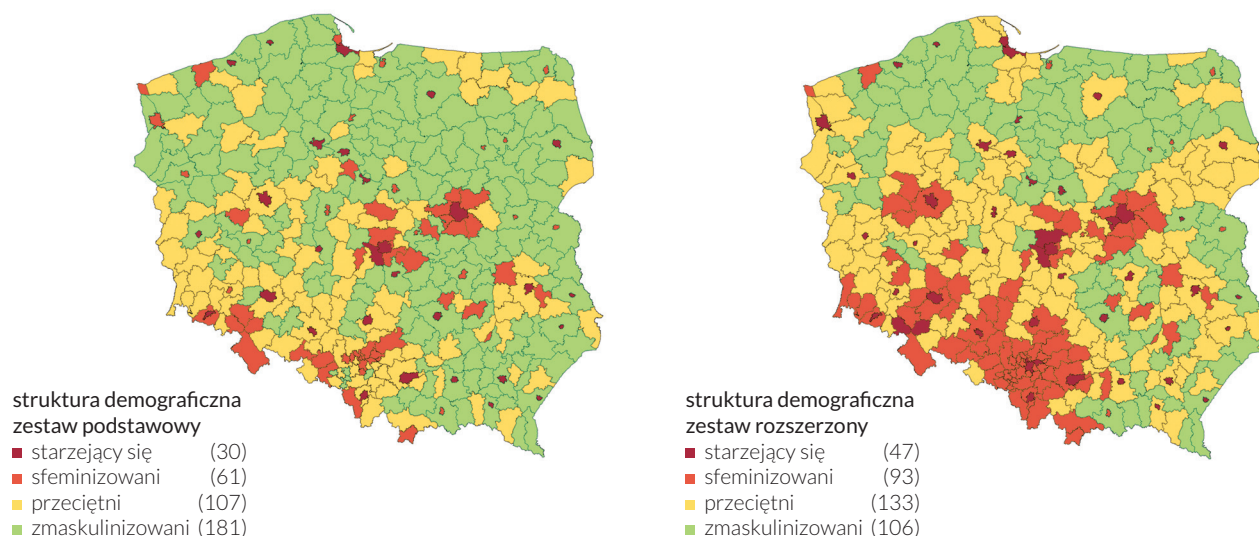
Analogiczną procedurę przeprowadzono dla zestawu zmiennych demograficznych, jednak w tym przypadku wyniki były zgoła odmienne:

- kierunek i intensywność wskaźników obciążenia demograficznego pozwalają wyodrębnić klastery powiatów **starzejących się**, w którym – obok wysokiego udziału osób starszych – towarzyszy wysoka feminizacja oraz relatywnie wysoka oczekiwana długość życia mężczyzn. Takie charakterystyki demograficzne dotyczą wąskiej klasy powiatów grodzkich.
- wysoka relacja kobiet do mężczyzn przy względnie niekorzystnych statystykach dożycia zarówno kobiet, jak i mężczyzn jest znakiem charakterystycznym klastra powiatów **sfeminizowanych**. Powiaty sfeminizowane wielokrotnie zlokalizowane są w dalszym otoczeniu dużych miast, ze względu na perspektywę zatrudnienia w sektorze usług publicznych.
- odwrotnie dzieje się w klastrze powiatów **zmaskulinizowanych**: w tej grupie obserwujemy wyższe obciążenie osobami młodszymi niż starszymi wraz z relatywnie wysoką proporcją mężczyzn względem kobiet. Warto zwrócić uwagę na relatywną licznosc tej grupy oraz jej położenie w północnej i wschodniej części kraju.
- klastery **przeciętnych**, w którym wszystkie statystyki demograficzne odzwierciedlały stany przeciętne dla kraju. Skomasowanie powiatów tej grupy można obserwować w południowo-wschodniej części Polski.

Dołączenie zmiennej opisującej skalę ubóstwa w powiecie do zestawu zmiennych demograficznych (zestaw rozszerzony) wprowadza, w odróżnieniu do klastrow wyróżnionych na podstawie zmiennych gospodarczych, istotne modyfikacje w mapie struktury demograficznej. W toku ponownego klastrowania klasę zmienia ponad 40% jednostek. Powiaty sfeminizowane, często wysoko zurbanizowane, migrują do grupy starzejących się (największych miast), natomiast zmaskulinizowane stają się przeciętnymi. Skala zmian nie pozostaje bez wpływu na charakterystyki zmodyfikowanych klastrow – zawężenie grupy powiatów zmaskulinizowanych wzmacnia ich cechy, natomiast wśród pozostałych klastrow obserwowana jest zbieganie do średniej krajowej. Wprowadzone modyfikacje nie czynią klastrow bardziej homogenicznymi wewnątrz – wręcz przeciwnie. Dzieje się tak dlatego, że struktura demograficzna w bardzo ograniczonym stopniu wyjaśnia obecność ubóstwa. Znacznie bardziej prawdopodobne jest, że zachodzą korelacje towarzyszące, np. zamieszkanie w dużym mieście koreluje zarówno niskie prawdopodobieństwo ubóstwa, jak również przestarzałą strukturę demograficzną i wysoki poziom feminizacji populacji.

Zestawienie rezultatów obu analiz skupień potwierdza wnioski pochodzące z analizy zmienności. Przynależność do danego klastra ma słaby związek z sytuacją województwa, natomiast silniejszy z klasą miejscowości zamieszkania, co (wraz z rezultatami analizy zróżnicowania na poziomie NUTS-2 oraz badania siły wpływu miast) potwierdza większą rolę zróżnicowania wewnątrzregionalnego niż międzyregionalnego ubóstwa. Innymi słowy, bieda w poszczególnych powiatach wynika z ich charakterystyk społeczno-gospodarczych znacznie silniej niż z faktu przynależności do danego województwa, przy czym charakterystyki gospodarcze silniej determinują ubóstwo niż zmienne demograficzne. Z perspektywy polityki społecznej

Mapa I. 4 | Determinanty ubóstwa - klastry demograficzne



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela I. 9 | Wybrane statystyki dla klastrów demograficznych

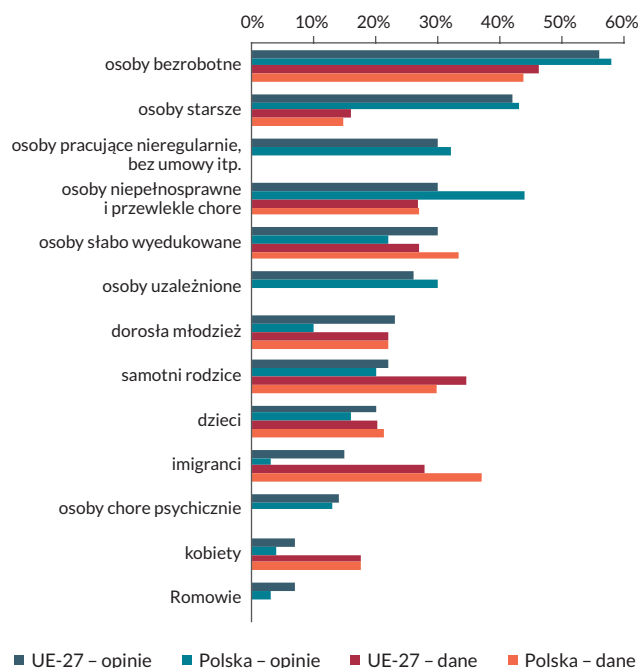
zmienna / klastery	starzejący się	sfeminizowani	przeciętni	zmaskulinizowani	Polska
klastry na podstawie zmiennych z listy podstawowej					
<i>liczba powiatów</i>	30	61	107	181	379
młodzi (%)	19	21	22	24	23
starsi (%)	29	26	25	23	25
feminizacja (kobiety na 100 mężczyzn)	113,5	108,4	104,7	101,7	104,6
długość życia mężczyzn (lata)	72,8	71,8	72,1	72,1	72,1
długość życia kobiet (lata)	80,9	80,4	80,6	80,8	80,7
klastry na podstawie zmiennych z listy rozszerzonej o ubóstwo					
<i>liczba powiatów</i>	47	93	133	106	379
młodzi (%)	20	22	24	24	23
starsi (%)	28	25	24	23	25
feminizacja (kobiety na 100 mężczyzn)	112,4	106,0	103,3	101,5	104,6
długość życia mężczyzn (lata)	72,4	72,3	72,0	72,0	72,1
długość życia kobiet (lata)	80,7	80,6	80,7	80,7	80,7
ubóstwo (%)	6,1	6,0	9,5	14,2	9,5

Źródło: opracowanie własne.

oznacza to, że trudno mówić o klastrach ubóstwa w rozumieniu przestrzennym. Znacznie bliższe rzeczywistości jest stwierdzenie, że nawarstwienie niekorzystnych zjawisk – zwłaszcza gospodarczych – sprzyja ubóstwu, bez względu na region. Oznacza to, że wsparcie nie powinno być adresowane terytorialnie, ale w odpowiedzi na problemy lokalnego otoczenia, zwiększające zagrożenie ubóstwem takie jak np. niskoproduktywne i rozdrobnione rolnictwo, monokultura obszarów wiejskich, niski poziom przedsiębiorczości itd.

2.4 KTO JEST NAJBARDZIEJ ZAGROŻONY UBÓSTWEM?

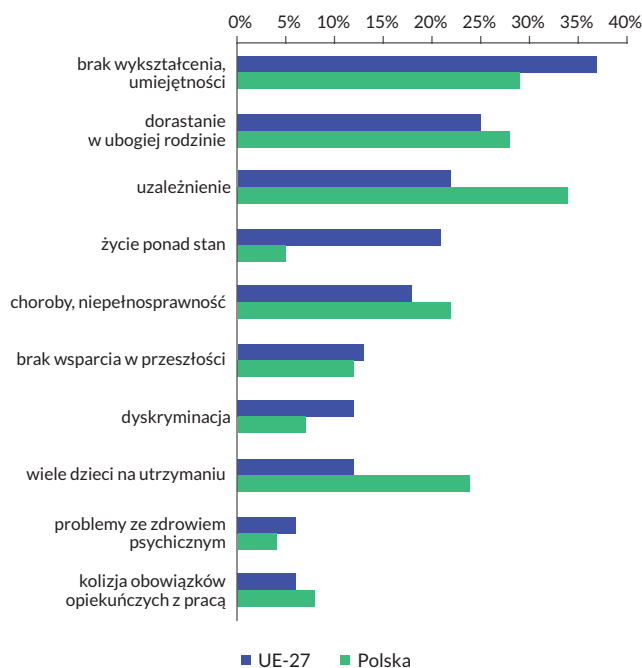
Ubóstwo nie dotyka z jednakowym prawdopodobieństwem wszystkich. Jedne grupy społeczno-demograficzne narażone są bardziej, inne – mniej, w konsekwencji skala ubóstwa pozostaje silnie zróżnicowana. Nasza intuicja bardzo często pozostaje mylna, które grupy rzeczywiście borykają się z ubóstwem – zwłaszcza, jeśli ich sytuacja jest rzadko poruszana w debacie publicznej.

Wykres I. 34 | Grupy najsilniej zagrożone ubóstwem – opinie a rzeczywistość; 2010

Objaśnienie: 1. kategorie „opinie” interpretujemy jako odsetek respondentów, którzy uznali daną grupę za istotnie zagrożoną ubóstwem, kategorie „dane” jako stopy zagrożenia ubóstwem w danej grupie. 2. dane w osobach niepełnosprawnych i przewlekle chorych przybliżone przez osoby utrzymujące się z innych niezarobkowych źródeł dochodu (gł. renty). 3. dane o ubóstwie imigrantów w Polsce uznane przez Eurostat za niewiarygodne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurobarometer 2010 i EU-SILC.

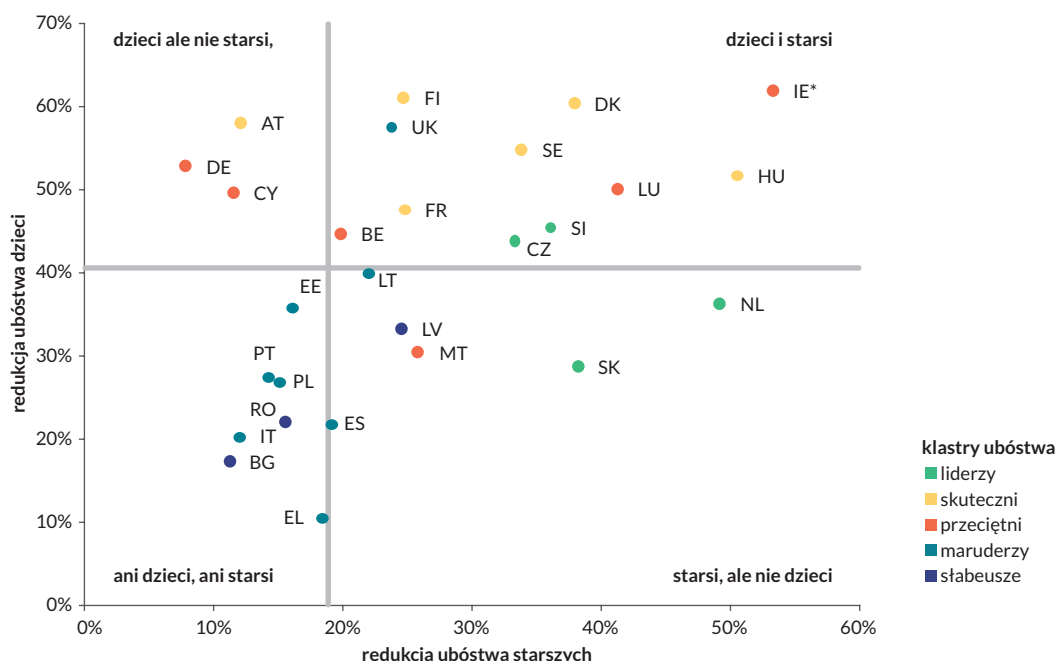
Zarówno w Polsce, jak i w UE-27, grupą najczęściej wskazywaną w badaniach Eurobarometer i EU-SILC jako zagrożona ubóstwem są osoby bezrobotne – odsetek deklaracji przekracza 55% (Wykres I.34). Wysoko plasują się również osoby pracujące w ramach nieregularnej i niskopłatnej pracy, m.in. bez umowy (ok. 30%) oraz osoby legitymujące się niskim poziomem wykształcenia lub umiejętności – aczkolwiek tej ostatniej grupie Polacy przypisują mniejsze zagrożenie niż średnio w UE. Poglądy Europejczyków na bezrobocie jako dominującą przyczynę ubóstwa zgadzają się z danymi statystycznymi, zwłaszcza (choć nie tylko) jeśli ubóstwo mierzymy w sposób nieskorygowany transferami. W rzeczywistości brak dochodów z pracy bardzo istotnie ogranicza możliwości zapewnienia względnego dostępu – stanowi praktycznie jedyne źródło (oprócz emerytury), które pozwala przekroczyć poziom linii ubóstwa relatywnego. Ta intuicja pozostaje więc w pełni poprawna. W świetle danych EU-SILC ubogich było ok. 45% bezrobotnych. Wielokrotnie wystarcza, by jedna osoba w gospodarstwie domowym podjęła zatrudnienie w ramach stałej umowy o pracę, aby podnieść dochód gospodarstwa domowego powyżej linii ubóstwa. Warto jednak zwrócić uwagę na przybierające – w skali kontynentu – na sile zjawisko pracujących ubogich. Charakterystyka roli pracy dla ubóstwa oraz ubogich pracujących stanowi przedmiot analiz Części III Raportu.

Wykres I. 35 | Przyczyny ubóstwa – opinie; 2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurobarometer 2010.

Drugie największe zagrożenie ubóstwem respondenci przypisywali osobom starszym (ponad 40% deklaracji). W tym wypadku opinia publiczna i dane rozmiągają się. Empirycznie, osoby starsze, zarówno w Polsce, jak i całej UE, są jedną z mniej zagrożonych ubóstwem grup (16,0% w UE, 14,7% w Polsce), co wynika z charakteru świadczenia emerytalnego. Zwłaszcza w Polsce emerytura chroni przed ubóstwem porównywalnie jak stałe zatrudnienie. Naturalnie, nie jest wykluczone, że, wraz z pogłębiającym się starzeniem populacji europejskiej, poziom ochrony starszych będzie spadał, ale trudno o jednoznaczne określenie intensywności tego zjawiska. Tematykę ubóstwa osób starszych podejmuje Część II Raportu. Mniejsze, od osób starszych jako takich, perspektywy dostępu mają natomiast osoby niepełnosprawne i przewlekle chore. W Polsce, z wyłączeniem tych z nich, którzy osiągnęli już wiek emerytalny, najczęściej utrzymują się one z rent, które słabo chronią przed ubóstwem. Z tego względu świadomość trudności utrzymania się pozostaje wyższa niż przeciętnie w UE (różnica 12 p.p.). Dzieje się tak ze względu na powiązanie szeregu czynników: niskiego poziomu świadczeń, obowiązków opiekuńczych innego członka gospodarstwa domowego, utrudniających podjęcie regularnej pracy, oraz relatywnie wysokich kosztów opieki instytucjonalnej.

Wykres I.36 | Redukcja ubóstwa wśród dzieci i osób starszych; 2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EU-SILC. Objaśnienie: dane dla Irlandii – 2009.

Wyraźne niedoszacowanie przekonań społecznych z obserwacjami dotyczącymi rzeczywistego ryzyka ubóstwa można zauważyć w wypadku dorosłej młodzieży (zwłaszcza w Polsce), samotnych rodziców oraz dzieci. Rodziny z dziećmi borykają się z bardzo wysokim i dotkliwym zubożeniem. Statystycznie ubogim jest co trzeci samotny rodzic i częściej niż co piąte dziecko. Jednocześnie, o ile pierwsze i drugie dziecko (w gospodarstwach z dwójką dorosłych) podnosi zagrożenie ubóstwem tylko nieznacznie, to każde kolejne dziecko wpływa już na nie wyraźnie. Wyniki te potwierdzają opinie o przyczynach ubóstwa – w Polsce dwukrotnie częściej niż przeciętnie w UE wskazywano na wielodzietność (24% w relacji do 12%), co jest złym prognostykiem, gdy dorastanie w ubogiej rodzinie przekłada się na gorszy start jednostki (28% przy 25% przeciętnie w UE). Oba te zagadnienia szeroko omawiają Części: II Raportu (w zakresie charakterystyk ubóstwa dzieci) i IV Raportu (w zakresie optymalizacji systemu podatkowo-świadczeniowego dla rodzin z dziećmi).

Opinie Europejczyków na przyczyny ubóstwa znajdują odzwierciedlenie w skuteczności dotychczasowych działań na rzecz niwelowania ubóstwa wśród dzieci i osób starszych. Transfery przyczyniają się do likwidacji ubóstwa osób starszych w skali od 10% do 50% (zależnie od kraju), natomiast u dzieci – od 10 do 60% (Wykres I.36). Wśród krajów-liderów i krajów-skutecznych transfery pozostają zazwyczaj adresowane ponadprzeciętnie trafnie w obu grupach. Inaczej dzieje się wśród krajów-maruderów i krajów-słabeuszy. W tych krajach interwencja na rzecz poprawy poziomu życia dzieci i osób starszych jest poniżej średniej dla UE. Także w tym ujęciu Polska wpisuje się do grupy krajów-maruderów: ograniczona skala i nieskuteczność interwencji dotyczy zarówno osób

starszych, jak i dzieci, przy czym u dzieci jest bardziej dotkliwa: redukcja ubóstwa poprzez transfery wynosi 27% przy średniej dla UE na poziomie 40,5%, natomiast u starszych o 15% (18,9% w UE).

Relatywnie niskie zagrożenie ubóstwem przypisywane jest grupom rzadko aktywnym w życiu społecznym, takim jak imigranci, Romowie, a w mniejszym stopniu także chorzy psychicznie. Trudności w zdobyciu zatrudnienia (będące często konsekwencją decyzji i strategii edukacyjnych) mają swoje przełożenie w ograniczonych możliwościach pozyskania regularnych dochodów i ponadprzeciętnym ryzyku ubóstwa. „Niewidoczność” w życiu codziennym powoduje przypisywanie relatywnie niewielkiego zagrożenia w tych grupach. Dla tych grup trudno o satysfakcjonujące dane ilościowe nt. skali ubóstwa, szczerkowo statystyki prezentują jednak wyjątkowo pesymistyczny obraz.¹⁷ Jeśli tak jest w rzeczywistości, to także w tych wypadkach opinia publiczna zdaje się nie doceniać rzeczywistego narażenia tych grup na ubóstwo i wykluczenie społeczne.

17 por. imigranci: Lelkes, 2007; Romowie: Ringold, 2005; osoby chore psychicznie: <http://www.prawapacjenta.eu/index.php?pld=2000>

3 UBÓSTWO - ZDARZENIE LOSOWE CZY PRZEZNACZENIE?

3.1 UBÓSTWO W PRZESTRZENI POLITYKI PUBLICZNEJ

Dotychczasowe analizy uzmysławiają, jak bardzo pojemna jest definicja ubóstwa, i jak wiele sytuacji życiowych musi obrazować statystyka tego zjawiska: ubóstwo dotyka ludzi nie osiągających pewnego minimalnego dochodu, jak i tych, których wydatki odstają od przyjętego w danym społeczeństwie standardu - przy czym nie jest jednoznacznie powiedziane, jak duża musi być ta dysproporcja, by daną osobę uznać za ubogą. Ze statystycznym opisem ubóstwa wiąże się szereg pułapek. Przykładowo trudno zakładać, aby tuż po przekroczeniu umownej granicy ubóstwa ludzie automatycznie przestawali być biedni. Tymczasem do takiej właśnie interpretacji skłania nas dosłowne traktowanie różnorodnych granic ubóstwa. Jednocześnie, za zasłoną abstrakcyjnego opisu statystycznego ukrywają się realne problemy występujące z różną częstotliwością w bliższym lub dalszym otoczeniu każdego z nas: niedożywienie, braki w wyposażeniu mieszkań, dziedziczenie wykluczenia społecznego, ograniczenie szans życiowych czy izolacja. Ich skalę i intensywność chcemy, jako społeczność, zredukować do minimum, kierując się przy tym względami moralnymi, ekonomicznymi i politycznymi. Definicje i przeprowadzane w oparciu o nie analizy ilościowe służą zatem także operacjonalizacji problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego w sposób adekwatny z perspektywy polityki publicznej, nie stanowią zaś celu samego w sobie. W ten sposób pozyskujemy wiedzę, o tym z jakim zjawiskiem się zmagamy, w jakich obszarach życia społeczno-gospodarczego się ono przejawia i jakie ma konsekwencje. Na tej podstawie możliwe jest projektowanie działań ograniczających ubóstwo i łagodzących jego konsekwencje – zwłaszcza te najbardziej dotkliwe dla codziennego funkcjonowania, nawet jeśli trudne do uchwycenia w statystykach publicznych.

Wsparcie publiczne służy najskuteczniej ochronie osób, którym nie powiodło się. Precyzyjniej – ochronie osób, które w następstwie realizacji różnych ryzyk życiowych popadły w ubóstwo, mimo podejmowania indywidualnych prób przeciwdziałania, a później wydobywania się z niego. Z tej konstatacji płyną dwa wnioski. Po pierwsze, polityka społeczna powinna być rozumiana jako składowa większej całości: polityki rozwoju ukierunkowanej na powodzenie gospodarcze *sensu largo* – w silniejszych gospodarkach mniejsze jest bowiem także prawdopodobieństwo realizacji indywidualnych ryzyk: bezrobocia, spadku płacy czy konieczności pracy w szarej strefie. Po drugie, priorytetem polityki społecznej powinna być w pierwszej kolejności redukcja zagrożenia biedą w zwykłych życiowych sytuacjach, takich jak rodzicielstwo, starość, bezrobocie itp. Tę rolę odgrywa system zabezpieczenia społecznego. Jeśli jednak mimo tak udzielonego wsparcia bieda wciąż zagraża, uruchamiane są instrumenty wsparcia dedykowane osobom ubogim. Taka konstrukcja pozwala chronić przed ubóstwem, a jednocześnie preferować zachowania pożądane z perspektywy innych celów polityki państwa (np. wzrost wyższy gospodarczy dzięki powszechnej i efektywnej edukacji wyższej, wzrost dzietności w wyniku zwiększenia wsparcia dla rodzin z małymi dziećmi, albo spadek odsetka osób długotrwale bezrobotnych w wyniku dobrej polityki makroekonomicznej oraz wsparcia udzielanego w formie aktywnych polityk rynku pracy i elastycznego kodeksu pracy). Oznacza to, że system ochrony przed ubóstwem nie składa się wyłącznie z transferów społecznych skierowanych do osób ubogich, ale obejmuje również działania służące pomyślności ogólnogospodarczej (polityka przemysłowa, reformy regulacyjno-instytucjonalne, wsparcie innowacyjności i konkurencyjności), instrumenty podatkowe preferujące pracę i chroniące przed ubóstwem rodziny wielodzietne osób pracujących (ulgi, zwolnienia i stawki podatku) oraz instrumenty

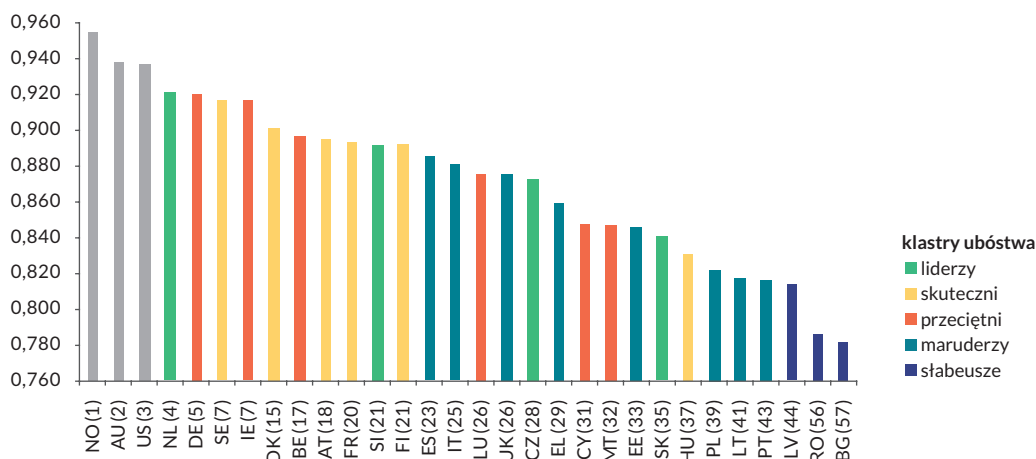
Tabela I. 10 | Źródła wysokiego HDI w różnych częściach świata; 2013

	HDI	oczekiwana długość życia	przeciętne lata edukacji	oczekiwane lata edukacji	dochód narodowy per capita (USD PPP, ceny 2005)
UE-27	0,865	78,6	10,8	15,8	25672
w tym: Polska	0,821	76,3	10,0	15,2	17776
Ameryka Południowa i Karaiby	0,765	75,5	8,7	13,9	12636
byłe ZSRR	0,755	70,7	11,3	13,7	9060

Objaśnienie: 1. Zastosowano średnią arytmetyczną. 2. Uwzględniono państwa definiowane jako te o bardzo wysokim lub wysokim HDI (0,712-1). Ameryka Południowa i Karaiby: Antigua i Barbuda, Argentyna, Bahama, Barbados, Brazylia, Chile, Costa Rica, Dominika, Ekwador, Grenada, Jamajka, Kuba, Meksyk, Panama, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Trinidad i Tobago, Urugwaj, Wenezuela. Byłe ZSRR: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Rosja, Ukraina.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNDP.

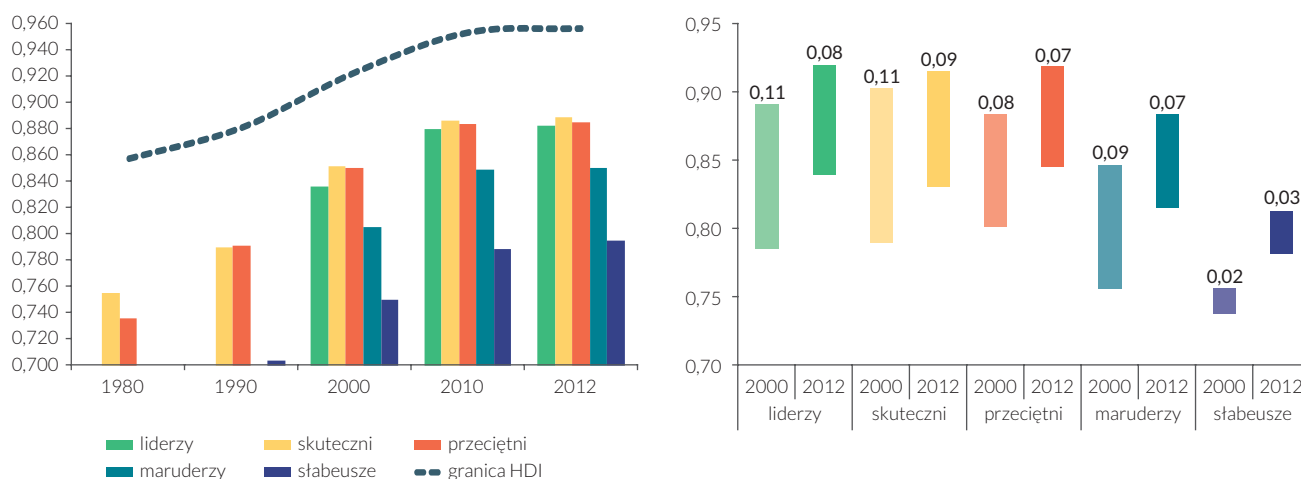
Wykres I. 37 | Human Development Index 2013 – liderzy a UE



Objaśnienie: w nawiasach podano pozycję w rankingu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNDP.

Wykres I. 38 | Ewolucja wielkości HDI według klastrów ubóstwa – średnia (lewy panel) i różnicowanie wewnętrzne (prawy panel)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNDP.

Objaśnienie: różnicowanie wewnętrzne klastrów stanowi różnicę między maksymalną a minimalną wartością HDI wewnątrz klastra dla danego roku.

wsparcia rzeczowego (aktywne polityki rynku pracy, rehabilitacja osób niepełnosprawnych itp.). Ponadto, konstrukcja pomocy powinna dawać poczucie bezpieczeństwa w ramach wspólnoty, ale jednocześnie dawkować bodźce w taki sposób, by nie zabijać aktywności jednostek i nie tworzyć pokusy nadużycia. Pożądane jest, by jednostka dokładała wszelkich starań, by wydobyc się ze swojego niekorzystnego położenia lub by zawnoczu zmniejszyć szansę popadnięcia w ubóstwo – wówczas nawet najmniejszą, choć dobrze zaadresowaną, pomoc będzie cechować wysoka efektywność. Wsparcie będzie także trwalsze, dając przysłowiową wędkę zamiast ryby – ograniczy ono zagrożenie, że będzie musiało zostać udzielone powtórnie.

Zarówno dawanie wędki, jak i ryby, związane jest z kosztami. Z tego powodu w dyskursie publicznym niekiedy podnoszony jest argument, wskazujący na pozytywny wpływ ograniczenia działalności redystrybucyjnej na tempo wzrostu gospodarczego. Pod tym stwierdzeniem kryje się jedynie część

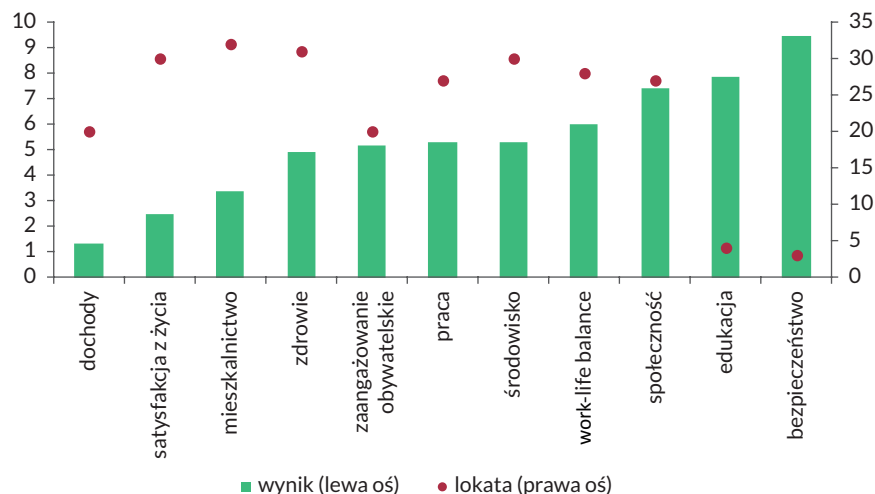
prawdy o ubóstwie. Wprowadzie bez redystrybucji dochodów można by krótkookresowo poprawić dynamikę gospodarczą, ale wówczas zbagatelizowaniu uległby ostateczny cel gospodarowania, jakim jest podnoszenie jakości życia szerokich ogółu społeczeństwa. Koncentracja wyłącznie na poprawie mierników gospodarczych jest więc pozbawiona podstaw. Dodatkowo, zgadzając się na wzrost bez rozwoju, przyzwalałibyśmy na wzrost rozwarstwienia społeczeństwa, co w dłuższym horyzoncie byłoby niepożądane ani politycznie, ani gospodarczo. Postulat akcentowania jakości życia znajduje swoje odzwierciedlenie zyskującym na popularności wśród ekonomistów akademickich przekonaniu o konieczności porównywania poszczególnych państw nie za pomocą mierników *stricte* gospodarczych (jak PKB, PKB per capita) co raczej indeksów rozwoju, uwzględniających standard życia (np. HDI, OECD Better Life Index). Zadaniem tych wskaźników jest odzwierciedlenie poziomu życia przeciętnego mieszkańca, w sposób doskonalszy niż byłoby to możliwe przy pomocy miar klasycznych, takich jak PKB.

Tabela I. 11 | Indeksy cząstkowe OECD Better Life Index

indeks cząstkowy	wskaźnik	interpretacja
mieszkalnictwo	liczba pomieszczeń na osobę	załoczenie miejsca zamieszkania
	wydatki na mieszkanie	obciążenie budżetu gospodarstwa domowego kosztami zamieszkania
	podstawowe udogodnienia	dostępność podstawowej infrastruktury, umożliwiającej utrzymanie higieny
dochody	dochód rozporządzalny gospodarstwa domowego	status materialny gospodarstwa domowego
	majątek gospodarstwa domowego	zakumulowane środki w posiadaniu gospodarstwa domowego
praca	wskaźnik zatrudnienia	pracujący w populacji w wieku produkcyjnym
	stopa bezrobocia długoterminowego	bezrobotni powyżej 12 miesięcy w zasobie aktywnych zawodowo
	przeciętne wynagrodzenie	produktywność pracy
	pewność zatrudnienia	pracownicy ze stażem poniżej 6 miesięcy w zasobie pracujących
społeczność	jakość sieci wsparcia	osoby deklarujące obecność wspierających je osób w przypadku zaistnienia trudności
edukacja	osiągnięcia edukacyjne	dorośli legitymujący się min. średnim wykształceniem
	przeciętne lata edukacji	okres spędzony na edukacji
	umiejętności w zakresie czytania, matematyki i nauk ścisłych	poziom kompetencji po ukończeniu edukacji obowiązkowej
środowisko	zanieczyszczenie powietrza	skala zanieczyszczenia środowiska
	jakość wody	skala zanieczyszczenia środowiska
zaangażowanie obywatelskie	frekwencja wyborcza	skala zaangażowania w życie polityczne
	uczestnictwo w procesie konsultacji społecznych	skala zaangażowania w tworzenie prawa
zdrowie	oczekiwana długość życia	obiektywna ocena stanu zdrowia
	samoocena stanu zdrowia	subiektywna ocena stanu zdrowia
satysfakcja z życia	satysfakcja z życia	poczucie zadowolenia z życia
bezpieczeństwo	wskaźnik zabójstw	skala zagrożenia życia i zdrowia
	wskaźnik napaści	skala zagrożenia życia i zdrowia
możliwość pogodzenia życia zawodowego i osobistego (work-life balance)	praca w nadgodzinach	istotne obciążenie pracą
	czas poświęcony odpoczynkowi i higienie osobistej	czas na regenerację

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Wykres I. 39 | OECD Better Life Index – rezultaty Polski



Objaśnienie: 1. indeksy mierzone w skali od 1 do 10, gdzie 10 – wartość maksymalna. 2. Łącznie zestawiono 36 państw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Ponadto, wielowymiarowość indeksów rozwoju gospodarczego pozwala identyfikować obszary z największymi deficytami z punktu widzenia jakości życia – tak by działania polityki publicznej mogły przynieść mierzalny efekt w postaci rzeczywistej poprawy jakości życia.

Spośród przytaczanych wskaźników, relatywnie najprostszym w konstrukcji jest HDI (*Human Development Index*), rokrocznie publikowany przez ONZ. Obok dochodu *per capita*, uwzględnia on problematykę ochrony zdrowia mieszkańców (oczekiwana długość życia) oraz dostępności edukacji (przeciętne oraz oczekiwane lata edukacji). Dzięki wysokiemu poziomowi ogólności indeksu, możliwe jest pozyskanie danych dla dużej zbiorowości krajów świata, w tym tych najstabilniej rozwiniętych. Indeks HDI umożliwia prześledzenie, jak zmieniał się poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu globalnym na przestrzeni ostatnich 30 lat. Spojrzenie to wskazuje krajom rozwijającym się za cel, do którego warto dążyć, poziom życia, który Europa czy Stany Zjednoczone osiągnęły już dawno temu. W rezultacie różnice między poszczególnymi krajami Europy są relatywnie niewielkie, szybko zacierając się w czasie, przy czym najsilniejsze zróżnicowanie w obrębie UE widoczne jest w wymiarze ekonomicznym indeksu. Warto jednak zwrócić uwagę, że nie zawsze źródłem wysokiego odczytu wartości HDI jest dochód, tak jak w Europie. Relatywną przewagę może dawać długowieczność, co obserwujemy w krajach Ameryki Południowej i Karaibów czy długotrwała edukacja, jak w przypadku krajów byłego ZSRR (por. Tabela I.10).

Światowym liderami pod względem poziomu HDI są Norwegia i Australia, systematycznie wysoko lokowane w tym zestawieniu ze względu na współwystępowanie wysokiego dochodu z objętymi indeksem oznakami rozwoju społecznego – edukacji i długości życia (Wykres I.37). Do grupy państw o najwyższym HDI (0,8-1,0) zakwalifikowało się aż 25 krajów UE, z wyłączeniem Rumunii i Bułgarii. W 2013 roku Polska z wynikiem 0,821 ulokowała się jednak dopiero na 39 miejscu w pełnym rankingu i na 22. miejscu spośród krajów UE, wyprzedzając jedynie Litwę, Łotwę, Portugalię oraz Rumunię i Bułgarię. Ten rezultat w dużej mierze wynika z relatywnie niskiej przeżywalności (w porównaniu do krajów UE-15), a także krótkiego okresu edukacji (na tle NMS o podobnym poziomie dochodu, w których opieka przedszkolna jest bardziej rozpowszechniona). Na przestrzeni 13 lat (2000-2012) Polska poczyniła jednak względnie duże postępy (wzrost wskaźnika o 5,2%), chociaż podnoszenie standardu życia w innych NMS odbywało się szybciej, powodując doganianie Polski przy starcie z niższych pułapów (Litwa, Łotwa) lub wyprzedzenie jej przy starcie z tego samego poziomu (Estonia).

W miarę upływu czasu, kraje Unii Europejskiej wykazują się coraz większą dbałością o sprawy rozwoju, czego dowodzi zmniejszające się oddalenie od granicy HDI (wyniku lidera). Gdy jednak zestawimy wartość HDI z klastrami ubóstwa wyróżnionymi w Rozdziale 2, dostrzeżemy, że krajów liderów, skutecznych i przeciętnych nie różnicują wielkości indeksu. Jego wartość jest za to wyraźnie niższa wśród państw-maruderów,

a w jeszcze większym stopniu – państw-słabeuszy (Wykres I.38, lewy panel). Ci ostatni stanowią także jedyną grupę, w której zróżnicowanie wewnętrzne wzrosło na przestrzeni lat 2000-2012 (Wykres I.38, prawy panel). Może to wskazywać, że o sukces w zakresie walki z ubóstwem jest zdecydowanie łatwiej tym krajom, które przekroczyły próg ok. 25tys. USD na mieszkańca (wg parytetu siły nabywczej). Kraje uboższe cechują się na ogół wyraźnie niższymi wartościami indeksu HDI, będąc jednocześnie mniej skuteczne w zwalczaniu biedy i nierówności.

HDI spotyka się jednak, jako syntetyczna miara poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, z krytyką wskazującą na nadmierne uproszczające założenia w konstrukcji indeksu i ich konsekwencje dla precyzji pomiaru. Wprowadzie jakość życia w krajach rozwijających się można dobrze przybliżyć długością życia czy dostępem do edukacji, jednak w krajach rozwiniętych wyznaczniki standardu życia obejmują znacznie więcej sfer i z tego względu HDI może nie być w pełni satysfakcjonującym miernikiem rozwoju tej grupy państw. W jej wypadku na znaczeniu zyskują, rzadziej rozpatrywane w odniesieniu do państw rozwijających się kwestie, takie jak: dbałość o środowisko, zaangażowanie obywatelskie czy możliwość godzenia życia zawodowego i osobistego. Próby konstrukcji indeksu lepiej opisującego problem jakości życia w państwach rozwiniętych podjęto się OECD, tworząc Better Life Index. (Tabela I.11)

Przytoczone rezultaty potwierdzają przypuszczenia o deficytach w jakości życia w Polsce i identyfikują nowe obszary, wymagające poprawy. Z wyłączeniem bezpieczeństwa i edukacji (odpowiednio 3. i 4. lokata), pozostałe wymiary lokują Polskę między 20 a 32 miejscem na 36 państw objętych badaniem OECD. Warto zauważyć, że część działań na rzecz poprawy jakości życia w ujęciu poddającym się pomiarom przy pomocy Better Life Index, leży w gestii różnych wymiarów polityki społecznej. Należą do nich praca, edukacja czy zamieszkanie. Inne mogą zaś stanowić oddolną inicjatywę ludności. Taki charakter ma choćby zaangażowanie obywatelskie czy budowa sieci wsparcia w ramach społeczności. Oznacza to, że polityka społeczno-gospodarcza, chociaż istotna, nie jest jedynym źródłem podnoszenia standardu życia. Jednocześnie jednak, w tym rozumieniu, polityka społeczna nie musi stać w sprzeczności z polityką gospodarczą, a razem stanowią one komponent szerszej polityki rozwojowej państwa, której celem jest zarówno konkurencyjność gospodarcza, jak i standard życia i pomyślność społeczna jego obywateli.

3.2 JAKIE WYZWANIA STOJĄ PRZED POLSKĄ W ZAKRESIE REDUKCJI UBÓSTWA?

Wyraźny spadek zasięgu ubóstwa absolutnego i deprywacji materialnej na przestrzeni ostatnich dwóch dekad był przede wszystkim zasługą wysokiego wzrostu gospodarczego. W latach 1990-2012 realny produkt przypadający na jednego mieszkańca Polski, a także wynagrodzenia i dochody gospodarstw domowych, zwiększyły się bowiem ponad dwukrotnie. Dzisiejszy

Tabela I. 12 | Obiektywne prądy w gospodarce wymuszające zmiany w polityce społecznej Polski do 2050 roku

	zmiana technologiczna	starzenie	migracje
co zmienia? na co wpływa?	<ul style="list-style-type: none"> zmiana struktury branżowej gospodarki, w tym zamknięcie części gałęzi oraz tworzenie nowych, substytucja pracy kapitałem, wzrost zagrożenia bezrobociem strukturalnym, zmiana rozkładu płac. 	<ul style="list-style-type: none"> zmiana struktury ludności w wieku produkcyjnym (mobilnym, niemobilnym) i nieprodukcyjnym. 	<ul style="list-style-type: none"> pojawienie się ludności o innej strukturze demograficznej, ekonomicznej, społecznej, niż dotychczas, innej kulturze, tradycji, odmiennym wykształceniu etc.
dlaczego to mogłoby być zagrożenie?	<ul style="list-style-type: none"> bez przygotowania i z niską skłonnością do aktualizacji/nabywania kwalifikacji, może skutkować bezrobociem strukturalnym i niedoborem pracowników w niektórych (kluczowych) branżach. 	<ul style="list-style-type: none"> przy rosnącej liczbie i udziale osób starszych (bez zmian w systemie emerytalnym) rosą obciążenia finansowe i związane m.in. z opieką instytucjonalną. 	<ul style="list-style-type: none"> brak integracji migrantów (wymiar ekonomiczny i społeczny) zwiększa ryzyko ich marginalizacji (w tym ryzyko ubóstwa i przestępczości), podnosi wymagania finansowe stawiane przed systemem zabezpieczenia społecznego.
dlaczego to może być szansa?	<ul style="list-style-type: none"> modernizacja gospodarki, przewagi konkurencyjne, dające unikatowe szanse rozwojowe, wzrost produktywności, wyższe wynagrodzenia, wzmocnienie postaw kreatywności i przedsiębiorczości. 	<ul style="list-style-type: none"> osoby starsze dysponują unikatowymi kompetencjami ze względu na swoje doświadczenie – przy zmianie sposobu finansowania życia w wieku zaawansowanym, obciążenie nie musi takim być. 	<ul style="list-style-type: none"> w związku ze starzeniem się ludności będzie brakować pracowników w sektorach trudno poddających się mechanizacji, w tym zwłaszcza w usługach opiekuńczych i usługach dla ludności, zmiana technologiczna nasili zjawisko <i>brain drain</i>, warto więc wykorzystać w pracy unikatowe kompetencje migrantów.
jak przekuć w sukces?	<ul style="list-style-type: none"> antycypować kierunek zmian i przygotować się na nie, poszukiwać potencjalnych gałęzi prorozwojowych i inwestować w nie, dokształcać z wyprzedzeniem, tworzyć bodźce zachęcające do elastycznej edukacji, podnosić jakość usług edukacyjnych, rozwijać know-how i inwestować w niego. 	<ul style="list-style-type: none"> przesuwać wiek emerytalny, dostosowywać system emerytalny do przewidywanych obciążeń, zwiększać aktywność zawodową wszystkich grup wieku, w tym osób starszych, korzystać z kompetencji osób starszych, tworzyć stanowiska i warunki pracy (<i>workplace</i>) odpowiadające potrzebom osób starszych, nie pozwalać na dyskryminację. 	<ul style="list-style-type: none"> promować akceptację dla imigrantów, nie tworzyć barier w legalnym pobycie i zatrudnieniu imigrantów, korzystać z ich kompetencji i odmiennego sposobu patrzenia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bukowski i in. (2012).

standard życia zdecydowanej większości Polaków jest więc znacznie wyższy niż 20 lat wcześniej. Można więc powiedzieć, że transformacja gospodarki centralnie planowanej w gospodarkę rynkową pozwoliła Polsce na dołączenie do grona państw uprzemysłowionych o zdyswersyfikowanej strukturze gospodarczej. Jednocześnie jednak dystans zamożności do najbardziej rozwiniętych państw świata jest nadal znaczny. Polska lokuje się w tzw. strefie średniego dochodu (Bukowski i in., 2012) tj. grupie państw, których dochód mierzony parytetem siły nabywczej mieści się między ok. 50% a ok. 70% wielkości odnotowywanych w USA, Szwajcarii czy Niemczech.¹⁸

Dalszy rozwój gospodarczy – jego siła i trwałość – a więc także kształtowanie się w przyszłości poziomu ubóstwa absolutnego i deprivacji materialnej, będzie uzależniony od kształtu jaki przybierze polska polityka publiczna w najbliższej dekadzie. Transformacyjny model rozwoju, polegający na prostej

transpozycji wzorów zachodnioeuropejskich, a w gospodarce konkurovaniu przede wszystkim niskimi kosztami pracy, pozwolił na osiągnięcie stabilnego, wysokiego tempa wzrostu w latach 1990-2008. Jednak, jak pokazuje przykład państw Europy Południowej, model czysto imitacyjny sprawdza się dużo gorzej z chwilą, gdy kraj przekracza poziom ok. 50-60% zamożności USA (Bukowski i in., 2012), a więc poziom który Polska powinna przekroczyć w obecnej dekadzie. W istocie rzeczy, po roku 1980 relacja produktywności pracy i wynagrodzeń m.in. w takich krajach jak Grecja, Hiszpania, Portugalia czy Nowa Zelandia do analogicznych wielkości odnotowywanych w państwach Europy Północnej czy USA, praktycznie się nie zmieniła. Oznacza to, że państwa te utkwily w tzw. pułapce średniego dochodu (Bukowski i in., 2012) tj. stanie, w którym nadrabianie dystansu wobec państw wysoko rozwiniętych ustaje, mimo że różnice w poziomach życia są nadal znaczne. Źródłem spadku dynamiki rozwoju krajów Europy Południowej z chwilą osiągnięcia przez nie poziomu ok. 1/2 - 2/3 zamożności USA była niezdolność do przeprowadzania szeregu reform strukturalnych

¹⁸ Odpowiada to w przybliżeniu luce w zamożności różniącej dwa kolejne pokolenia mieszkańców USA. Innymi słowy Hiszpanom (66% PKB per capita USA), żyje się dziś mniej więcej tak, jak Amerykanom 18-20 lat wcześniej.

Tabela I. 13 | Wyzwania modernizacyjne Polski do 2050 roku

wyzwanie modernizacyjne	stan obecny	stan docelowy
innowacje	<ul style="list-style-type: none"> niskie wydatki publiczne na badania i rozwój nie pozwalają osiągnąć pozytywnego sprzężenia zwrotnego (<i>virtuous circle</i>), innowacyjność firm i instytucji publicznych pozostaje niska, ograniczone reformy sektora nauki nie pozwalają utrwalają relatywnie niską innowacyjność kraju. 	<ul style="list-style-type: none"> innowacje finansowane zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny, innowacje umożliwiające osiągnięcie przewag konkurencyjnych gospodarki na arenie międzynarodowej.
praca i zabezpieczenie społeczne	<ul style="list-style-type: none"> problemy niskiej aktywności ekonomicznej na rynku pracy dotyczą wszystkich grup wieku: najmłodszych (15-24), osób w <i>prime-age</i> (25-54) oraz starszych (55+), niski przeciętny wiek emerytalny, efektywny wiek dezaktywacji wyraźnie poniżej ustawowego, duża liczba odbiorców systemu opieki społecznej, rozbudowane systemy emerytalne z podatków ogólnych. 	<ul style="list-style-type: none"> umożliwiająca w skali mikro osiąganie dochodów pozwalających uniknąć ubóstwa, a w skali makro ograniczyć koszty transferów społecznych, szczególnym wyzwaniem w tym wymiarze są zmiany demograficzne i migracje – spadek liczby pracujących, bez podjęcia działań ukierunkowanych na wzrost aktywności zawodowej, w szczególności na „krańcach” rynku pracy (wśród osób starszych, w najmłodszej grupie wieku, u kobiet).
inwestycje	<ul style="list-style-type: none"> niski poziom inwestycji makro, dokonywane w ostatnim czasie inwestycje publiczne w przeważającej mierze finansowane były ze środków europejskich, niska skłonność do oszczędzania (brak zwyczaju), a rozwiązania prawno-instytucjonalne wzmocniają te bodźce. 	<ul style="list-style-type: none"> rola będzie istotna tam, gdzie pozostałe czynniki będą wykorzystane optymalnie.
otoczenie regulacyjne	<ul style="list-style-type: none"> regulacje gospodarcze oceniane są słabo, przede wszystkim ze względu na niską jakość procesu legislacyjnego oraz niestabilności prawa, jakość pracy wielu instytucji publicznych pozostawia wiele do życzenia. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>moduł horyzontalny</i> tworzące konkurencyjne warunki dla kreowania innowacji, tworzenia miejsc pracy oraz zachęcające do inwestowania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bukowski i in. (2012).

pozwalających na przeobrażenie odtwórczego modelu gospodarczego w model oparty o innowacje, konkurencyjność regulacyjną i instytucjonalną (Bukowski i in., 2012). Jednocześnie, Polska pod względem struktury gospodarczej, jakości regulacji, innowacyjności czy wykorzystania zasobów pracy przypomina raczej kraje europejskiego Południa niż państwa wysokorozwiniętej Północy. Z tego powodu prawdopodobieństwo powtórzenia przez Polskę ścieżki południowo-europejskiej jest relatywnie wysokie. Zagrożenie to dostrzegł także Zespół Doradców Strategicznych Premiera Donalda Tuska, wskazując na wyczerpanie się transformacyjnych motorów rozwoju i wysoką szansę wystąpienia w Polsce tzw. dryfu rozwojowego (ZDS, 2009) tj. sytuacji, w której polityka publiczna ograniczy się do pasywnego odpowiadania na bieżące problemy, zaniedbując jednocześnie reformy strukturalne, decydujące o powodzeniu gospodarczym i społecznym w długiej perspektywie.

Bukowski i in. (2012) wskazują, że dla uniknięcia przez Polskę pułapki średniego dochodu fundamentalne znaczenie ma intensyfikacja wysiłku reformatorskiego w trzech sferach: (i) polityki innowacyjności, (ii) polityki rynku pracy i zabezpieczenia społecznego oraz (iii) polityki regulacyjnej i instytucjonalnej. Każdy z tych obszarów można traktować jako odrębne wyzwanie modernizacyjne w horyzoncie roku 2020 i kolejnych dekad.

W zakresie innowacyjności pilnym wyzwaniem jest podwojenie publicznych nakładów na badania i rozwój oraz stworzenie zachęt podatkowych i bodźców instytucjonalnych skłaniających sektor prywatny do inwestowania w B+R, a naukowców i badaczy do podnoszenia jakości i wydajności swojej pracy oraz przekładanie ich na praktykę biznesową. W obszarze rynku pracy Bukowski i in. (2012) oraz ZDS (2009) wskazują na konieczność kontynuowania reform zwiększających podaż pracy i poprawiających funkcjonowanie instytucji rynku pracy. Z kolei głównym zadaniem dla polityki publicznej w warstwie regulacyjnej i instytucjonalnej jest poprawa efektywności i przyjazności aparatu skarbowego i wymiaru sprawiedliwości oraz podniesienie jakości stanowionego prawa tak, aby przestały być one barierą ograniczającą poziom oszczędności i inwestycji prywatnych, zaś niska pozycja, jaką Polska zajmuje w różnorodnych rankingach konkurencyjności międzynarodowej, stała się przeszłością.

Należy zaznaczyć, że choć cele polityki rozwojowej państwa nie dotyczą wprost osób ubogich, to jednak pośrednio, poprzez swoje efekty, przekładają się one na zakres i głębokość problemu ubóstwa w danym kraju, a także określają przestrzeń i możliwości efektywnego działania dla polityki skierowanej na eliminację nierówności. Nie jest bowiem przypadkiem, że wśród państw uprzemysłowionych, które znalazły

się w pułapce średniego dochodu, dominują państwa Europy Południowej, a więc kraje, które pod względem zwalczania problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego lokują się w grupie krajów-maruderów lub, co najwyżej, krajów – przeciętnych (por. Rozdział 2). W przeciwieństwie do nich, państwa, które dzięki dobrej polityce gospodarczej zdołały uniknąć pułapki średniego dochodu, to dziś często te same kraje, których polityka społeczna pozwala na zakwalifikowanie ich do grona państw-skutecznych lub państw-liderów w zakresie zwalczania problemu ubóstwa i nierówności (por. Rozdział 2.3). Ambitne i konsekwentnie wdrażane reformy strukturalne ukierunkowane na podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarczej oraz efektywne wykorzystanie zasobów pracy i kapitału pozwalają więc nie tylko cieszyć się poprawą zamożności klasy średniej, ale także ułatwiają prowadzenie skutecznej polityki społecznej nakierowanej na walkę z ubóstwem (zwłaszcza absolutnym) i integrację społeczną.

Warto podkreślić, że polityka gospodarcza wpisująca się w szerszą agendę konsekwentnych reform strukturalnych jest współcześnie w dużej mierze koniecznością wymuszaną przez obiektywne procesy gospodarcze, społeczne i technologiczne (Bukowski i in., 2012). Należą do nich: po pierwsze starzenie się ludności, zmniejszające możliwości sfinansowania tradycyjnego modelu państwa dobrobytu poprzez opodatkowanie pracy, po drugie komputeryzacja i mechanizacja coraz większych sfer gospodarki, wywierająca silną presję konkurencyjną na pracujących i bezrobotnych o niskich i średnich kwalifikacjach, a po trzecie postępująca globalizacja i nasilanie się wraz z nią międzynarodowych ruchów ludności. Wszystkie te procesy wywołują nie tylko głębokie zmiany w strukturze gałęziowej gospodarki, lecz także wewnątrz poszczególnych branż i sposobach ich działania.

Po pierwsze, starzenie się ludności zmienia relację między pokoleniem w wieku produkcyjnym i post-produkcyjnym, modyfikując strukturę podaży pracy i intensyfikując problem deprecjacji kapitału ludzkiego w przebiegu życia. Po drugie, wywołuje ono coraz silniejszą konkurencję finansową o ograniczone środki podatkowe między systemem emerytalnym, a innymi elementami systemu zabezpieczenia społecznego, potencjalnie ograniczając pulę środków dostępnych na politykę zapobiegania ubóstwu oraz politykę rozwoju *sensu largo*. Po trzecie, na problem starzenia się ludności nakładają się wyzwania globalizacji, w tym intensyfikacja ruchów ludności w wymiarze międzynarodowym. Tworzy ona zarówno szansę, jak i ryzyko dla rynku pracy i tradycyjnych systemów zabezpieczenia społecznego w krajach rozwiniętych. Szansą jest częściowe wypełnienie luki, jaką na rynku pracy tworzą procesy demograficzne. Ryzykiem jest natomiast możliwość niedostatecznej integracji społecznej, kulturowej i ekonomicznej imigrantów, a co za tym idzie – presja, jaką mogą oni wyrzucić na systemy zabezpieczenia społecznego krajów rozwiniętych. Po czwarte, można oczekiwać, że w przyszłości szczególnie silne bodźce do prowadzenia działalności gospodarczej będą występować w wybranych, szczególnie innowacyjnych, sektorach. Znajdzie to swoje przełożenie na strukturę zapotrzebowania

na pracę w konkretnych zawodach: jedne z nich zyskają, a inne stracą na znaczeniu. Co więcej, w związku z kumulatywnym charakterem zmiany technologicznej, redukowanie miejsc pracy w branżach przestarzałych będzie zachodziło szybciej niż kiedyś, co zintensyfikuje problem bezrobocia strukturalnego wywołanego brakiem popytu na pracę wielu osób o niedopasowanych do wymogów rynku kompetencjach. Następstwem tego stanu rzeczy może być wzrost skali i trwałości ubóstwa wywołanego brakiem zatrudnienia.

Zmiany technologiczne można antycypować: kształcąc, umożliwiając aktualizację i modyfikację posiadanych kompetencji, a także upowszechniając wiedzę na temat obranego kierunku zmian strukturalnych. Warto mieć na uwadze, że takie działania już teraz są przeprowadzane w UE. W świetle wyników *Eurobarometer 2010*, zapewnianie szkoleń i możliwości uzyskania kwalifikacji jest drugim po zapewnieniu możliwości znalezienia pracy sposobem walki z ubóstwem, pożądanym przez Europejczyków. Wprawdzie przesłanie to jest jeszcze w Polsce relatywnie mało znane, ale w przyszłości dbanie o uniknięcie konsekwencji bezrobocia strukturalnego stanie się jednym z najważniejszych wyzwań w obszarze polityki społecznej, w dłuższym horyzoncie czasowym znacznie ważniejszym niż zapewnianie minimalnego poziomu dochodów osobom bezrobotnym.¹⁹

Podobnie możliwe jest przygotowanie się do, widocznych już dziś, symptomów starzenia się ludności. Wyzwanie to wymaga gruntownego przekształcenia polityki rynku pracy, konstrukcji systemów emerytalnych i innych obszarów polityki publicznej tak, by odpowiadała ona lepiej potrzebom „srebrnej gospodarki”. Oznacza to jednocześnie: (i) adaptację miejsc pracy do specyfiki osób starszych – w szczególności miejsc pracy w nowoczesnych gałęziach gospodarki, dla zwiększenia ich aktywności zawodowej (ii) przygotowanie systemów emerytalnych na wyzwania związane z większą liczbą i odsetkiem osób starszych w otoczeniu, w którym nie ma renty demograficznej z wysokiej dzietności, (iii) rozszerzenie zakresu opieki instytucjonalnej w taki sposób, by zwiększyć aktywność we wszystkich grupach wieku, zwłaszcza zaś wśród grup na krańcach rynku pracy.²⁰

Trzecie wyzwanie – inkluzja społeczna i gospodarcza imigrantów – pozostaje w silnym związku tak z ubóstwem, jak i wykluczeniem społecznym. Z dużym prawdopodobieństwem ich obecność w krajach rozwiniętych będzie wzrastać – m.in. ze względu na konieczność częściowego wyrównania ubytków wynikających ze starzenia się zasobów pracy i zmianami w strukturze popytu na pracę. Wymaga to jednak przygotowania warunków, w których stanowią równoprawnych członków społeczeństwa – nie odczuwają oznak wykluczenia ani w sferze ekonomicznej, ani społecznej.²¹

19 Wprowadzenie do tego zagadnienia znalazło się w raporcie *Zatrudnienie w Polsce 2009 – bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*.

20 Temat ten stanowił motyw przewodni raportu *Zatrudnienie w Polsce 2008 – praca w cyklu życia*.

21 Ta kwestia pozostaje przedmiotem analiz Raportu *Zatrudnienie w Polsce 2010 – Integracja i globalizacja*.

Podsumowanie

Ubóstwo jest zjawiskiem nieakceptowanym społecznie, świadczy o niewykorzystaniu potencjału ludzkiego na rynku pracy, wiąże się z szeregiem negatywnych konsekwencji na poziomie indywidualnym i grupowym. Nieuchronnie prowadzi do deprivacji materialnej oraz zwiększa zagrożenie wykluczeniem społecznym tj. wyłączeniem osób ubogich z ważnych sfer życia i aktywności. Między innymi z tych powodów problem ubóstwa stanowi poważne wyzwanie dla polityki publicznej – w tym zwłaszcza polityki rozwoju i jej elementów: polityki rynku pracy i polityki społecznej. O ile jednak na poziomie intuicyjnym rozumienie zjawiska – jego znamion, skali, determinantów oraz implikacji – wydaje się być stosunkowo proste, to jednak w literaturze przedmiotu brakuje jak dotąd jednego, powszechnie akceptowanego, sposobu jego definiowania oraz mierzenia. Z perspektywy makroekonomicznej trudno jednoznacznie wyznaczyć granicę rozróżniającą, kto jeszcze należy do osób ubogich, a kto już nie.

Znajduje to swoje odzwierciedlenie w statystykach. Skala ubóstwa w 2011 roku, według różnych miar, była silnie zróżnicowana. Wahala się od 900 tys. do 8 mln osób, w zależności od sposobu zdefiniowania linii granicznej – mniejsza z tych liczb wyznacza odsetek ludzi żyjących poniżej poziomu minimum biologicznego, większa – minimum pozwalającego na aktywne uczestnictwo w życiu społecznym. Ubóstwo nie jest więc w Polsce zjawiskiem jednostkowym. W istocie, na tle Europy plasujemy się wśród państw maruderów – relatywnie dużej skali ubóstwa towarzyszą jego znaczna głębokość oraz silne zróżnicowanie wśród ubogich. Za ten stan rzeczy odpowiada zarówno to, że ustępujemy jeszcze poziomem zamożności państwu zachodnioeuropejskim, jak i to, że nie do końca trafnie adresujemy nasze działania w sferze społecznej, ograniczając ubóstwo w mniejszym stopniu niż czynią to inne kraje europejskie. Ubóstwo w Polsce nie jest rozłożone równomiernie: koncentruje się z dala od ośrodków metropolitalnych, wśród osób bezrobotnych, rodzin wielodzietnych oraz ludzi młodych. Znacznie mniej podatne na zubożenie pozostają osoby starsze utrzymujące się ze świadczeń emerytalnych i rent wdowich. Oznacza to, że kanał rynku pracy ma fundamentalne znaczenie dla ograniczania zagrożenia ubóstwem w naszym kraju, a polska polityka społeczna nie adresuje w jednakowo trafny sposób problemu ubóstwa różnych grup ryzyka.

Wzrost gospodarczy na przestrzeni ostatniej dekady przyniósł ogólny wzrost standardu życia, w tym także osób ubogich. Lata dobrej koniunktury (2005-2008) przyczyniły się do redukcji ich liczby, co znalazło swoje przełożenie zarówno w prostych miarach ubóstwa, jak i w bardziej złożonych jego wyznacznikach: ocenie własnej sytuacji materialnej czy wyposażeniu najbiedniejszych gospodarstw domowych w dobra trwałe. Różnice między rodzinami o różnym poziomie dochodu są jednak wciąż znaczne, także wtedy gdy punkt odniesienia stanowią gospodarstwa medianowe. Jednak, jeżeli przyszły wzrost gospodarczy będzie wzrostem inkluzywnym w co najmniej takim stopniu, jak miało to miejsce w ostatniej dekadzie, to luka nie powinna już się dalej powiększać. Jest to o tyle ważne, że ograniczenie deprivacji materialnej należy traktować także jako szansę zmniejszenia prawdopodobieństwa izolacji i wykluczenia społecznego osób ubogich.

Mimo że własny dochód Polacy oceniają ogólnie za wystarczający lub wręcz dobry, to poczucie zubożenia materialnego jest wśród nich nadal silne. Warto pamiętać, że Polska wciąż pozostaje krajem o relatywnie niskim zasobie kapitału i dóbr trwałego użytku, którego mieszkańcy aspirują jednocześnie do lepszego poziomu życia. Oznacza to, że oczekiwania Polaków są zawyżone w stosunku do ich bieżących możliwości. W rezultacie, między obiektywnym i subiektywnym postrzeganiem ubóstwa występuje znacząca rozbieżność. Dla wielu polskich rodzin podnoszenie standardu swojego życia jest nadal znacznym wysiłkiem wymagającym dużej pracy i wielu wyrzeczeń. Jednocześnie, tempo dochodzenia do standardów europejskich będzie uzależnione od podejmowanych w najbliższym czasie reform. Będą one musiały pogodzić cele z zakresu polityki gospodarczej (wzrost PKB, podniesienie innowacyjności, zwiększenie zatrudnienia, spadek bezrobocia itp.) z celami polityki społecznej (zmniejszenie zasięgu ubóstwa absolutnego, spadek zróżnicowania dochodowego i majątkowego, integracja społeczna wykluczonych itp.). Ich wdrożenie powinno skutkować nie tylko poprawą podstawowych wskaźników statystycznych, ale również podniesieniem odczuwanej przez obywateli jakości życia. Należy mieć jednak świadomość, że najbliższa przyszłość przyniesie również szereg nowych wyzwań: szybką zmianę technologiczną podnoszącą ryzyko bezrobocia strukturalnego, starzenie się ludności zmniejszające zasoby rynku pracy oraz zwiększenie skali migracji, rodzące napięcia nieznanne w społeczeństwie homogenicznym. Wyzwania te wymagać będą znalezienia nowych odpowiedzi ze strony polityki społecznej i polityki rynku pracy, gdyż pozostawienie instytucjonalnego i organizacyjnego *status quo* wiązać się zapewne będzie z nasileniem zagrożenia ubóstwa w grupach do tej pory przed tym ryzykiem chronionych.

Bibliografia

- Acocella N. (1998); *The Foundations of Economic Policy: Values and Techniques*; Cambridge University Press, Cambridge.
- Alkire S. (2007); *Choosing dimensions: the capability approach and multidimensional poverty*; CPRC Working Paper 88.
- Bank Światowy (2005); *Chapter 1: Poverty measurement and analysis*; Bank Światowy; Waszyngton 2005.
- Bank Światowy (2005); *Chapter 2: The definitions of poverty*; Bank Światowy; Waszyngton 2005.
- Broda-Wysocki P. (2012); *Wykluczenie i inkluzja społeczna. Paradygmaty i próba definicji*, IPISS, Warszawa 2012.
- Buhmann B., Rainwater L., Schmauss G., Smeeding T. (1988); *Equivalence Scales, Well-being, Inequality, and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study (LIS) Database, Review of Income and Wealth, 34, 11542; 1988.*
- Bukowski M. (2008) (red.); *Zatrudnienie w Polsce 2007 – bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Warszawa 2008.
- Bukowski M. (2010) (red.); *Zatrudnienie w Polsce 2008 – praca w cyklu życia*, Warszawa 2010.
- Bukowski M. (2011) (red.); *Zatrudnienie w Polsce 2009 – bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy* Warszawa 2011.
- Bukowski M. (2011) (red.); *Zatrudnienie w Polsce 2010 – integracja i globalizacja*, Warszawa 2011.
- Bukowski M., Gąska J., Śniegocki A. (2012); *Między Połnocą a Południem – pułapki status quo i wyzwania modernizacji Polski do roku 2050, Niskoemisyjna Polska 2050*, Warszawa 2012.
- Burguignon F. (2004); *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*; odczyt z dn. 04.02.2004 w Indian Council on International Economic Relations.
- Burniaux J.-M., Dang T.-T., Fore D., Förster M., d'Ercole M.M., Oxley H. (1998); *Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries: Economics Department Working Papers No. 189; 1998.*
- Czapiński J., Panek T. (2011); *Diagnoza Społeczna 2011*; Vizja-Press&IT; Warszawa 2011.
- Czyściecka B., Ptaszyński J., Meluch B., Wydra M., (2012); *Raport AMRON-SARFiN: Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości, nr 14, Związek Banków Polskich; 2012.*
- Esping-Andersen G. (1990); *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990.
- European Commission (2010); *Poverty and Social Exclusion Report; Special Eurobarometer 355*, Bruksela 2010.
- European Commission (2010); *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*; Bruksela, KOM(2010).
- Frieske K.W. (1999); *Kumulacja czynników marginalności społecznej*; [w:] *Polityka społeczna. Wybrane problemy. Wybór artykułów z lat 1999-2005*, IPISS, Warszawa 2005.
- Golinowska S. (2012); *O biedzie i polityce jej zwalczania. Podejście porównawcze w świetle Europejskiego Roku Zwalczania Ubóstwa i Wykluczenia Społecznego* [w:] Kubiak H.E.; *Polska Bieda W Świetle Europejskiego Roku Walki Z Ubóstwem I Wykluczeniem Społecznym*; Krakowska Akademia im. A.F.Moдрzewskiego; Kraków 2012.
- Golinowska S., Broda-Wysocki P. (2005); *Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć* [w:] Golinowska S., Tarkowska E., Topińska I. (2005); *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*; IPISS, Warszawa 2005.
- GUS (2011); *Metodologia Badania Budżetów Gospodarstw Domowych*, Warszawa, 2011.
- GUS (2012); *Różne oblicza polskiej biedy – wielowymiarowa analiza ubóstwa na podstawie wyników badania spójności społecznej*; materiał na konferencję prasową w dn. 30.11.2012 r.; Warszawa 2012.
- Haughton J., Khandker S.R. (2009); *Handbook on Poverty + Inequality*; Bank Światowy; Waszyngton 2009.
- Jan Paweł II (1991); *Centesimus Annus*, Watykan 1991.
- Kakwani N., Silber J. (2008) (red.); *Many Dimensions of Poverty*; Palgrave MacMillan, Basingstoke 2008.
- Kapteyn A., Kooreman P., Willemse R. (1988); *Some Methodological Issues in the Implementation of Subjective Poverty Definitions*; *The Journal of Human Resources*; Spring 1988.
- Kotowska I.E. (red.) (2009); *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków – Diagnoza Społeczna 2009*; MPiPS, Warszawa 2009.
- Kurowski P. (2002); *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście*; referat z dn. 10.12.2002 w Sejmie RP.

- Laderchi C.R., Saith R., Steward F. (2003); Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches; QEH Working Paper Series No 107; University of Oxford, 2003.
- Lelkes O. (2007); Poverty Among Migrants in Europe; European Centre for Social Welfare Policy and Research, Wiedeń, 2007.
- Leon XIII (1891), Rerum Novarum, Watykan 1891.
- Lepianka D. (2002); Czym jest wykluczenie społeczne? Wprowadzenie do europejskich debat na temat ekskluzji; Kultura i Społeczeństwo 4/2002; Warszawa 2002.
- Łukasiewicz P., Koszela G., Orłowski A. (2006); Wpływ wyboru skali ekwiwalentności na wyniki w zakresie pomiaru ubóstwa i koncentracji dochodu, 2006.
- Marks-Bielska R. (2003); Marginalizacja społeczno-ekonomiczna w świetle polskiej literatury przedmiotu-lata 90, [w:] Polityka Społeczna, 3/2003.
- Panek T., Podgórski J., Szulc A. (1999); Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru, Monografie i Opracowania 453, SGH, Warszawa 1999.
- Peace R. (2001); Social Exclusion: a concept in need of definition?, Social Policy Journal of New Zealand; 16, 2001.
- Pius XI (1931); Quadragesimo Anno, Watykan 1931.
- Ringold D., Orenstein M.A., Wilkens E. (2005); Roma in an Expanding Europe. Breaking the Poverty Cycle; The World Bank; Waszyngton 2005.
- Risse M. (2003); What We Owe to the Global Poor; The Journal of Ethics, Vol. 9, No. 1/2, Current Debates in Global Justice (2005), pp. 81-117; 2003.
- Sen A. (1980); Equality of What?; Tanner lectures on human values; Stanford University; 1979.
- Sen A. (1983); Poor, Relatively Speaking; Oxford Economic Papers, New Series, Vol. 35. No. 2 (1983) pp. 153-169; 1983.
- Szarfenberg R. (2006); Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Wykłady; IPS UW; Warszawa 2006.
- Townsend P. (1954); Measuring poverty; The British Journal of Sociology; Vol. 5, No. 2 (Jun., 1954), pp. 130-137; Wiley-Blackwell; 1954.
- UN (1948); Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Paryż 1948.
- UN (2010); Millenium Development Goals Report 2010; Organizacja Narodów Zjednoczonych; Nowy Jork 2010.
- UNDP (2006); Wykluczenie i integracja społeczna w Polsce. Ujęcie wskaźnikowe; UNDP/MPIPS; Warszawa 2006.
- UNDP (2013); Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World; Nowy Jork 2013.
- ZDS (2009); Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe; Warszawa 2009.
- Zimmerman C.C. (1932); Ernst Engel's Law of Expenditures for Food; The Quarterly Journal of Economics (1932) 47 (1): 78-101.

2. WYKLUCZENI – SPOŁECZNE WYMIARY BIEDY W POLSCE I EUROPIE

Autorzy:
Piotr Lewandowski
Paweł Chrostek
Agnieszka Kamińska

	Wprowadzenie	65
1	Spółeczno-demograficzne zróżnicowanie ubóstwa w Polsce	66
1.1	KORELATY UBÓSTWA	66
1.2	DEKOMPOZYCJA ZMIAN RYZYKA UBÓSTWA W LATACH 1998-2011	71
1.2.1	DEKOMPOZYCJE ZE WZGLĘDU NA STAN NA RYNKU PRACY	71
1.2.2	DEKOMPOZYCJE ZE WZGLĘDU NA ŹRÓDŁO DOCHODU GOSPODARSTWA DOMOWEGO	74
1.2.3	DYNAMIKA UBÓSTWA A PRZEPŁYWY NA RYNKU PRACY W UJĘCIU MIKRO	77
2	Koncentracja ubóstwa w Polsce w wymiarze społeczno-demograficznym	79
2.1	UBÓSTWO WŚRÓD DZIECI I RODZIN WIELODZIETNYCH	79
2.2	UBÓSTWO W WYMIARZE MIĘDZYPOKOLENIOWYM	83
2.3	UBÓSTWO OSÓB W WIEKU NIEMOBILNYM I POPRODUKCYJNYM	86
2.4	UBÓSTWO MIESZKAŃCÓW WSI	90
	Podsumowanie	97
	Bibliografia	99

SPIS TABEL / Część 2		
Tabela II. 1	Wyniki estymacji modelu probitowego dla ryzyka ubóstwa w Polsce	70
Tabela II. 2	Przepływy na rynku pracy a napływy do i odpływy z ubóstwa relatywnego w Polsce, 2006-2011 (w %)	84

SPIS RAMEK / Część 2		
Ramka II. 1	Dekompozycja zmian stopy zagrożenia ubóstwem w okresie 1998-2011	71
Ramka II. 2	Determinanty międzypokoleniowego przekazywania ubóstwa	77

SPIS WYKRESÓW / Część 2		
Wykres II. 1	Stopa ubóstwa relatywnego wg wieku w krajach europejskich w roku 2011	66
Wykres II. 2	Struktura osób relatywnie ubogich wg grup wieku (w 2011 r.)	67
Wykres II. 3	Stopa ubóstwa relatywnego, quasi absolutnego (wg granicy z 1998 r.) i absolutnego wg grup wieku (w 2011 r.)	67
Wykres II. 4	Struktura osób relatywnie ubogich wg głównego źródła utrzymania (w 2011 r.)	67
Wykres II. 5	Stopa ubóstwa relatywnego i quasi absolutnego (wg granicy z 1998 r.) wg głównego źródła utrzymania (w 2011 r.)	67
Wykres II. 6	Relatywnie ubodzy wg miejsca zamieszkania (w 2011 r.)	68
Wykres II. 7	Stopa ubóstwa relatywnego i quasi absolutnego (wg granicy z 1998 r.) wg miejsca zamieszkania (w 2011 r.)	68
Wykres II. 8	Wpływ posiadania dzieci na prawdopodobieństwo występowania ubóstwa według typu gospodarstwa domowego w Polsce	69
Wykres II. 9	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji ogółem z uwzględnieniem aktywności ekonomicznej w latach 1998-2011	72
Wykres II. 10	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku powyżej 15 lat z uwzględnieniem aktywności ekonomicznej w latach 1998-2011	72
Wykres II. 11	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku powyżej 15 lat z uwzględnieniem aktywności ekonomicznej w latach 1998-2004	72
Wykres II. 12	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku powyżej 15 lat z uwzględnieniem aktywności ekonomicznej w latach 2004-2011	72
Wykres II. 13	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku powyżej 15 lat z uwzględnieniem aktywności ekonomicznej w latach 1999-2001	73
Wykres II. 14	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku powyżej 15 lat z uwzględnieniem aktywności ekonomicznej w latach 2009-2011	73
Wykres II. 15	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa pracujących z uwzględnieniem sektora zatrudnienia w latach 1998-2011	74
Wykres II. 16	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa pracujących z uwzględnieniem sektora zatrudnienia oraz rodzaju umowy w latach 2005-2011	74
Wykres II. 17	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa pracujących z uwzględnieniem sektora zatrudnienia w latach 1998-2004	74
Wykres II. 18	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa pracujących z uwzględnieniem sektora zatrudnienia w latach 2004-2011	74
Wykres II. 19	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku 15-64 lat z uwzględnieniem głównego źródła dochodu gospodarstwa w latach 1998-2011	75
Wykres II. 20	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku 15-64 lat z uwzględnieniem głównego źródła dochodu osoby w latach 1998-2011	75

Wykres II. 21	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku 15-64 lat z uwzględnieniem głównego źródła dochodu gospodarstwa w latach 1998-2004	75
Wykres II. 22	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku 15-64 lat z uwzględnieniem głównego źródła dochodu osoby w latach 1998-2004	75
Wykres II. 23	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku 15-64 lat z uwzględnieniem głównego źródła dochodu gospodarstwa w latach 2004-2011	75
Wykres II. 24	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku 15-64 lat z uwzględnieniem głównego źródła dochodu osoby w latach 2004-2011	75
Wykres II. 25	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa osób w wieku 15-64 lat zamieszkujących gospodarstwa pozarolnicze z uwzględnieniem liczby pracujących w gospodarstwie w latach 1998-2004	76
Wykres II. 26	Dekompozycja zmian stóp ubóstwa osób w wieku 15-64 lat zamieszkujących gospodarstwa pozarolnicze z uwzględnieniem liczby pracujących w gospodarstwie w latach 2004-2011	76
Wykres II. 27	Stopa ubóstwa wśród dzieci w latach 1994-2010	79
Wykres II. 28	Stopa ubóstwa relatywnego według liczby dzieci w gospodarstwie domowym w 2011 r.	79
Wykres II. 29	Stopa ubóstwa relatywnego wśród dorosłych w gospodarstwach domowych z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i dzieci (poniżej 16 r. ż.); w 2011 roku	80
Wykres II. 30	Stopa ubóstwa relatywnego wśród dorosłych w gospodarstwach domowych z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i dzieci (poniżej 16 r. ż.); wg miejsca zamieszkania, w 2011 roku	80
Wykres II. 31	Stopa ubóstwa relatywnego wśród osób w gospodarstwach domowych z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i jednego lub dwojga dzieci (poniżej 16 r. ż.); w 2011 roku	81
Wykres II. 32	Stopa ubóstwa relatywnego wśród dorosłych w gospodarstwach domowych z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i co najmniej trzech osób poniżej 16 roku życia, wg miejsca zamieszkania (w 2011 r.)	81
Wykres II. 33	Dorośli w gospodarstwach domowych z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i jednego lub dwojga dzieci (poniżej 16 r. ż.); wg statusu na rynku pracy i wyniku symulacji (w 2011 r.)	82
Wykres II. 34	Dorośli w gospodarstwach domowych z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i co najmniej trojga dzieci, wg statusu na rynku pracy i wyniku symulacji (w 2011 r.)	82
Wykres II. 35	Gospodarstwa domowe z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i jednego lub dwojga dzieci (poniżej 16 r. ż.); wg głównego źródła utrzymania i wyniku symulacji (w 2011 r.)	82
Wykres II. 36	Gospodarstwa domowe z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i co najmniej trojga dzieci, wg głównego źródła utrzymania i wyniku symulacji (w 2011 r.)	82
Wykres II. 37	Odsetek ubogich w Polsce w zależności od czasu doświadczenia ubóstwa w okresie nastoletniości (wg roku urodzenia)	85
Wykres II. 38	Relacja prawdopodobieństw ubóstwa osoby, która w okresie nastoletniości przez większość czasu doświadczała ubóstwa względem osoby, która ubóstwa nie doświadczyła w Polsce, UE15 i NMS7 (wg roku urodzenia)	85
Wykres II. 39	Stosunek prawdopodobieństwa zdobycia wyższego wykształcenia przez osobę posiadającą matkę/ ojca z wyższym wykształceniem i przez osobę, której matka/ojciec mają wykształcenie podstawowe w Polsce, UE15 i NMS7*(wg roku urodzenia)	85
Wykres II. 40	Odsetek ubogich wśród osób wychowywanych w rodzinach o różnych strukturach (ludność w wieku 25-64 lat)	85
Wykres II. 41	Stosunek prawdopodobieństwa ubóstwa osoby wychowywanej przez samotnego rodzica do prawdopodobieństwa ubóstwa osoby wychowywanej z obojgiem rodziców (wg roku urodzenia)	85
Wykres II. 42	Stopa ubóstwa relatywnego w wybranych krajach UE, wg grup wieku (w 2011 r.)	86
Wykres II. 43	Stopa ubóstwa relatywnego i quasi-absolutnego (wg granicy z 1998 r.) wśród osób w wieku niemobilnym, poprodukcyjnym i pozostałych	87
Wykres II. 44	Stopa ubóstwa osób w wieku niemobilnym i emerytalnym wg głównego źródła utrzymania (w 2011r.)	87

Wykres II. 45	Struktura osób relatywnie ubogich w wieku niemobilnym wg aktywności zawodowej* (2011 r.)	87
Wykres II. 46	Struktura osób relatywnie ubogich w wieku emerytalnym wg aktywności zawodowej* (2011 r.)	87
Wykres II. 47	Osoby w wieku niemobilnym i emerytalnym wg głównego źródła utrzymania (w 2011 r.)	88
Wykres II. 48	Prawdopodobieństwo wyjścia z ubóstwa i popadnięcia w ubóstwo (w wymiarze relatywnym i quasi-absolutnym) w ciągu roku od badania (2006-2010)	88
Wykres II. 49	Prawdopodobieństwo wyjścia z ubóstwa i popadnięcia w ubóstwo w ciągu roku od badania, wśród osób w wieku niemobilnym, wg aktywności ekonomicznej (2006-2010)	88
Wykres II. 50	Prawdopodobieństwo wyjścia z ubóstwa i popadnięcia w ubóstwo w ciągu roku od badania, wśród osób w wieku poprodukcyjnym, wg aktywności ekonomicznej (2006-2010)	88
Wykres II. 51	Osoby żyjące w ubóstwie relatywnym w roku bazowym wg wieku i statusu (na rynku pracy i materialnego) w roku kolejnym (w latach 2006-2010 r.)	89
Wykres II. 52	Osoby żyjące poza ubóstwem relatywnym w roku bazowym wg wieku i statusu (na rynku pracy i materialnego) w roku kolejnym (w latach 2006-2010 r.)	89
Wykres II. 53	Stopa ubóstwa relatywnego emerytów w zależności od źródła emerytury (w 2011 r.)	90
Wykres II. 54	Emeryci wg grupy wieku i aktywności zawodowej (w 2011 r.)	90
Wykres II. 55	Struktura gospodarstw domowych z uwzględnieniem liczby dzieci przy podziale na miasto i wieś w 2011 r.	91
Wykres II. 56	Struktura osób według wykształcenia przy podziale na miasto i wieś w 2011 r.	91
Wykres II. 57	Stopa ubóstwa relatywnego w zależności od głównego źródła utrzymania i miejsca zamieszkania (w 2011 r.)	91
Wykres II. 58	Udział członków poszczególnych grup gospodarstw domowych w całkowitej liczbie osób ubogich zamieszkałych na wsi (w 2011r.)	91
Wykres II. 59	Udział poszczególnych typów gospodarstw w ogóle wiejskich gospodarstw domowych w latach 1998-2011	92
Wykres II. 60	Stopa ubóstwa relatywnego mieszkańców wsi w zależności od typu gospodarstwa domowego w latach 1998-2011	92
Wykres II. 61	Struktura osób relatywnie ubogich z gospodarstw wiejskich nierolniczych przy uwzględnieniu źródła dochodu gospodarstwa domowego w 2011 r.	93
Wykres II. 62	Struktura osób relatywnie ubogich z gospodarstw miejskich przy uwzględnieniu źródła dochodu gospodarstwa domowego w 2011 r.	93
Wykres II. 63	Udział gospodarstw częściowo rolniczych o głównym dochodzie z pracy najemnej i emerytur w danej populacji w 2011 r.	93
Wykres II. 64	Struktura osób absolutnie ubogich z gospodarstw miejskich przy uwzględnieniu źródła dochodu gospodarstwa domowego w 2011 r.	93
Wykres II. 65	Udział gospodarstw częściowo rolniczych o głównym dochodzie z pracy najemnej i emerytury/renty w danej populacji w 2011 r.	94
Wykres II. 66	Stopa ubóstwa relatywnego wiejskich gospodarstw, w których co najmniej jedna osoba pracuje w rolnictwie, wg obszaru użytków rolnych (w 2011 r.)	94
Wykres II. 67	Struktura emerytów KRUS zagrożonych ubóstwem relatywnym według dochodu gospodarstw domowych w 2011 r.	94
Wykres II. 68	Struktura emerytów KRUS zagrożonych ubóstwem absolutnym według dochodu gospodarstw domowych w 2011 r.	94
Wykres II. 69	Stopa ubóstwa wśród mieszkańców wsi i w gospodarstwach, w których co najmniej jedna osoba pracuje w rolnictwie (w 2011r.).	95
Wykres II. 70	Stopa ubóstwa relatywnego na wsi a współczynnik Giniego dla powierzchni gospodarstw rolnych według podziału na województwa w 2011 r.	96
Wykres II. 71	Stopa ubóstwa absolutnego na wsi a współczynnik Giniego dla powierzchni gospodarstw rolnych według podziału na województwa w 2011 r.	96
Wykres II. 72	Stopa ubóstwa relatywnego na wsi a średni dochód osoby ubogiej relatywnie na wsi w 2011 r.	96
Wykres II. 73	Stopa ubóstwa absolutnego na wsi a średni dochód osoby ubogiej absolutnie na wsi w 2011 r.	96

Wprowadzenie

Rolą części II raportu jest analiza społecznego zróżnicowania zjawiska ubóstwa w Polsce. Poświęcona jest ona analizie charakteru ubóstwa wśród grup społecznych, które szczególnie na ubóstwo są narażone, ale też doświadczają go w sposób różnych od innych grup ludności. Uwagę skupiamy więc na ubóstwie wśród dzieci i rodzin wielodzietnych, osób starszych i w wieku niemobilnym, zwłaszcza bezrobotnych i biernych zawodowo. Uwagę poświęcamy także zjawisku międzypokoleniowego dziedziczenia ubóstwa, oraz ubóstwu mieszkańców obszarów wiejskich. Zadaniem części II jest przedstawienie wieloaspektowości tego zjawiska w Polsce i jego wewnętrznego zróżnicowania w przekroju różnych grup społecznych oraz wskazanie specyfiki każdej z nich.

W pierwszym rozdziale prezentujemy społeczno-demograficzne zróżnicowanie ubóstwa w Polsce, identyfikując grupy najbardziej nim dotknięte za pomocą analizy statystycznej oraz ekonometrycznej. Przeprowadzamy dekompozycje zmian stóp zagrożenia ubóstwem w latach 1998-2011, które pozwalają ocenić ilościowo jaki wkład wniosły do tych zmian przeobrażenia zagrożenia ubóstwem poszczególnych subpopulacji oraz przekształcenia struktury ludności, w szczególności dotyczącej pozycji na rynku pracy. Dekompozycje te uzupełniamy analizą mikroekonomiczną powiązań między przepływami na rynku pracy, a popadaniem lub wychodzeniem z ubóstwa.

Rozdział drugi poświęcono analizie charakteru ubóstwa poszczególnych grup społeczno-demograficznych. Pierwszą z nich są dzieci. Osoby poniżej 15 roku życia są w Polsce szczególnie narażone na ubóstwo, zwłaszcza w rodzinach posiadających trójkę lub więcej dzieci. Dlatego uwagę poświęcono także kwestii ubóstwa gospodarstw wielodzietnych i ich sytuacji na rynku pracy. Ponieważ ubóstwo i towarzyszące mu niekorzystne dla rozwoju dziecka zdarzenia utrudniają zdobycie wykształcenia i w konsekwencji negatywnie wpływają na jego sytuację na rynku pracy po osiągnięciu dorosłości, to problemowi międzypokoleniowego przekazywania ubóstwa, relatywnie słabo w Polsce zbadanemu, poświęcono drugi podrozdział rozdziału drugiego. Przedmiotem kolejnego jest ubóstwo osób po 45 roku życia – w wieku niemobilnym, czyli przed wiekiem emerytalnym, oraz w wieku poprodukcyjnym. Ze względu na ograniczoną elastyczność na rynku pracy, ubóstwo w grupie w wieku niemobilnym jest szczególnie dotkliwie i trwałe, natomiast osoby w wieku poprodukcyjnym są w niewielkim stopniu zagrożone tym problemem. Przedmiotem ostatniego podrozdziału drugiego rozdziału jest ubóstwo mieszkańców wsi, dwukrotnie wyższe niż w miastach i powiązane ze szczególną naturą rolnictwa.

1 SPOŁECZNO- -DEMOGRAFICZNE ZRÓŻNICOWANIE UBÓSTWA W POLSCE

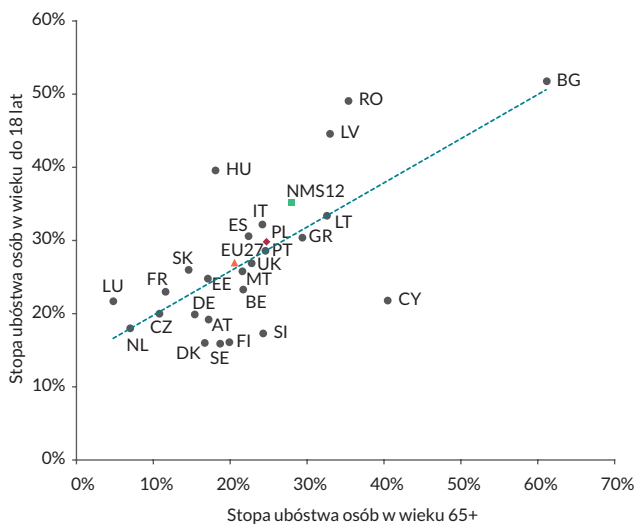
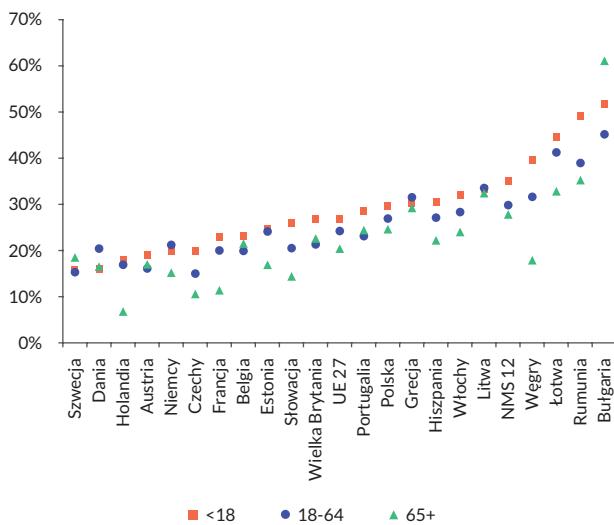
1.1 KORELATY UBÓSTWA

W pierwszej części raportu pokazano, że skala zagrożenia ubóstwem i jego charakter w Polsce zmieniały się na przestrzeni ostatnich dwóch dekad. Jednak zróżnicowanie ubóstwa ma nie tylko wymiar międzyokresowy, ale też przekrojowy – poszczególne grupy społeczno-demograficzno-ekonomiczne charakteryzują się wyższym lub niższym ryzykiem ubóstwa. Podstawowym miarą tego zróżnicowania jest wiek. Zagrożenie ubóstwem w zależności od wieku różni się w krajach europejskich znacząco. Choć zauważalna jest stosunkowo silna korelacja między ubóstwem dzieci i ubóstwem osób w wieku 65+, to w większości krajów kontynentu wskaźniki ubóstwa wyższe są wśród dzieci niż wśród osób dorosłych, w tym także osób w wieku poprodukcyjnym. W 2011 roku największe różnice występowały na Węgrzech, Łotwie Słowacji i w Rumunii, a także we Francji, Holandii i Luksemburgu, gdzie stopa relatywnego ubóstwa wśród dzieci była o ponad 10 pkt. proc. wyższa niż wśród osób po 65 roku życia. Natomiast w krajach skandynawskich zagrożenie ubóstwem wśród osób starszych było nieznacznie wyższe niż wśród dzieci – oba wskaźniki były jednak w tych krajach niższe niż przeciętnie w UE. Nieco inaczej wyglądała sytuacja na Cyprze, gdzie umiarkowanej stopie ubóstwa wśród dzieci towarzyszyło wysokie zagrożenie ubóstwem

osób starszych, oraz w Bułgarii, gdzie oba wskaźniki należały do najwyższych w Europie. W 2011 roku Polska wpisywała się w ogólnoeuropejską tendencję – zagrożonych ubóstwem relatywnych było 30% osób niepełnoletnich i niespełna 25% osób po 65 roku życia. Oba te wskaźniki były nieznacznie wyższe niż przeciętnie w UE.

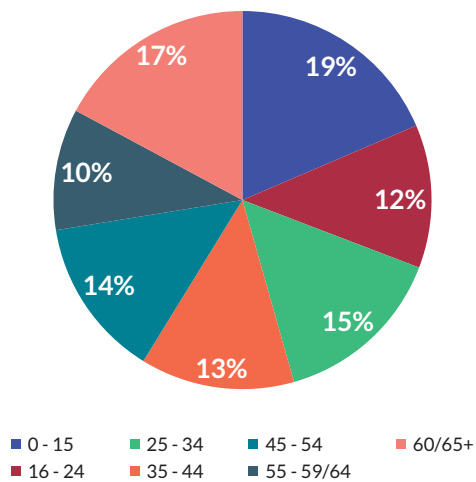
Również przy rozszerzeniu grupy osób starszych do osób w wieku emerytalnym (kobiety i mężczyźni w wieku odpowiednio 60 oraz 65 lat i więcej) okazuje się, że ich stopa ubóstwa w Polsce jest względnie niska – niezależnie od przyjętej miary ubóstwa, osoby w wieku emerytalnym charakteryzowały się najniższym zagrożeniem ubóstwem wśród ze wszystkich wyróżnionych grup wieku (Wykres II.3). Do podobnych wniosków prowadzą statystyki dotyczące zagrożenia ubóstwem wg głównego źródła utrzymania – odsetek ubogich wśród osób utrzymujących się z emerytury był w roku 2011 niewiele wyższy (10%) niż wśród pracujących (8%). Znacznie częstsze jest zagrożenie ubóstwem wśród osób pozostających na utrzymaniu – w tej grupie stopa ubóstwa relatywnego sięgnęła w 2011 roku 23% i osoby te stanowiły niemal połowę wszystkich ubogich w Polsce. Co więcej, około 60% tej grupy to osoby

Wykres II. 1 | Stopa ubóstwa relatywnego wg wieku w krajach europejskich w roku 2011

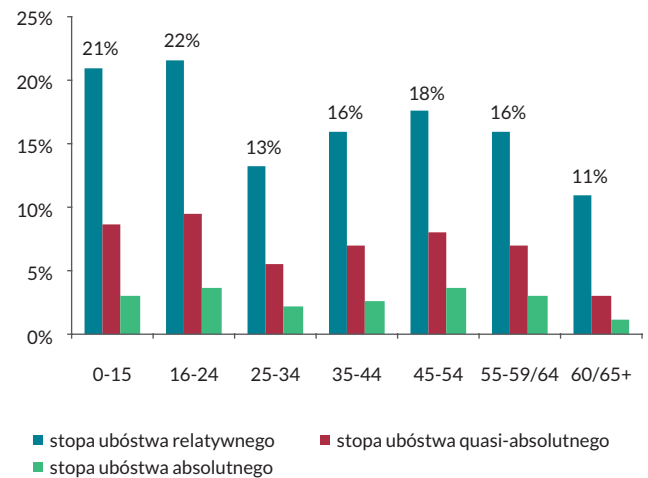


Źródło: Eurostat.

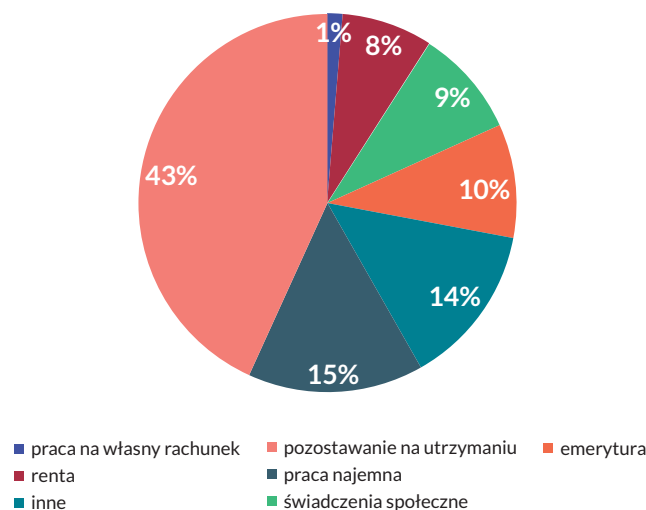
Wykres II.2 | Struktura osób relatywnie ubogich wg grup wieku (w 2011 r.)



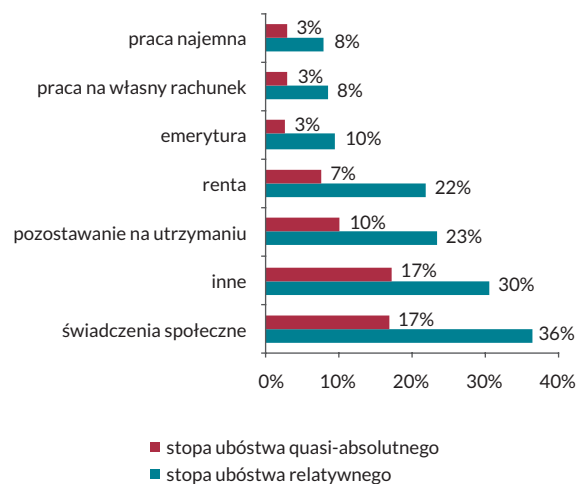
Wykres II.3 | Stopa ubóstwa relatywnego, quasi-absolute i absolute (wg granicy z 1998 r.) i absolute wg grup wieku (w 2011 r.)



Wykres II.4 | Struktura osób relatywnie ubogich wg głównego źródła utrzymania (w 2011 r.)



Wykres II.5 | Stopa ubóstwa relatywnego i quasi-absolute (wg granicy z 1998 r.) wg głównego źródła utrzymania (w 2011 r.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD

poniżej 16 roku życia.¹ W 2011 roku osoby w wieku do 15 lat stanowiły znaczną część (1/5 wg granicy relatywnej) ogółu ubogich w Polsce, a osoby w wieku do 24 lat – niemal 1/3. Stopy zagrożenia ubóstwem wśród dzieci (0-15 lat) oraz osób młodych (16-24 lata), zarówno w ujęciu relatywnym, jak i absolutnym, są wyższe niż wśród wszystkich grup w wieku co najmniej 25 lat (Wykres II.3). Pomimo znacznego spadku stopy ubóstwa wśród dzieci w ostatnich latach, ubóstwo dotyczące dzieci jest niewątpliwie jednym z najważniejszych problemów społecznych współczesnej Polski.

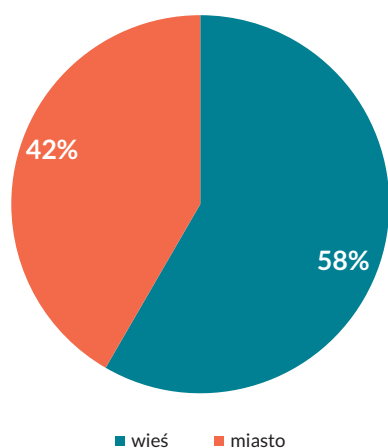
Grupą ponadprzeciętnie zagrożoną ubóstwem są także osoby w wieku niemobilnym, czyli od 45 do 59 (kobiety) bądź 64 (mężczyźni) lat. W poprzednich edycjach Zatrudnienia w Polsce

wielokrotnie wskazywaliśmy, że grupa ta ma większe problemy na rynku pracy niż młodsze w wieku 25-44 lat, ze względu na trudności z aktualizacją i nabywaniem nowych kwalifikacji, dostosowaniem do zmieniających się oczekiwań rynku, oraz wczesną dezaktywizacją zawodową. Ze względu na ograniczoną elastyczność i mobilność na rynku pracy, ubóstwo w tej grupie jest szczególnie dotkliwie (głębokość ubóstwa jest najwyższa i sięga 40%) i trwałe. W przeciwieństwie do emerytów, osoby, których głównym źródłem utrzymania jest renta lub inne świadczenia społeczne, charakteryzują się wysokim ryzykiem ubóstwa (por. Wykres II.5) i właśnie w wieku niemobilnym jest to zjawisko o zauważalnej skali.

Ponadto, choć ponad 60% ludności Polski zamieszkuje miasta, to prawie 60% relatywnie ubogich stanowią mieszkańcy obszarów wiejskich. Co czwarty mieszkaniec wsi utrzymywał

¹ W dalszej części za dzieci uznajemy osoby w wieku poniżej 16 lat (do 15 włącznie).

Wykres II. 6 | Relatywnie ubodzy wg miejsca zamieszkania (w 2011 r.)



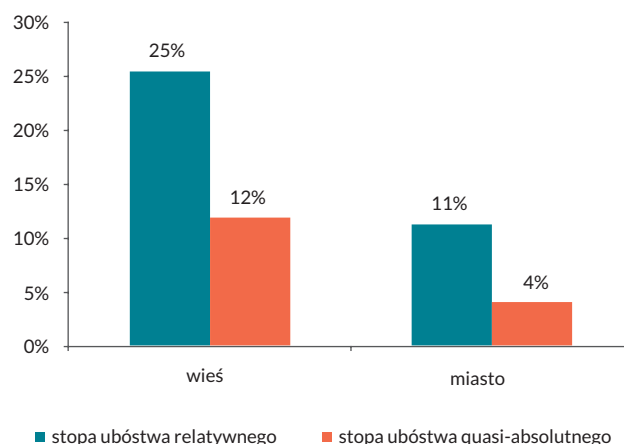
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

się w 2011 roku z dochodu nieprzekraczającego granicy relatywnego ubóstwa, podczas gdy w miastach dotykało to jedną osobę na dziesięć. Znaczna dysproporcja zagrożenia ubóstwem między miastem a wsią występuje niezależnie od grupy wieku, aktywności ekonomicznej ludności, czy sposobu definicji ubóstwa. Choć wielu mieszkańców wsi na własny rachunek prowadzi gospodarstwa rolne i dane na temat ich dochodów w Badaniu Budżetów Gospodarstw Domowych mogą być zaniżone, to zaprezentowane w pierwszej części (podrozdział 1.2) porównanie miar ubóstwa opartego o dochody z ubóstwem opartym o konsumpcję pokazuje, że w obu ujęciach ryzyko ubóstwa jest podobne i na obszarach wiejskich wyższe niż w miastach.

Zaprezentowane statystyki opisowe określają najważniejsze wymiary różnicujące zasięg ubóstwa w różnych grupach społecznych w Polsce. W gospodarstwach domowych dotkniętych ubóstwem często występuje jednak złożenie różnych czynników dodatnio skorelowanych z niskimi dochodami – niski poziom wykształcenia, brak pracy, kilkoro dzieci, zamieszkiwanie na wsi. Aby określić względną wagę tych czynników wykorzystujemy model probitowy, którego oszacowania pokazują, jakie są najsilniejsze korelaty ubóstwa relatywnego na poziomie gospodarstw domowych. Wyniki modelu pozwalają precyzyjniej zidentyfikować grupy społeczne, które z punktu widzenia zjawiska ubóstwa w Polsce wymagają dokładniejszej analizy, będącej przedmiotem kolejnego rozdziału tej części.

Zgodnie z literaturą przedmiotu (Geda i in., 2001; Mok i in., 2007), uwzględniając charakter danych BBGD i dostępnych w tym zbiorze zmiennych, do modelu ekonometrycznego wybrano następujące zmienne: płeć i wykształcenie głowy gospodarstwa domowego, główne źródło utrzymania gospodarstwa domowego, klasę miejscowości i województwo zamieszkania, liczbę dzieci w gospodarstwie domowym oraz liczbę osób w gospodarstwie według grup wieku.² Zmienną objaśnianą modelem było ryzyko ubóstwa relatywnego, a estymację

Wykres II. 7 | Stopa ubóstwa relatywnego i quasi-absolute (wg granicy z 1998 r.) wg miejsca zamieszkania (w 2011 r.)



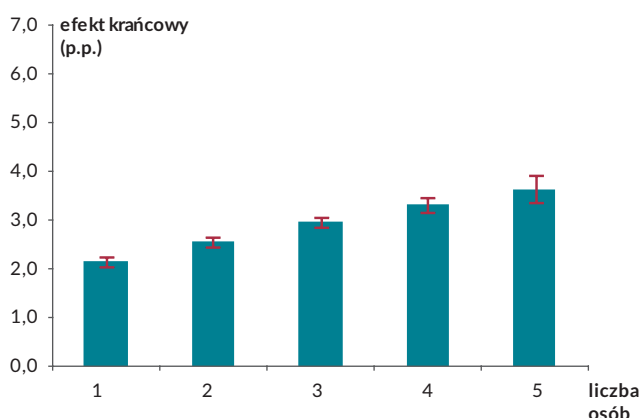
przeprowadzono na podstawie danych o gospodarstwach domowych z lat 1999-2011 (łącznie ponad 450 tys. obserwacji). Wpływ wahań koniunktury oraz ogólnych zmian poziomu ubóstwa na sytuację poszczególnych gospodarstw uwzględniono w sposób standardowy, poprzez włączenie do regresji zmiennych zero-jedynkowych odpowiadającym kolejnym latom badania i kontrolujących owe zmiany między poszczególnymi latami. Aspekt zróżnicowania przestrzennego ubóstwa uwzględniono włączając zmienne binarne odpowiadające województwom. Oszacowania wyników modelu znajdują się w Tabeli II.1.

Wyniki modelu wskazują, że ryzyko ubóstwa jest najwyższe gdy gospodarstwo prowadzi osoba w wieku 45-54 (21% w roku 2011), a dla gospodarstw, których głowa liczy powyżej 45 lat, zagrożenie stopniowo spada, nawet po uwzględnieniu innych czynników wpływających na zagrożenie ubóstwem. Nieco wyższe ryzyko ubóstwa występuje w gospodarstwach, w których głową gospodarstwa jest kobieta, choć różnice w stosunku (dużo bardziej licznych) gospodarstw, w których głową jest mężczyzna, nie są duże. W gospodarstwach, których głową rodziny jest emerytem, ryzyko ubóstwa jest na podobnym poziomie jak w przypadku gospodarstw pracowniczych (por. Wykres II.5) i jest tak także po uwzględnieniu w modelu innych czynników wpływających na zagrożenie ubóstwem, w tym np. wykształcenia. Z drugiej strony, nawet po uwzględnieniu wpływu tych czynników okazuje się, że utrzymywanie się ze świadczeń społecznych i źródeł niezarobkowych istotnie wpływa na zagrożenie ubóstwem – prawdopodobieństwo wystąpienia takiego zagrożenia w gospodarstwach utrzymujących się ze świadczeń było o ponad 20 p.p. wyższe niż w gospodarstwach pracowników o identycznych innych charakterystykach społeczno-demograficznych. Wysokie zagrożenie ubóstwem wśród osób pobierających świadczenia pokazuje, że transfery trafiają do osób o niskich innych dochodach i rodzi pytanie o wpływ poszczególnych świadczeń na ryzyko występowania ubóstwa – analiza wpływu narzędzi polityki społecznej na ubóstwo jest przedmiotem Części IV.

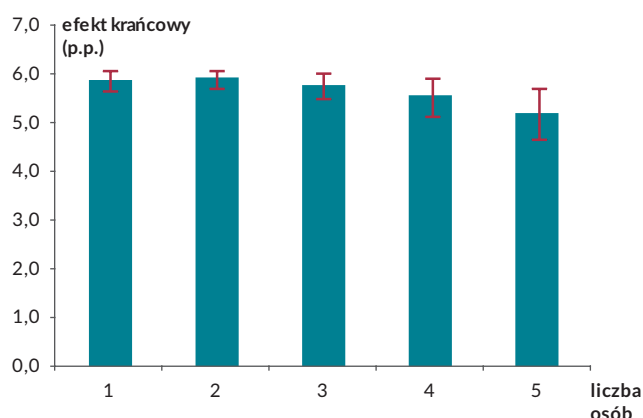
2 Dziecko zdefiniowano jako osobę w wieku 15 lat i mniej.

Wykres II.8 | Wpływ posiadania dzieci na prawdopodobieństwo występowania ubóstwa według typu gospodarstwa domowego w Polsce

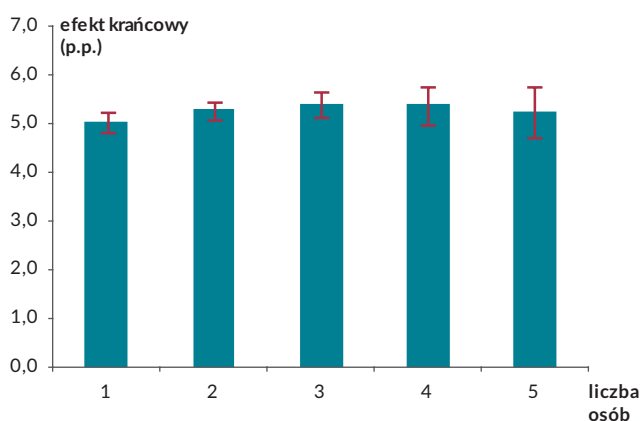
gospodarstwo pracowników



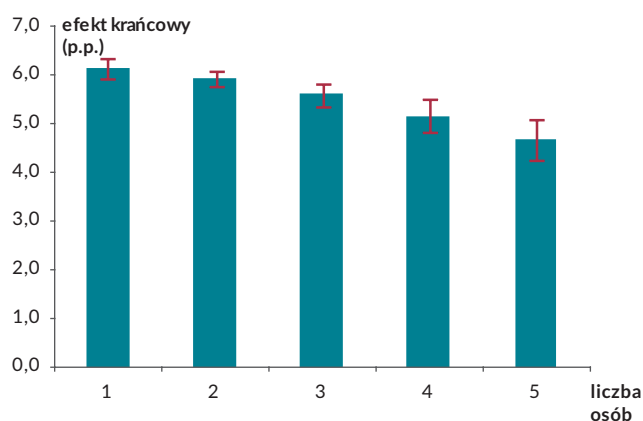
gospodarstwo rolników



gospodarstwo utrzymujące się ze świadczeń społecznych



gospodarstwo utrzymujące się ze źródeł niezarobkowych



Uwagi: na wykresie przedstawiono średnie efekty krańcowe z modelu probitowego dla prawdopodobieństwa bycia ubogim. Efekty krańcowe policzone dla danego typu gospodarstwa. Poziomymi liniami zaznaczono 90% przedziały ufności.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD

Z punktu widzenia społecznych konsekwencji ubóstwa, szczególnie ważne jest zagrożenie ubóstwem wśród dzieci, co w praktyce oznacza niskie dochody i zagrożenie ubóstwem rodzin posiadających dzieci. Uzyskane wyniki wskazują, że każde kolejne dziecko w gospodarstwie domowym o przeciętnie 3 punkty procentowe zwiększa prawdopodobieństwo, że gospodarstwo będzie ubogie i jest to silniejszy wpływ niż w przypadku występowania w gospodarstwie kolejnych osób w starszych grupach wieku (por. Tabela II.1). Co ciekawe, choć krańcowy wpływ kolejnego dziecka na ryzyko ubóstwa gospodarstw pracowników jest coraz większy dla każdego kolejnego dziecka (od 2,1 p.p. w przypadku pierwszego dziecka do 3,4 p.p. w przypadku trzeciego i kolejnego dziecka), to różnice te nie są tak duże, aby wyjaśnić znaczne zróżnicowanie stopy zagrożenia ubóstwem w gospodarstwach z maksymalnie dwójką dzieci, a tymi, które mają dzieci trójkę lub więcej. Oznacza to, że w tej drugiej grupie z reguły częściej występują też inne cechy zwiększające ryzyko ubóstwa, np. relatywnie niższe wykształcenie,³ lub oparcie dochodów gospodarstwa o inne źródła niż praca.

Z drugiej strony, w gospodarstwach utrzymujących się głównie z rolnictwa,⁴ ryzyko, że dochód ekwiwalentny gospodarstwa będzie poniżej granicy ubóstwa dużo mocniej niż w gospodarstwach pracowniczych wzrasta z pojawieniem się pierwszego dziecka. Jednak w przypadku większej liczby dzieci w gospodarstwie ta różnica maleje (por. Wykres II.8). Świadczenia otrzymywane wraz z kolejnym dzieckiem w gospodarstwach rolniczych są wyższe niż w gospodarstwach osób pracujących najemnie (o około 40 zł) i udział świadczeń powiązanych z posiadaniem dzieci w całkowitym dochodzie gospodarstw rolniczych z dziećmi jest wyższy niż wśród gospodarstw osób pracujących najemnie (20% wobec 10% w roku 2011). Niemniej jednak, w gospodarstwach rolniczych wpływ posiadania dzieci na ryzyko ubóstwa gospodarstwa jest przeciętnie około dwukrotnie większy niż w przypadku gospodarstw pracowników i sięga 5 p.p.

3 Uzyskanie każdego kolejnego poziomu edukacji w statystycznie istotny sposób obniża prawdopodobieństwo ubóstwa (por. Tabela II.1).

4 Gospodarstwa utrzymujące się głównie z rolnictwa (rolnicze) to gospodarstwa, w których głównym źródłem utrzymania głowy gospodarstwa domowego jest użytkowanie gospodarstwa rolnego.

Tabela II. 1 | Wyniki estymacji modelu probitowego dla ryzyka ubóstwa w Polsce

Zmienne objaśniające	Średni efekt krańcowy	Zmienne objaśniające	Średni efekt krańcowy
pleć głowy gospodarstwa (ref. mężczyzna)		województwo (ref. mazowieckie)	
kobieta	0,02***	dolnośląskie	0,02***
		kujawsko-pomorskie	0,01***
wykształcenie głowy gospodarstwa (ref. średnie)		lubelskie	0,05***
wyższe	-0,05***	lubuskie	-0,02***
zasadnicze zawodowe	0,07***	łódzkie	0,02***
gimnazjalne i poniżej	0,13***	małopolskie	0,00
		opolskie	0,00*
główne źródło utrzymania gospodarstwa (ref. praca)		podkarpackie	0,04***
rolnictwo	0,13***	podlaskie	0,03***
emerytura	0,03***	pomorskie	0,00
renta	0,11***	śląskie	-0,01***
świadczenia społeczne	0,26***	świętokrzyskie	0,03***
źródła niezarobkowe	0,23***	warmińsko-mazurskie	0,01***
		wielkopolskie	-0,01***
liczba osób w wieku 15 i mniej	0,03***	zachodniopomorskie	0,00
liczba osób w wieku 16-24	0,03***		
liczba osób w wieku 25-34	0,00	rok (ref. 1999)	
liczba osób w wieku 16-24	0,03***	2000	0,00
liczba osób w wieku 45-54	0,01***	2001	0,00
liczba osób wieku 55-64	-0,02***	2002	0,01**
liczba osób w wieku 65 i więcej	-0,06***	2003	0,01***
		2004	0,02***
klasa miejscowości (ref. wieś)		2005	0,01***
500 tys. mieszkańców i więcej	-0,10***	2006	0,02***
200 - 499 tys. mieszkańców	-0,08***	2007	0,02***
100 - 199 tys. mieszkańców	-0,07***	2008	0,02***
20 - 99 tys. mieszkańców	-0,06***	2009	0,04***
poniżej 20 tys. mieszkańców	-0,04***	2010	0,05***
		2011	0,06***
Stała	-1,70***		
Liczba obserwacji		455483	
Statystyka testu LR		73952,8***	

Uwagi: zmienna zależna – ubogi relatywnie (0-nieubogi, 1-ubogi). Efekty krańcowe dla średnich wartości zmiennych objaśniających oznaczają wpływ wystąpienia danej cechy na prawdopodobieństwo ubóstwa gospodarstwa domowego, dla przeciętnych (w próbie) wartości pozostałych zmiennych objaśniających. Dla zmiennych opisujących liczbę osób danej grupy wieku zamieszkującej gospodarstwo uwzględniono także kwadrat tej liczby, prezentowane średnie efekty krańcowe prezentują łączny efekt. Przez ***, ** i * oznaczono istotność na poziomie odpowiednio 1%, 5% i 10%.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BGD 1999-2011.

Wyniki modelu potwierdzają, że nawet po uwzględnieniu różnic w poziomie wykształcenia i źródłach utrzymania, gospodarstwa zamieszkujące obszary wiejskie są bardziej narażone na ubóstwo niż gospodarstwa miejskie – co więcej, prawdopodobieństwo ubóstwa maleje wraz ze wzrostem liczby mieszkańców miejsca zamieszkania danego gospodarstwa domowego. W przypadku miast liczących 500 tys.

i więcej mieszkańców, prawdopodobieństwo jest aż o 10 p.p. niższe niż w gospodarstwach wiejskich o analogicznych innych charakterystykach. Szczególnie na ubóstwo narażone są osoby przebywające w gospodarstwach rolniczych (w 2011 roku stanowiły one około 12% gospodarstw na wsi) – prawdopodobieństwo występowania ubóstwa wśród osób zamieszkujących te gospodarstwa jest o 13 p.p. wyższe niż w gospodarstwach

RAMKA
II.1

Dekompozycja zmian stopy zagrożenia ubóstwem w okresie 1998-2011

Zmiana (różnica) stopy ubóstwa ogółem dla danej populacji p (SU_p) między momentem (K) a momentem odniesienia (O), może być zdekomponowana na wkład składników wyznaczanych przez zmiany struktury (ZS) - tzn. zmiany udziału i -tej grupy w populacji oraz zmiany stopy ubóstwa w poszczególnych grupach (ZSU_i). Ponadto w celu zachowania równości do dekompozycji musi zostać włączony składnik resztowy (R).

$$SU_{Kp} - SU_{Op} = ZS_p + \sum_i ZSU_{pi} + R$$

$$ZS_p = \sum_i SU_{Opi} (\alpha_{Kpi} - \alpha_{Opi})$$

$$ZSU_{pi} = \alpha_{Opi} (SU_{Kpi} - SU_{Opi})$$

$$R = \sum_i (SU_{Kpi} - SU_{Opi}) (\alpha_{Kpi} - \alpha_{Opi})$$

Gdzie:

i - indeks grupy, grupy są rozłączne i suma liczebności poszczególnych grup sumuje się do całkowitej liczebności populacji p

α_{pi} - udział i -tej grupy w populacji

SU_{pi} - stopa ubóstwa w i -tej grupie

Do obliczeń wykorzystano dane roczne za okres 1998-2011, pochodzące z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych.

Źródło: opracowanie własne.

osób pracujących poza rolnictwem (o analogicznych innych charakterystykach). Jednak ubóstwo na wsi nie jest wyłącznie domeną gospodarstw rolników – zagrożenie ubóstwem na wsi wśród gospodarstw rencistów, utrzymujących się ze świadczeń oraz z innych źródeł kapitałowych było w analizowanym okresie przeciętnie o 50% wyższe niż gospodarstw rolniczych (w roku 2011 sięgnęło 60%).

Przedstawione dotychczas wyniki wskazują, że grupy społeczne wymagające szczególnej uwagi z punktu widzenia analizy ubóstwa w Polsce mogą być wyróżnione ze względu na trzy główne grupy czynników – wiek, aktywność zawodową oraz miejsce zamieszkania. Ubóstwo osób pracujących jest przedmiotem trzeciej części opracowania, a wzorzec aktywności zawodowej jednostek i gospodarstw domowych powiązany jest z jednej strony z wiekiem, a z drugiej z występowaniem obowiązków domowych, w szczególności posiadaniem dzieci. Dlatego też grupy, które wymagają szczegółowej analizy z punktu widzenia zagrożenia ubóstwem i jego charakteru to i rodziny wielodzietne, osoby w wieku niemobilnym i poprodukcyjnym, oraz mieszkańcy wsi – im poświęcony jest rozdział drugi niniejszej części.

1.2 DEKOMPOZYCJA ZMIAN RYZYKA UBÓSTWA W LATACH 1998-2011

W poprzednim podrozdziale pokazano, że zagrożenie ubóstwem zróżnicowane jest w przekroju populacji w zależności od charakterystyk społeczno-demograficznych takich jak wiek, płeć, wykształcenie czy miejsce zamieszkania, ale także w zależności od aktywności zawodowej i, będącego w pewnym stopniu jego pochodną, typu źródła dochodu jednostek i gospodarstw. Zmiany struktury populacji w odniesieniu do czynników pierwszej grupy są z reguły nieznaczne, ale mogą być one duże

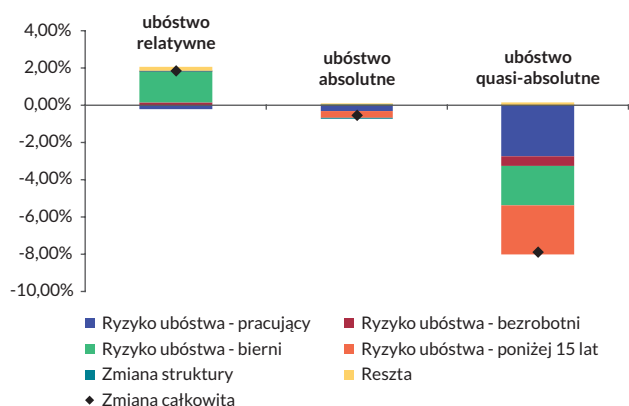
w przypadku czynników drugiej grupy, związanych z wahaniami koniunktury lub modyfikacją polityki państwa. Wówczas zmiany struktury mogą mieć znaczenie dla zmian ubóstwa ogółem, nawet jeśli ryzyko w poszczególnych grupach zmienia się nieznacznie – gdy występuje przepływ z grupy o wysokim ryzyku ubóstwa (i jej udział w populacji maleje) do grupy o niskiej stopie ubóstwa (i jej udział w populacji rośnie), wówczas ubóstwo w ujęciu całościowym spada. Analogicznie dla przepływu w przeciwną stronę, przepływ z grupy o niskiej stopie ubóstwa do grupy o wyższym ryzyku ubóstwa skutkuje zwiększeniem wskaźnika zagrożenia ubóstwem dla całej populacji. Celem tego podrozdziału jest ilościowa ocena, w jakim stopniu zmiany ogólnego wskaźnika ubóstwa w Polsce w latach 1998-2011 wynikały ze zmian struktury populacji (np. wzrostu odsetka osób pracujących i spadku odsetka osób bezrobotnych), a w jakim ze zmian zagrożenia ubóstwem poszczególnych grup wyróżnionych ze względu na ich status na rynku pracy bądź główne źródło dochodu. Służą temu dekompozycje, które opisano w Ramce II.1.⁵

1.2.1 DEKOMPOZYCJE ZE WZGLĘDU NA STAN NA RYNKU PRACY

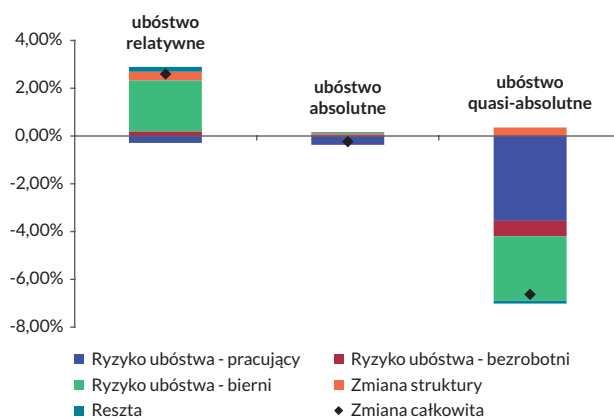
Dekompozycje skupiające się na aktywności zawodowej przeprowadzone zostały na dwóch poziomach agregacji: populacji ogółem oraz populacji pracujących. W pierwszym przypadku wyróżniono pracujących, biernych zawodowo i bezrobotnych. Przepływ z jednego z tych stanów do innego wiąże się często bezpośrednio ze zmianą źródła dochodu oraz jego wysokości.

⁵ Na zmiany w czasie stopy ubóstwa relatywnego wpływ mogą mieć również zmiany progu ubóstwa relatywnego, który jest wyznaczany w oparciu o rozkład dochodu w danym momencie czasu. Nie ma to jednak miejsca w przypadku ubóstwa absolutnego i quasi-absolutnego. W części trzeciej analizujemy, w jaki sposób zmiany rozkładu dochodów wpływały na zmiany ubóstwa, w tym miejscu skupiamy się na znaczeniu zmian struktur ludności pod względem aktywności na rynku pracy i źródeł dochodów. Zmiany stopy ubóstwa relatywnego wynikające ze zmiany progu razem ze zmianami wynikającymi ze zmiany dochodów danej grupy stanowią wkład zmian ryzyka ubóstwa danej grupy do zmian ubóstwa ogółem.

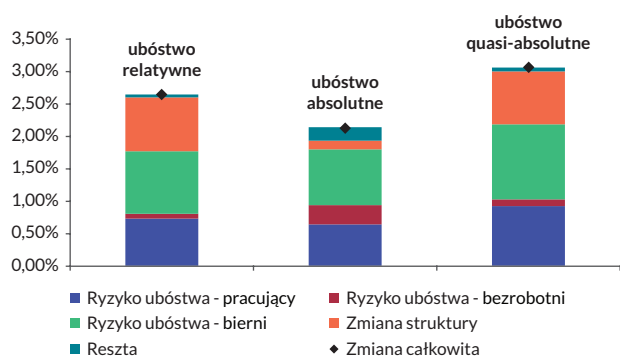
Wykres II. 9 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji ogółem z uwzględnieniem aktywności ekonomicznej w latach 1998-2011



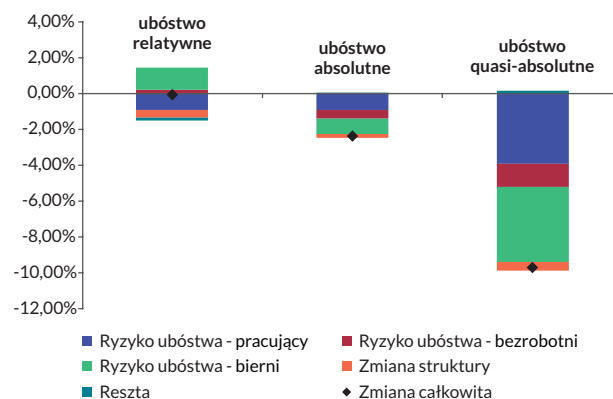
Wykres II. 10 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku powyżej 15 lat z uwzględnieniem aktywności ekonomicznej w latach 1998-2011



Wykres II. 11 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku powyżej 15 lat z uwzględnieniem aktywności ekonomicznej w latach 1998-2004



Wykres II. 12 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku powyżej 15 lat z uwzględnieniem aktywności ekonomicznej w latach 2004-2011



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

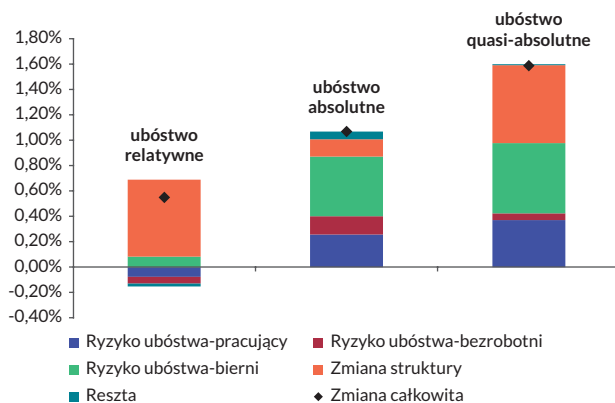
To natomiast determinuje poziom dochodów nie tylko poszczególnych osób, ale także gospodarstw domowych i w rezultacie wpływa na ryzyko ubóstwa. Stąd można oczekiwać, że zmiany w strukturze populacji osób w wieku produkcyjnym pod względem aktywności zawodowej (czynnik strukturalny) mogą odgrywać znaczącą rolę dla zmian poziomu ubóstwa. Znajduje to jednak potwierdzenie tylko w perspektywie krótkoterminowej, a wraz z wydłużaniem okresu analizy rola czynnika strukturalnego maleje. Dzieje się tak, ponieważ skala przepływów netto na rynku pracy jest silnie powiązana z wahaniami koniunkturalnymi, które mają charakter krótkoterminowy. Natomiast w dłuższym okresie znaczenie czynnika koniunkturalnego maleje, a zmiany ubóstwa w większym stopniu powiązane są ze zmianami dochodów z poszczególnych źródeł – w szczególności z pracy i innych. W konsekwencji, wpływ zmian struktury ludności pod względem stanu na rynku pracy na zmiany ubóstwa ogółem między 1998 a 2011 rokiem był marginalny. Mimo iż w latach 1998-2011 doszło do znaczącej zmiany stopy ubóstwa relatywnego (wzrost) i quasi-absolutnego (spadek), to kluczową rolę w obu przypadkach odegrały zmiany ryzyka

ubóstwa w poszczególnych grupach. Istotne były szczególnie zmiany w obrębie dwóch grup – biernych zawodowo oraz pracujących. Uwzględnienie także osób poniżej 15 roku życia unaczynia duży wpływ zmian ryzyka ubóstwa wśród dzieci na zmiany zagrożenia ubóstwem ogółem – miały one ilościowo porównywalny wpływ na ubóstwo ogółem, jak zmiany w grupie biernych i pracujących.

Poszczególne czynniki, w tym strukturalne, nieco inaczej kształtowały jednak dynamikę ubóstwa w okresie spowolnienia gospodarczego i wzrostu ubóstwa (1998-2004) oraz w okresie ożywienia, poprawy zamożności i spadku ubóstwa (2004-2011).⁶ W latach 1998-2004, dla każdej z miar ubóstwa, zmiany ryzyka ubóstwa wśród biernych zawodowo i pracujących były razem odpowiedzialne za około 70% zmiany całkowitej. Przemiany strukturalne miały umiarkowany, choć istotny wpływ na dynamikę ubóstwa w tym okresie, w przeciwieństwie do lat 2004-2011, kiedy to zmiany struktury nie miały żadnego

⁶ Nie dotyczy stopy ubóstwa, która to w latach 2004-2011 utrzymywała się na tym samym poziomie.

Wykres II. 13 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku powyżej 15 lat z uwzględnieniem aktywności ekonomicznej w latach 1999-2001



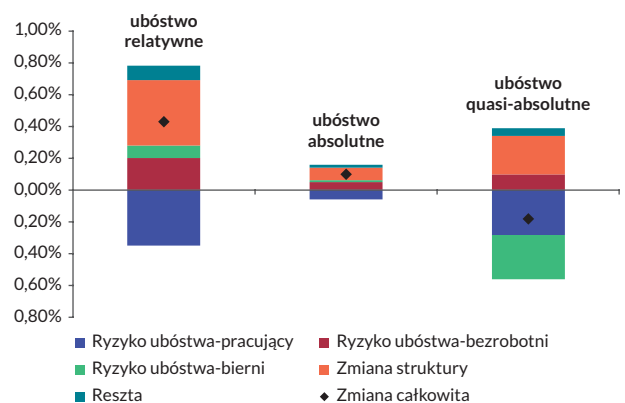
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

wkładu do dynamiki ubóstwa ogółem. Dlatego poza kierunkiem zmian stopy ubóstwa, to skala wpływu czynnika strukturalnego była kluczowym elementem różnicującym oba okresy. Co więcej, w latach 1998-2004 wkład poszczególnych czynników był dla wszystkich miar ubóstwa podobny, natomiast w okresie 2004-2011 skala spadku ubóstwa i rola poszczególnych czynników były inne dla miary relatywnej i miar o charakterze absolutnym. Choć, analogicznie jak w okresie 1998-2004, zmiany ryzyka ubóstwa w poszczególnych grupach, w szczególności wśród biernych zawodowo oraz pracujących, były czynnikiem o decydującym wpływie na zmianę stopy ubóstwa ogółem, to dla miary absolutnej i quasi-absolutnej ryzyko ubóstwa spadało wśród wszystkich grup, podczas gdy w przypadku miary relatywnej spadkiem ryzyka ubóstwa wśród pracujących towarzyszyły wzrosty zagrożenia ubóstwem wśród bezrobotnych i biernych zawodowo. Dlatego też per saldo stopa ubóstwa relatywnego ogółem pozostawała niemalże niezmienna.

Zawężenie przedziałów czasowych do okresów dwuletnich i jednorocznych pokazuje, że w przypadku znacznych wahań koniunkturalnych skumulowane w krótkim czasie przepływy na rynku pracy w istotnym stopniu tłumaczą zmiany ryzyka ubóstwa ogółem (por. Wykres II.13-II.14). W odróżnieniu od zmian stóp ubóstwa dla poszczególnych grup, które odzwierciedlają raczej proces ubożenia lub bogacenia się danej grupy w kategoriach absolutnych bądź relatywnych, zmiany na rynku pracy w niektórych przypadkach mogą odzwierciedlać zdecydowaną reakcję podmiotów gospodarczych na zaburzenia makroekonomiczne. Stąd też pogarszająca się sytuacja na rynku pracy zarówno w latach 1999-2001 oraz 2009-2011, wpływała na zwiększenie liczby bezrobotnych i biernych zawodowo, a co za tym idzie przyczyniała się do wzrostu ubóstwa – w tych okresach czynnik strukturalny miał największe znaczenie dla zmian ubóstwa ogółem.

Uzyskane wyniki wskazują także, że w średnim horyzoncie istotne znaczenie dla zmian stopy ubóstwa w Polsce miały wahania stopy zagrożenia ubóstwem wśród pracujących.

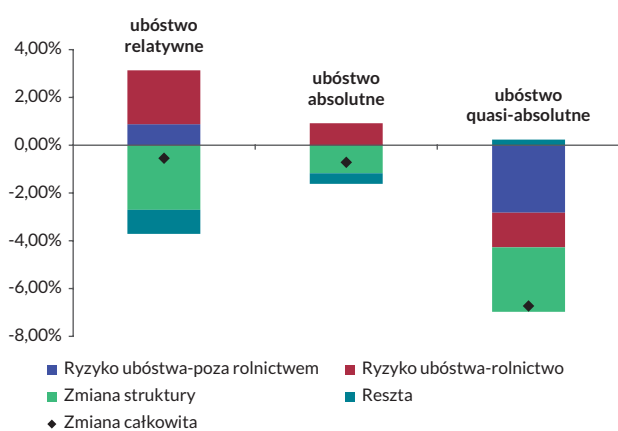
Wykres II. 14 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku powyżej 15 lat z uwzględnieniem aktywności ekonomicznej w latach 2009-2011



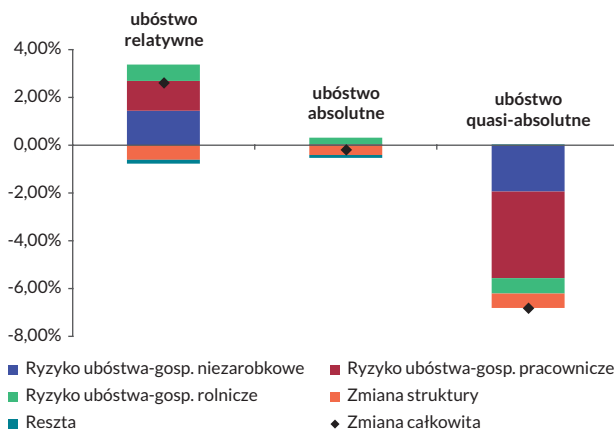
Zjawisko pracujących ubogich, tzw. *working-poor*, jest przedmiotem głównie części III, jednak w tym miejscu dokonujemy także dekompozycji źródeł zmian odsetka ubogich wśród pracujących, dokonując podziału tej grupy na pracujących w rolnictwie i poza nim. Okazuje się (por. Wykres II.15), że w tym przypadku czynnik strukturalny – w postaci spadku zatrudnienia w rolnictwie i wzrostu zatrudnienia w innych sektorach gospodarki – odgrywał istotną rolę na przestrzeni całego okresu. Można wręcz postawić tezę, iż wraz z wydłużeniem okresu analizy czynnik strukturalny odgrywał coraz większą rolę, odwrotnie niż w przypadku populacji ogółem i skupieniu uwagi na przepływach między zatrudnieniem, biernością i bezrobociem. Długookresowy trend spadku zatrudnienia w rolnictwie i realokacja siły roboczej z sektora rolniczego (cechującego się wysokim ryzykiem ubóstwa) do sektora pozarolniczego (w którym odsetek ubogich pracujących jest znacznie niższy) istotnie obniżała poziom ubóstwa pracujących i poziom ubóstwa ogółem, niezależnie od wahań koniunkturalnych. Przepływ pracowników z rolnictwa do innych sektorów był istotnym czynnikiem o charakterze średniookresowym, podnoszącym przeciętny poziom zamożności Polaków.

Warto też podkreślić istotne znaczenie zmian prawdopodobieństwa ubóstwa wśród rolników dla zmian ryzyka ubóstwa ogółem. Rolnicy, mimo znacznego spadku zatrudnienia w rolnictwie w przeciągu kilkunastu ostatnich lat, stanowią relatywnie liczną grupę, która charakteryzuje się kilkukrotnie wyższym zagrożeniem ubóstwem niż pracujący poza rolnictwem. Dlatego zmiany w stopie ubóstwa tej grupy istotnie przekładają się na całą populację. Wykresy II.17-II.18 pokazują, że w latach 1998-2004 ryzyko ubóstwa w rolnictwie wzrastało dla każdej z trzech miar ubóstwa, jednak w latach 2004-2011 spadało dla obu miar absolutnych, jednak wzrosło dla miary relatywnej. Można więc postawić tezę, że choć od 2004 standard życia gospodarstw rolniczych się podniósł (ubóstwo w ujęciu absolutnym i quasi-absolutnym spadło), to relatywnie zwiększył się ich dystans do standardu życia gospodarstw pracujących poza rolnictwem.

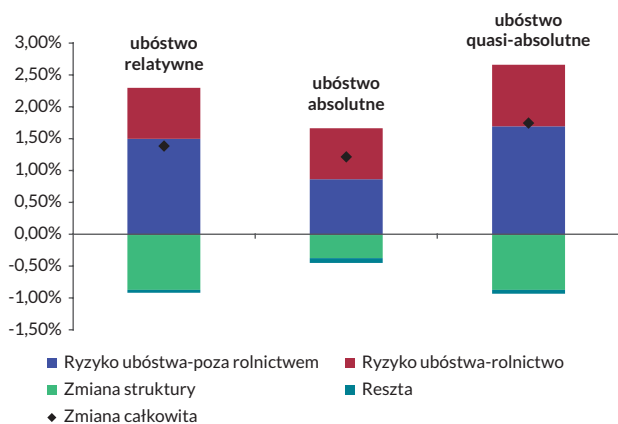
Wykres II. 15 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa pracujących z uwzględnieniem sektora zatrudnienia w latach 1998-2011



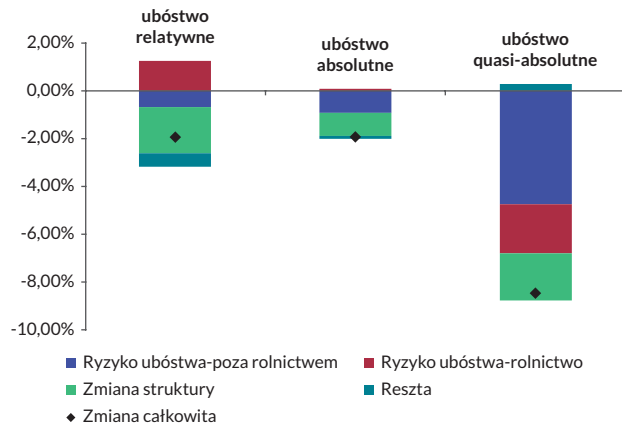
Wykres II. 16 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa pracujących z uwzględnieniem sektora zatrudnienia oraz rodzaju umowy w latach 2005-2011



Wykres II. 17 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa pracujących z uwzględnieniem sektora zatrudnienia w latach 1998-2004



Wykres II. 18 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa pracujących z uwzględnieniem sektora zatrudnienia w latach 2004-2011



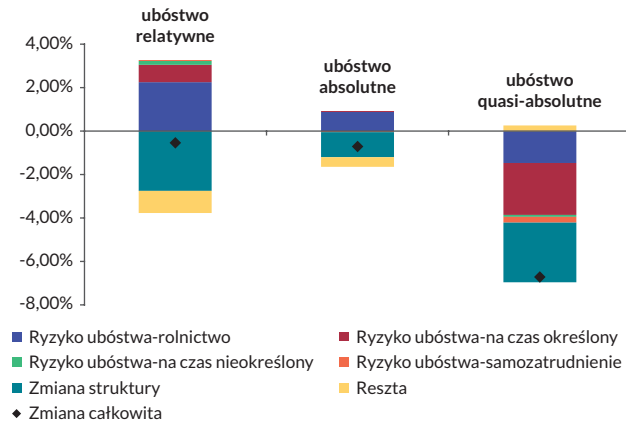
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

W ramach populacji pracujących można również dokonać bardziej szczegółowego podziału, a mianowicie wśród pracujących poza rolnictwem wyodrębnić pracujących na czas nieokreślony, określony i samozatrudnionych, jednak ze względu na dostępność danych jest to możliwe tylko dla lat 2005-2011. W tym okresie oddziaływanie zmian struktury pracujących pod względem rodzaju zatrudnienia było jednak małe w porównaniu do wpływu realokacji z rolnictwa do sektora nierolniczego (Wykres II.16). Można to wytłumaczyć tym, że jeżeli dana osoba pracuje poza rolnictwem, to zazwyczaj jest w stanie osiągnąć dochód, który zapewni gospodarstwu domowemu znalezienie się powyżej progu ubóstwa. Stąd też, mimo iż zmiana typu zatrudnienia często wpływa na wysokość dochodu, to nie musi się ona wiązać z wejściem do lub wyjściem z ubóstwa.

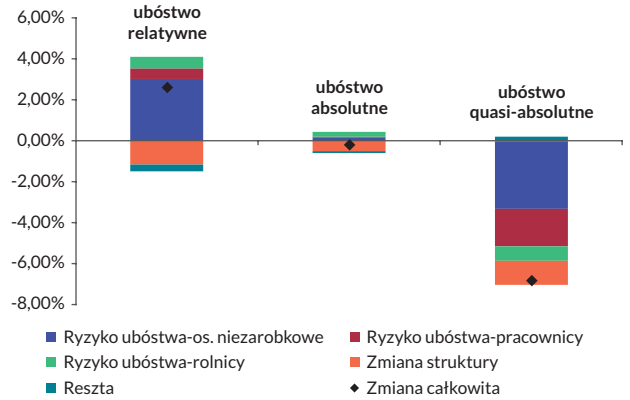
1.2.2 DEKOMPOZYCJE ZE WZGLĘDU NA ŹRÓDŁO DOCHODU GOSPODARSTWA DOMOWEGO

Zaprezentowane dotychczas dekompozycje odnosiły się do charakterystyk poszczególnych osób, takich jak aktywność zawodowa i sektor zatrudnienia. Ubóstwo co do zasady dotyczy gospodarstw domowych, jednak w ramach gospodarstw występować mogą osoby o różnych stanach na rynku pracy. Poszczególne osoby mogą więc stawać się ubogie lub wychodzić z ubóstwa nawet jeśli ich indywidualna sytuacja na rynku pracy się nie zmieniła. Poniżej przeprowadzamy analogiczne dekompozycje, ale wyróżniając trzy kategorie odnoszące się do głównego źródła dochodu – (i) z własnego gospodarstwa rolnego, (ii) z pracy najemnej lub na własny rachunek poza rolnictwem, oraz (iii) z innych źródeł, czyli głównie ze świadczeń społecznych. W taki sposób każdej osobie można przypisać źródło dochodu indywidualnego, a każdemu gospodarstwu źródło jego dochodu – w tym przypadku zmiana statusu gospodarstwa obejmie wszystkich członków, także dzieci.

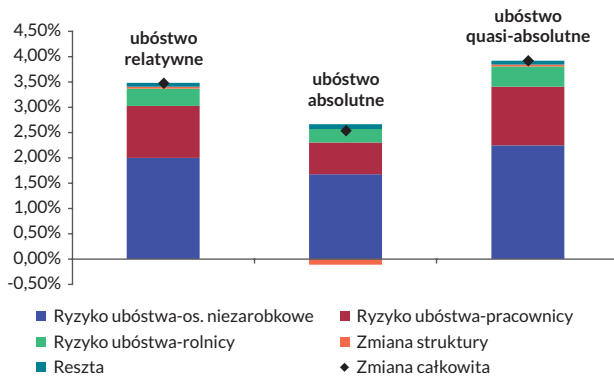
Wykres II. 19 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku 15-64 lat z uwzględnieniem głównego źródła dochodu gospodarstwa w latach 1998-2011



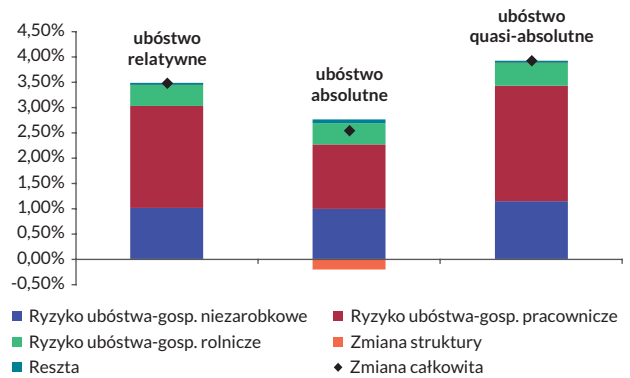
Wykres II. 20 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku 15-64 lat z uwzględnieniem głównego źródła dochodu osoby w latach 1998-2011



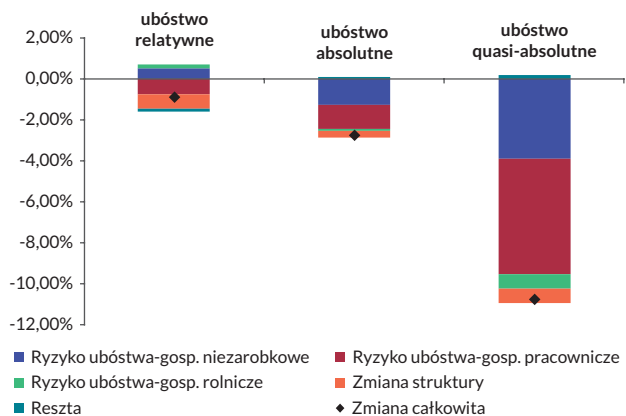
Wykres II. 21 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku 15-64 lat z uwzględnieniem głównego źródła dochodu gospodarstwa w latach 1998-2004



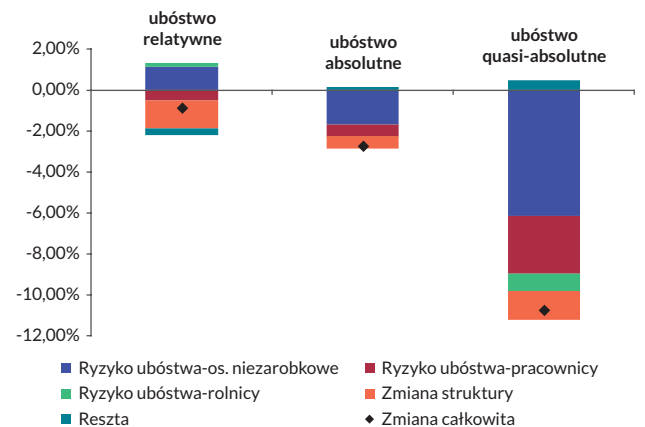
Wykres II. 22 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku 15-64 lat z uwzględnieniem głównego źródła dochodu osoby w latach 1998-2004



Wykres II. 23 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku 15-64 lat z uwzględnieniem głównego źródła dochodu gospodarstwa w latach 2004-2011

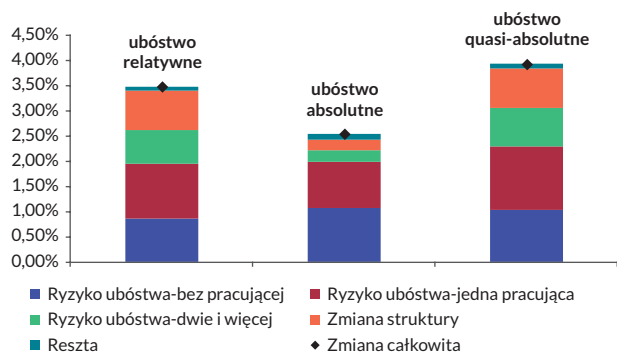


Wykres II. 24 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa populacji w wieku 15-64 lat z uwzględnieniem głównego źródła dochodu osoby w latach 2004-2011



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

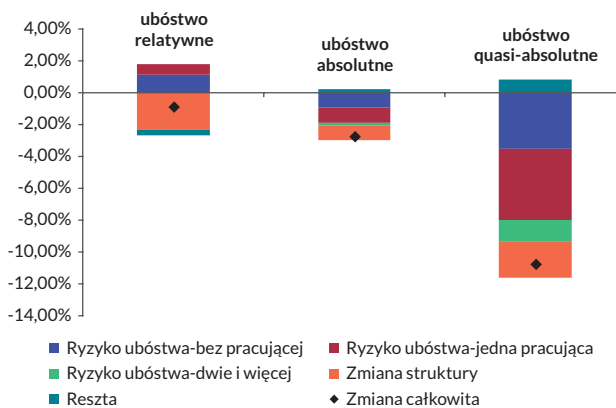
Wykres II. 25 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa osób w wieku 15-64 lat zamieszkujących gospodarstwa pozarolnicze z uwzględnieniem liczby pracujących w gospodarstwie w latach 1998-2004



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

Wyniki dekompozycji dla źródeł dochodu gospodarstw i osób, zaprezentowane na Wykresach II.19-II.24, wskazują na kluczową różnicę pomiędzy oboma podejściami. W przypadku dekompozycji opartej na źródle dochodu gospodarstwa domowego, zmiany ryzyka ubóstwa wśród gospodarstw utrzymujących się z pracy miały znacznie większy wkład do zmian stóp ubóstwa ogółem niż zmiany wskaźnika ubóstwa wśród gospodarstw utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych. Odwrotnie jest dla dekompozycji bazującej na indywidualnych źródłach dochodu – zmiany stóp ubóstwa ogółem były zdeterminowane głównie zmianami ryzyka ubóstwa wśród osób osiągających główne dochody z innych źródeł niż praca. Czynniki strukturalny (w obu podejściach i dla wszystkich miar ubóstwa) istotnie obniżał zagrożenie ubóstwem w latach 1998-2011, co jednak w całości wynikało ze zmian w latach 2004-2008, czyli wzrostu zatrudnienia i wzrostu odsetka osób i gospodarstw utrzymujących się z pracy poza rolnictwem. Wkład czynnika strukturalnego był ponadto większy dla dekompozycji opartej na dochodach indywidualnych. Zestawienie obu dekompozycji wskazuje, że istotną rolę dla zmian ubóstwa mają przepływy między pracą a jej brakiem poszczególnych osób, nawet jeśli inna osoba w tym samym gospodarstwie niezmiennie pracuje i głównym źródłem dochodu gospodarstwa pozostaje praca. W latach 1998-2004 około 25%, a w okresie 2004-2011 ponad 40% zmian ryzyka ubóstwa wśród wszystkich osób o niezarobkowym źródle dochodu można przypisać zmianie ubóstwa w grupie osób niepracujących i będących członkami pracowniczych gospodarstw domowych. Wniosek ten podkreśla rolę zatrudnienia dla uniknięcia ubóstwa, ale także sugeruje, że w pewnych przypadkach dla konieczna jest dla tego praca więcej niż jednej osoby w gospodarstwie.

Wykres II. 26 | Dekompozycja zmian stóp ubóstwa osób w wieku 15-64 lat zamieszkujących gospodarstwa pozarolnicze z uwzględnieniem liczby pracujących w gospodarstwie w latach 2004-2011



W istocie, rozróżnienie pomiędzy gospodarstwami (nie-rolniczymi) bez osoby pracującej, z jedną osobą pracującą poza rolnictwem oraz z dwoma lub więcej,⁷ prowadzi do wniosku, że zmiana struktury miała znaczący wpływ na kształtowanie się dynamiki stopy ubóstwa gospodarstw domowych niezwiązanych z rolnictwem (por. Wykresy II.25-II.26). Dominujący wkład wnosili zmiany udziału w populacji osób zamieszkujących gospodarstwa, w których nikt nie pracuje, lecz również zmiany udziału osób zamieszkujących gospodarstwa z jednym pracującym odgrywały znaczącą rolę w kształtowaniu czynnika strukturalnego, szczególnie w latach 1998-2004, kiedy wzrost odsetka osób w gospodarstwach bez osoby pracującej był odpowiedzialny za około 55% wkładu zmiany struktury do zmiany ubóstwa, a wzrost udziału osób w gospodarstwach z jedną osobą pracującą – za około 40%.

W latach 1998-2004 wraz z pogarszającą się sytuacją na rynku pracy, rosło ryzyko ubóstwa wśród wszystkich rodzajów gospodarstw domowych, ale jednocześnie zwiększał się odsetek osób w gospodarstwach charakteryzujących się wyższym odsetkiem ubóstwa – szczególnie dotyczyło to gospodarstw bez pracujących lub z tylko jedną osobą pracującą. Odsetek osób zamieszkujących gospodarstwa z co najmniej dwiema osobami pracującymi obniżył się wówczas z ponad 40% do 35%. W latach 2004-2011 wkład tak rozumianego czynnika strukturalnego do zmiany stopy ubóstwa populacji osób z gospodarstw nierolniczych był jeszcze większy. Wraz z ożywieniem gospodarczym doszło bowiem do wyraźnej zmiany struktury gospodarstw domowych ze względu na liczbę pracujących. Od roku 2004 do 2008 znacznie (do 47%) wzrósł udział osób zamieszkujących gospodarstwa, w których dwie lub więcej osób pracuje, w tym samym czasie udział członków gospodarstw bez osób pracujących spadł z 27% do 19%). Natomiast zmiany netto

⁷ W gospodarstwach rolniczych z definicji pracuje co najmniej jedna osoba, więc zostały one wyłączone z tego etapu analizy, zwłaszcza, że zatrudnienie w rolnictwie indywidualnym podlega głównie zmianom o charakterze trendu, a nie krótkookresowym wahaniom.

Tabela II.2 | Przepływy na rynku pracy a napływy do i odpływu z ubóstwa relatywnego w Polsce, 2006-2011 (w %)

	Rolnictwo / ponad ubóstwem	Rolnictwo / ubóstwo	Pracujący poza rolnictwem / ponad ubóstwem	Pracujący poza rolnictwem / ubóstwo	Bezrobocie / ponad ubóstwem	Bezrobocie / ubóstwo	Bierność w wieku produkcyjnym / ponad ubóstwem	Bierność w wieku produkcyjnym / ubóstwo
Rolnictwo / ponad ubóstwem	68	15	7	1	1	0	4	1
Rolnictwo / ubóstwo	35	49	5	3	0	1	2	3
Pracujący poza rolnictwem / ponad ubóstwem	1	0	87	3	2	1	4	1
Pracujący poza rolnictwem / ubóstwo	2	2	45	37	1	4	3	4
Bezrobocie / ponad ubóstwem	2	0	37	2	30	7	17	3
Bezrobocie / ubóstwo	2	3	21	11	10	32	6	12
Bierność w wieku produkcyjnym / ponad ubóstwem	1	0	10	0	3	1	73	6
Bierność w wieku produkcyjnym / ubóstwo	1	2	7	3	2	4	29	47

Uwagi: Poszczególne wiersze tabeli ukazują dla grupy, która w roku t znajdowała się w danym stanie (wyróżnionym ze względu na status na rynku pracy i zagrożenie ubóstwem bądź nie), odsetki osób znajdujących się w poszczególnych stanach w roku t+1. Wyłączono odpływy na emeryturę, dlatego odsetki te nie sumują się do 1. Obliczenia na podstawie przepływów rocznych, łącznie w okresie 2006-2011.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

odsetka osób zamieszkujących gospodarstwa z jednym pracującym była nieznaczna (rzędu 3 p.p.). Prawdopodobnie odzwierciedla to równoległe zachodzące przepływy gospodarstw domowych z grupy niepracującej do grupy z jedną osobą pracującą, oraz przepływy z grupy z jedną osobą pracującą do grupy z dwiema lub więcej osobami pracującymi, wynikające z rosnącego wówczas zatrudnienia ogółem. Równocześnie, ryzyko ubóstwa w grupie osób zamieszkujących gospodarstwa z jedną osobą pracującą spadło najmocniej (o ponad połowę dla miary relatywnej i o 2/3 dla quasi-absolutnej).

1.2.3 DYNAMIKA UBÓSTWA A PRZEPŁYWY NA RYNKU PRACY W UJĘCIU MIKRO

Znaczenie przepływów na rynku pracy dla dynamiki ubóstwa potwierdzają oszacowania na podstawie danych mikro, prezentowane w Tabeli II.2. Przedstawia ona łączną strukturę przepływów na rynku pracy w powiązaniu z napływami do i odpływami z ubóstwa relatywnego w Polsce w latach 2006-2011.⁸ Pozwalają one ocenić, w jakim stopniu zmiany sytuacji na rynku pracy na poziomie indywidualnym prowadzą do wyjścia z ubóstwa lub popadnięcia w nie, a także w jakim stopniu odpływy z ubóstwa wiążą się z podejmowaniem pracy (a napływy z jej zaprzestaniem).

Przepływy do zatrudnienia poza rolnictwem miały duże znaczenie dla unikania / wychodzenia z ubóstwa niezależnie

od stanu wyjściowego danej osoby, choć siła tego efektu była różna. Podejmowanie pracy miało kluczowe znaczenie dla wychodzenia z ubóstwa osób bezrobotnych. W latach 2006-2011 z ubóstwa relatywnego na przestrzeni roku wychodziło przeciętnie 40% ubogich bezrobotnych (z quasi-absolutnego 55%), co w połowie przypadków związane było z podjęciem pracy poza rolnictwem. Mniej więcej co czwarty bezrobotny przestał być ubogi nie znajdując pracy, dzięki wzrostowi dochodów ich gospodarstwa domowego (innych członków gospodarstw). Bezrobotni, którzy nie byli ubodzy, bardzo rzadko stawali się ubogimi znajdując pracę (tzn. stawali się *working-poor*). Jednak wśród ubogich bezrobotnych, przeciętnie co dziesiąty nie wychodził z ubóstwa mimo znalezienia pracy poza rolnictwem. Ponadto, wśród ubogich bezrobotnych nie znajdujących pracy zauważalnym zjawiskiem była dezaktywizacja zawodowa, obejmująca niemal co piątą taką osobę. W zdecydowanej większości przypadków oznaczało to pozostawanie w ubóstwie.

Największą trwałość ubóstwa wykazywało wśród osób biernych zawodowo, zarówno w wieku produkcyjnym, jak i poprodukcyjnym (wyniki dla tej grupy prezentujemy w podrozdziale 2.3) – niemal połowa ubogich relatywnie osób biernych, które nie podjęła aktywności zawodowej rok później, pozostała uboga (dla ubóstwa quasi-absolutnego było to ponad 1/3). Wśród biernych w wieku produkcyjnym, przepływy do zatrudnienia wynosiły przeciętnie 10% i dla osób, które nie były ubogie, praktycznie nigdy nie wiązało się to z ryzykiem wpadnięcia w ubóstwo. Wśród biernych osób ubogich, siedem osób na dziesięć wychodziło dzięki temu z ubóstwa.

⁸ Wyniki dla ubóstwa quasi-absolutnego są podobne do tych dla ubóstwa relatywnego, dlatego ich nie pokazujemy, ale o najważniejszych różnicach wspominaamy w tekście.

Ponad połowa ubogich osób pracujących poza rolnictwem na przestrzeni roku wychodziła z ubóstwa ($\frac{2}{3}$ dla quasi-absolutnej miary ubóstwa) i w 90% przypadków związane było to z utrzymaniem pracy i względną poprawą pozycji w rozkładzie dochodów, zaś jedynie 3% osób utrzymujących pracę poza rolnictwem wpadało w ubóstwo na przestrzeni roku. Z drugiej strony, przeciętnie 13% ubogich pracujących traciło pracę na przestrzeni roku i w nieco ponad połowie przypadków oznaczało to przejście do bierności zawodowej (w wieku produkcyjnym), a nie do bezrobocia. Dwie na trzy takie osoby pozostawały ubogie.

Ujęcie mikroekonomiczne potwierdza duże znaczenie relokacji pracujących z rolnictwa do innych sektorów gospodarki dla obniżania ubóstwa. Przepływy z zatrudnienia w rolnictwie do pracy w innych sektorach obejmowały przeciętnie ok. 8% pracujących w rolnictwie, zarówno ubogich, jak i tych o dochodach powyżej granicy ubóstwa (dla obu miar). Dla większości ubogich pracujących w rolnictwie, którzy podjęli pracę w innym sektorze, oznaczało wyjście z ubóstwa (w 60% przypadków dla miary relatywnej, w 80% dla quasi-absolutnej). Zarazem, pracujący w rolnictwie cechowali się o ok. 10 p.p. wyższym ryzykiem popadnięcia w ubóstwo niż pracujący w innych sektorach. Niemal w całości różnica ta wynikała z wyższego ryzyka wpadnięcia w ubóstwo mimo utrzymania pracy – poza rolnictwem było ono bowiem bardzo niskie, zaś w rolnictwie dotykało 10-15% pracujących.

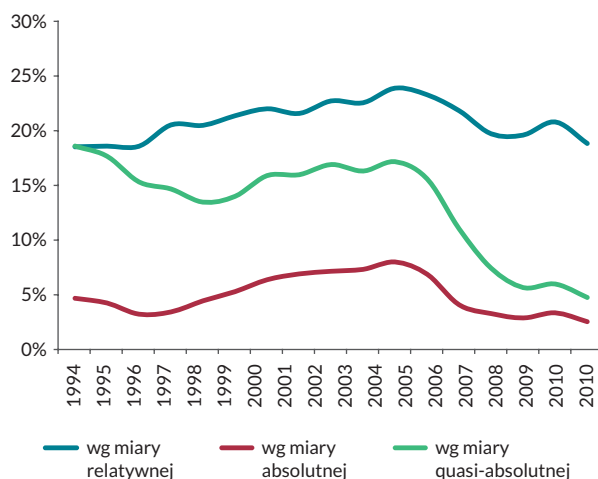
2 KONCENTRACJA UBÓSTWA W POLSCE W WYMIARZE SPOŁECZNO- -DEMOGRAFICZNYM

Niniejszy rozdział poświęcony jest analizie charakteru i przyczyn ubóstwa wybranych grup społeczno-demograficznych, które w rozdziale pierwszym zidentyfikowano jako szczególnie istotne dla całościowego obrazu ubóstwa w Polsce. Pierwszą z tych grup stanowią dzieci, czy też w szerszym ujęciu, gospodarstwa posiadające dzieci na utrzymaniu, zwłaszcza te wielodzietne. Ponieważ zauważyć można zależność pomiędzy poziomem życia i pozycją społeczną człowieka, a statusem społeczno-ekonomicznym jego opiekunów przed osiągnięciem przez niego samodzielności finansowej, ubóstwo dzieci może mieć istotne długofalowe skutki. Dlatego przedmiotem kolejnego rozdziału jest także międzypokoleniowy wymiar tego zjawiska. W kolejnym skupiamy się na osobach w wieku niemobilnym i poprodukcyjnym, a rozdział wieńczy analiza ubóstwa mieszkańców obszarów wiejskich. Pamiętając o dużym znaczeniu posiadania i podejmowania pracy dla unikania bądź wychodzenia z ubóstwa, sytuację każdej z tych grup analizujemy z uwzględnieniem jej interakcji z rynkiem pracy.

2.1 UBÓSTWO WŚRÓD DZIECI I RODZIN WIELODZIETNYCH

Z perspektywy polityki społecznej, dzieci postrzegane są jako obciążenie finansowe osób dorosłych – zwykle nie osiągają dochodów, natomiast koszty ich utrzymania są wysokie

Wykres II. 27 | Stopa ubóstwa wśród dzieci w latach 1994-2010



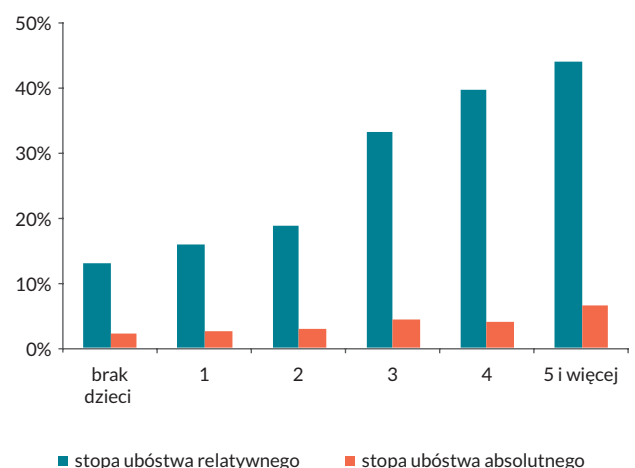
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

i rozłożone na wiele lat (Huston, 1991). Jednocześnie dzieci pozostają wobec ubóstwa bezbronne – status materialny dzieci jest zdeterminowany przez sytuację opiekunów; dzieci nie mogą popaść w ubóstwo, ani się z niego wydostać na przekór sytuacji w gospodarstwie domowym (Brooks-Gunn, Duncan, 1997). W Polsce od 2004 roku obserwuje się spadek stopy ubóstwa wśród dzieci we wszystkich trzech ujęciach: absolutnym (z 8% do 3% w 2011 r.), quasi-absolutnym (z 17% do 8,7%) oraz relatywnym (z 24% do 21%). Mimo to, zagrożenie ubóstwem dzieci w Polsce pozostaje nieco wyższe niż przeciętnie w Unii Europejskiej. W 2011 r. stopa ubóstwa relatywnego wśród osób poniżej 16 lat wyniosła 21,3% wobec 20,3% w UE. Kraje Unii o najniższych stopach ubóstwa wśród dzieci to Dania (9,4%), Cypr (12,0%), Finlandia (12,0%) i Szwecja (13,7%), zatem kraje, w których także stopa ubóstwa wśród ogółu ludności jest relatywnie niska. Natomiast do krajów o najwyższej stopie ubóstwa relatywnego wśród dzieci należą Rumunia (32,4%), Bułgaria (28,8%), Hiszpania (26,7%) oraz Włochy (25,9%).

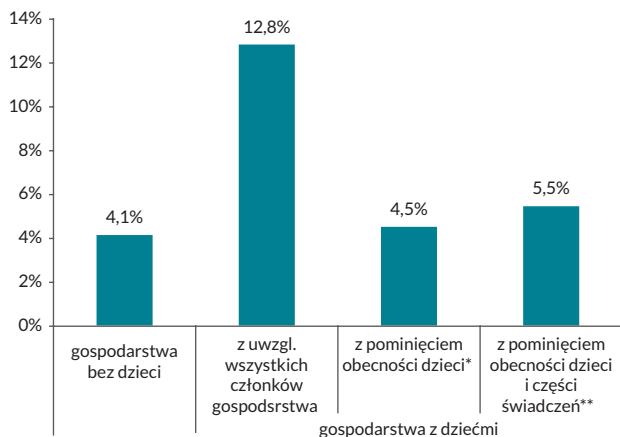
W ostatnich latach w Polsce znacznie zmniejszyła się także różnica w zagrożeniu ubóstwem pomiędzy dziećmi a osobami dorosłymi. Według danych SILC, w latach 2005-2011 w przypadku ubóstwa relatywnego spadła ona w Polsce o 6 p.p. (do 4,3 p.p.) i tym samym zbliżyła się do wartości odnotowanej dla całej Unii (4,1 p.p.). Zatem, podobnie jak w całej UE, w 2011 roku stopa ubóstwa wśród dzieci była w Polsce o ¼ wyższa niż wśród dorosłych. Do krajów, w których ta dysproporcja jest najwyższa należą Węgry, gdzie dzieci są niemal dwa razy bardziej zagrożone ubóstwem niż dorośli. Względnie wysoka stopa ubóstwa wśród dzieci nie jest charakterystyczna dla krajów postkomunistycznych, ale bynajmniej nie jest w Europie regułą – w krajach skandynawskich jest ona wręcz nieco niższa niż wśród dorosłych.

Pojawienie się dziecka w gospodarstwie domowym ciągnie za sobą koszty. Oprócz nakładów na utrzymanie nowego członka rodziny, opiekunowie dziecka ponoszą koszt związany z dostosowaniem swojej aktywności zawodowej do nowej

Wykres II. 28 | Stopa ubóstwa relatywnego według liczby dzieci w gospodarstwie domowym w 2011 r.



Wykres II. 29 | Stopa ubóstwa relatywnego wśród dorosłych w gospodarstwach domowych z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i dzieci (poniżej 16 r. ż.); w 2011 roku



Uwagi: * dochód ekwiwalentny obliczono z pominięciem obecności dzieci w gospodarstwie domowym

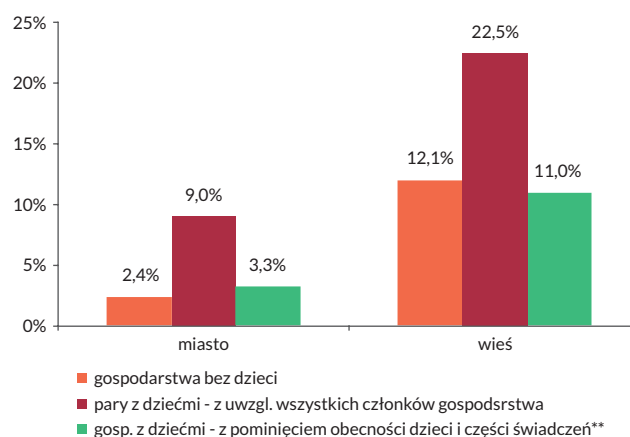
** dochód ekwiwalentny obliczono z pominięciem obecności dzieci w gospodarstwie domowym i części świadczeń związanych z ich obecnością (zasiłki rodzinne, zasiłki z tytułu samotnego wychowywania dziecka, dodatki do zasiłków rodzinnych, zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego, stypendia).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

sytuacji – dochody z pracy obniżają się lub pozostają stałe i nawet w obecności transferów związanych z posiadaniem dzieci, z uwagi na pojawianie się kolejnej osoby korzystającej z całkowitych dochodów gospodarstwa, dochód ekwiwalentny gospodarstwa najczęściej spada. Konsekwencją tych zmian jest wzrost zagrożenia ubóstwem w gospodarstwach domowych, w których pojawiają się dzieci. Taką hipotezę potwierdza wyraźne zróżnicowanie stóp ubóstwa relatywnego osób zamieszkujących gospodarstwa z dziećmi na utrzymaniu i gospodarstwa bez dzieci. W okresie 1994-2011 stopa relatywnego ubóstwa w gospodarstwach z dziećmi na utrzymaniu była średnio 2,5-krotnie wyższa niż w gospodarstwach bez dzieci, a w ostatnich latach nastąpił nieznaczny wzrost tej dysproporcji. Zagrożenie ubóstwem, zarówno w ujęciu relatywnym, jak i absolutnym, rośnie w miarę pojawiania się w gospodarstwie kolejnych dzieci. Stopa ubóstwa relatywnego wśród osób zamieszkujących gospodarstwa z dwojgiem dzieci na utrzymaniu kształtuje się w Polsce kilka punktów procentowych powyższej stopy dla gospodarstw z jednym dzieckiem. Podobną różnicę w zagrożeniu ubóstwem obserwuje się pomiędzy gospodarstwami z trojgiem i czworgiem oraz czworgiem i pięciorgiem osób w wieku poniżej 16 lat. Zdecydowanie największy wzrost stopy ubóstwa relatywnego występuje pomiędzy gospodarstwami z dwojgiem, a tymi z trojgiem dzieci, wśród których co trzecia osoba była w 2011 roku zagrożona ubóstwem.

Przytoczone statystyki potwierdzają istnienie związku (sygnalizowanego już przez wyniki modelu probitowego w rozdziale pierwszym) pomiędzy obecnością dziecka w gospodarstwie domowym a zagrożeniem ubóstwem jego członków. Należy jednak pamiętać, że znaczna część gospodarstw bez dzieci na utrzymaniu to gospodarstwa osób starszych oraz bardzo młodych, które między innymi z racji wieku, różnią się nieco pod względem

Wykres II. 30 | Stopa ubóstwa relatywnego wśród dorosłych w gospodarstwach domowych z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i dzieci (poniżej 16 r. ż.); wg miejsca zamieszkania, w 2011 roku

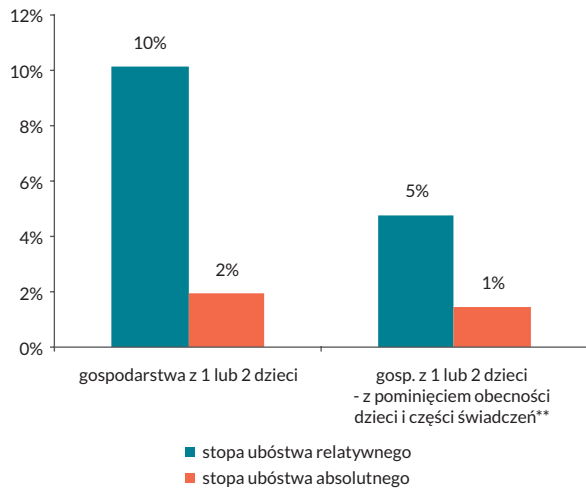


aktywności ekonomicznej i dochodów od reszty ludności. Zależność pomiędzy stopą zagrożenia ubóstwem a liczbą dzieci na utrzymaniu jest jednak widoczna również w grupie gospodarstw w wieku tworzenia i rozwijania rodziny – składających się z dwóch dorosłych osób (małżeństwa lub związku partnerskiego), w których głowa gospodarstwa domowego ma od 25 do 50 lat.⁹ W 2011 roku stopa ubóstwa relatywnego wśród dorosłych w tej grupie gospodarstw wyniosła 11,4%. W gospodarstwach składających się z pary dorosłych, osoby ubogie stanowiły jedynie 4,1%, natomiast wśród dorosłych w gospodarstwach z dziećmi, stopa ubóstwa relatywnego była ponad trzykrotnie wyższa i wyniosła 12,1%. Aby ocenić, w jakim stopniu zaobserwowana różnica wynika z obecności dzieci w gospodarstwie, a w jakim z niższego potencjału zarobkowego dorosłych decydujących się na dzieci, obliczono hipotetyczny dochód ekwiwalentny gospodarstwa (i) z pominięciem obecności dzieci w gospodarstwie, oraz (ii) z pominięciem części transferów, które powiązane są z posiadaniem dzieci.¹⁰ Wyniki takiej symulacji prezentuje Wykres II.29. Okazuje się, że jeśli w podziale dochodu gospodarstwa z dziećmi na utrzymaniu brałaby udział jedynie para dorosłych, to stopa ubóstwa relatywnego w tych gospodarstwach spadłaby z 12,8% do 4,5%, natomiast po odjęciu dochodów ze świadczeń związanych z posiadaniem dzieci, hipotetyczny odsetek ubogich w gospodarstwach z dziećmi wzrósłby do 5,5%.

9 Oczywiście dzieci występują także w gospodarstwach osób młodszych i starszych, jednak w tych grupach wieku osoby posiadające dzieci należą do mniejszości, a w wśród osób młodych wiele nadal pozostaje na utrzymaniu, także ze względu na uczestnictwo w edukacji. Dlatego uwagę zwrócono do gospodarstw, których głowa gospodarstwa jest w wieku charakterystycznym dla posiadania dzieci na utrzymaniu i aktywności zawodowej zarazem.

10 Całkowity dochód gospodarstwa pomniejszono o zasiłki rodzinne, zasiłki z tytułu samotnego wychowywania dziecka, dodatki do zasiłków rodzinnych, zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego i stypendia. Pozostawiono natomiast świadczenia mające na celu zastąpienie dochodów z pracy w okresie opieki nad dzieckiem (dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w czasie korzystania z urlopu wychowawczego).

Wykres II. 31 | Stopa ubóstwa relatywnego wśród osób w gospodarstwach domowych z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i jednego lub dwojga dzieci (poniżej 16 r. ż.); w 2011 roku



Uwagi: ** dochód ekwiwalentny obliczono z uwzględnieniem dziecka pierwszego (najstarszego) i drugiego, lecz z pominięciem obecności dziecka trzeciego i młodszych w gospodarstwie domowym

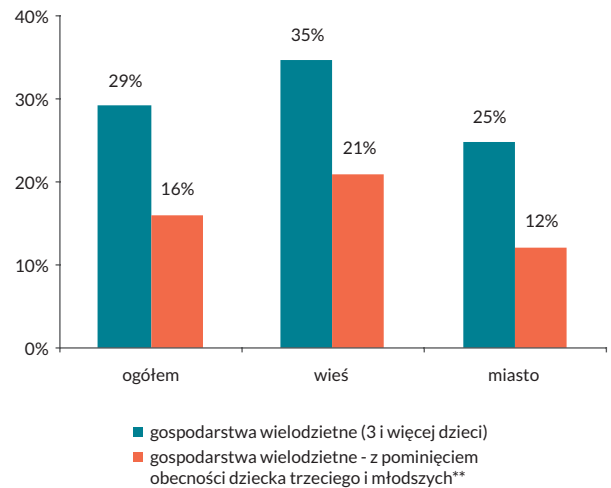
***przez „symulację” należy rozumieć pominięcie obecności dzieci w gospodarstwie domowym.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

Wyniki te sugerują, że posiadanie dzieci w znacznym stopniu zwiększa zagrożenie ubóstwem w badanej grupie gospodarstw – w 2/3 z ubogich gospodarstw w analizowanej próbie w wieku 25-50 lat, ten sam dochód wystarczałby do wyjścia z (relatywnego) ubóstwa, gdyby para nie miała dzieci. Co prawda, gdy w rachunku dochodu ekwiwalentnego pominiemy obecność dzieci, stopa ubóstwa relatywnego gospodarstw z dziećmi jest wciąż wyższa niż ta w gospodarstwach składających się z bezdzietnych par, ale nieznacznie (o 1,4 p.p.). Potencjał zarobkowy par wychowujących dziecko może być więc nieco niższy niż par bezdzietnych, ale zaobserwowana różnica może jednak wynikać z ograniczania aktywności zawodowej osób posiadających dziecko, z powodu dodatkowych obowiązków związanych z jego wychowaniem.

Ponadto, powiązania pomiędzy posiadaniem dzieci a zagrożeniem ubóstwem są inne w zależności od miejsca zamieszkania. Wśród gospodarstw miejskich, „wyłączenie” dzieci z gospodarstwa powoduje niemal trzykrotny spadek stopy ubóstwa relatywnego, natomiast pominięcie obecności dzieci (oraz transferów z nimi związanych) w wiejskich gospodarstwach domowych zmniejsza stopę ubóstwa relatywnego o połowę. Można zatem uznać, że fakt posiadania dzieci w większym stopniu przyczynia się do ubóstwa miejskich niż wiejskich gospodarstw domowych, gdzie dzieci częściej niż w miastach rodzą się w gospodarstwach ubogich niezależnie od faktu posiadania potomstwa. Jest to jednak związane z ogólnie wyższą stopą ubóstwa na wsi. Hipotetyczna stopa ubóstwa gospodarstw wiejskich posiadających dzieci po ominięciu obecności dzieci i transferów jest niższa niż gospodarstw nie posiadających dzieci na wsi.

Wykres II. 32 | Stopa ubóstwa relatywnego wśród dorosłych w gospodarstwach domowych z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i co najmniej trzech osób poniżej 16 roku życia, wg miejsca zamieszkania (w 2011 r.)

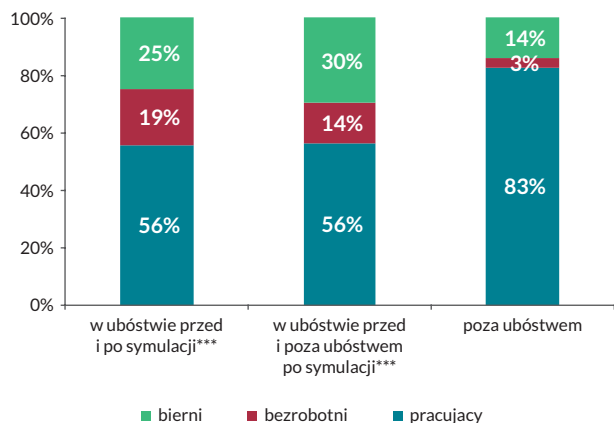


Zatem gospodarstwa posiadające dzieci na wsi generalnie nie różnią się pod względem dochodów od tych nie posiadających dzieci, a ich dwukrotnie wyższa stopa ubóstwa wynika z większej liczby osób na utrzymaniu.

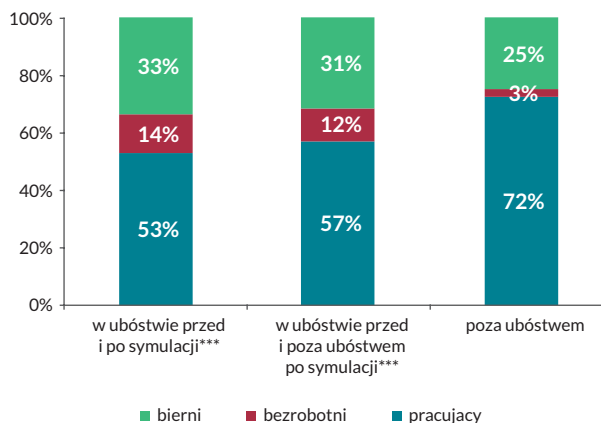
Jak zauważono wcześniej, gospodarstwa wielodzietne są znacznie bardziej zagrożone ubóstwem niż te, w których liczba dzieci na utrzymaniu nie przekracza dwojga – w analizowanej subpopulacji gospodarstw złożonych z dorosłych w wieku tworzenia i rozwijania rodziny, ryzyko ubóstwa w gospodarstwach z jednym lub dwojgiem dzieci wyniosło w 2011 roku 10%, a tych z większą liczą dzieci – 29%. Problem ubóstwa gospodarstw wielodzietnych jest tym bardziej istotny, że należące do nich dzieci stanowią aż 25% wszystkich osób poniżej 16 roku życia. Zarówno z punktu widzenia zrozumienia natury ubóstwa wśród dzieci, jak i polityki społecznej, kluczowe jest pytanie o charakter ubóstwa gospodarstw wielodzietnych, w szczególności ocena, czy różni się on charakteru ubóstwa gospodarstw z jednym lub dwojgiem dzieci. W tym celu na Wykresie II.31 prezentujemy analogiczną symulację dochodu ekwiwalentnego jak powyżej, ale wykonaną dla gospodarstw z jednym lub dwojgiem dzieci, zaś na Wykresie II.32 symulację dla gospodarstw posiadających troje lub więcej dzieci, ale zakładając, że w gospodarstwach tych jest tylko dwoje dzieci.¹¹ W przypadku gospodarstw posiadających dzieci, ale maksymalnie dwojkę, stopa ubóstwa zmalałaby o połowę gdyby gospodarstwa te osiągały analogiczne dochody

11 W przeciwieństwie do pozostałych prezentowanych symulacji, w przypadku gospodarstw z co najmniej trójką dzieci nie rozważamy sytuacji nie posiadania dzieci, ponieważ wówczas założenie o uzyskiwaniu identycznego dochodu byłoby mało realistyczne, lecz przyjmujemy, że gospodarstwa te posiadają dwoje dzieci, co jest podyktowane tym, że największa różnica w zagrożeniu ubóstwem występuje między gospodarstwami z dwojgiem i trójgiem dzieci.

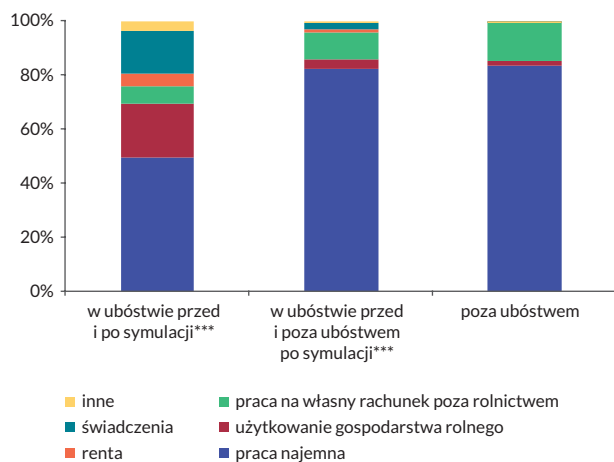
Wykres II. 33 | Dorośli w gospodarstwach domowych z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i jednego lub dwojga dzieci (poniżej 16 r. ż.); wg statusu na rynku pracy i wyniku symulacji (w 2011 r.)



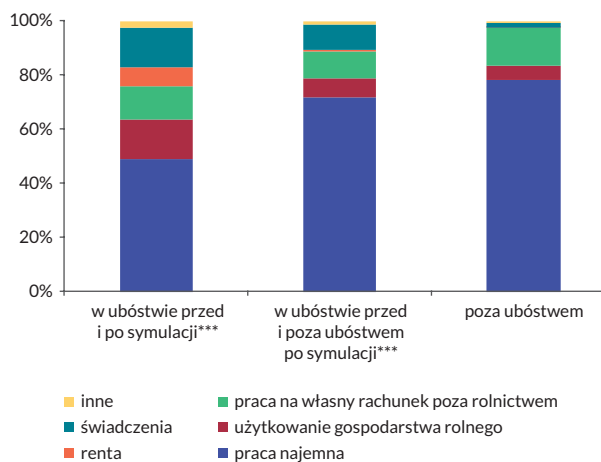
Wykres II. 34 | Dorośli w gospodarstwach domowych z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i co najmniej trojga dzieci, wg statusu na rynku pracy i wyniku symulacji (w 2011 r.)



Wykres II. 35 | Gospodarstwa domowe z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i jednego lub dwojga dzieci (poniżej 16 r. ż.); wg głównego źródła utrzymania i wyniku symulacji (w 2011 r.)



Wykres II. 36 | Gospodarstwa domowe z głową gospodarstwa w wieku 25-50 lat, składających się z małżeństwa/ związku partnerskiego, lub pary i co najmniej trojga dzieci, wg głównego źródła utrzymania i wyniku symulacji (w 2011 r.)



Uwagi: ** dochód ekwiwalentny obliczono z uwzględnieniem dziecka pierwszego (najstarszego) i drugiego, lecz z pominięciem obecności dziecka trzeciego i młodszych w gospodarstwie domowym
***przez „symulację” należy rozumieć pominięcie obecności dzieci w gospodarstwie domowym.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

lecz nie miały dzieci. Innymi słowy, w połowie ubogich gospodarstw z jednym lub dwojgiem dzieci ubóstwo związane jest z niskim potencjałem zarobkowym, a w połowie z uzyskiwaniem dochodów wystarczających do uniknięcia ubóstwa w sytuacji braku dzieci, ale zbyt niskich w sytuacji, gdy w gospodarstwie pojawiają się osoby na utrzymaniu, w tym przypadku dzieci.

Natomiast wśród rodzin wielodzietnych, w analizowanej subpopulacji w 2011 roku odsetek osób relatywnie ubogich w gospodarstwach z trojgiem lub więcej dzieci wyniósł 29%

(35% na wsi i 25% w mieście).¹² Gdyby z dochodu gospodarstw wielodzietnych korzystali jedynie dorośli i dwójka dzieci, stopa ubóstwa spadłaby wśród ich członków o 13 p.p. i wyniosłaby 16% (21% na wsi i 12% w mieście). Zatem ok. 1/8 gospodarstw domowych z co najmniej trojgiem dzieci ubóstwo pojawia się dopiero w związku z posiadaniem trzeciego lub większej liczby dzieci – gdyby w gospodarstwach tych było tylko dwoje dzieci, uzyskiwane dochody wystarczałyby do uniknięcia ubóstwa. Z drugiej strony, około 1/6 wszystkich gospodarstw domowych

12 W całej populacji było to 36%, przy czym na wsi znacznie więcej niż w mieście (39% względem 32%).

z co najmniej trojgiem dzieci, byłaby uboga nawet gdyby liczba dzieci wynosiła dwa (zakładając, że nie zmieniłaby się ich aktywność zawodowa ani dochody ogółem). Ponad 50% osób ubogich zamieszkujących gospodarstwa z co najmniej trojgiem dzieci przebywa w gospodarstwach tej ostatniej grupy.

U podstaw różnic pomiędzy tymi gospodarstwami, (i) które nie są ubogie, (ii) które uzyskują zbyt niskie dochody aby uniknąć ubóstwa mając dzieci na utrzymaniu, oraz (iii) tymi, które byłyby ubogie nawet nie posiadając dzieci (lub posiadając tylko dwójkę jeśli mają ich więcej) leżą wzorce aktywności zawodowej i związane z nimi źródła uzyskiwanego dochodu. Wykres II.33 pokazuje, że wśród gospodarstw ubogie różnią się od nieubogich przede wszystkim wskaźnikiem zatrudnienia, który w gospodarstwach nieubogich był w roku 2011 o 27 p.p. wyższy. Co ciekawe, w obu podgrupach ubogich gospodarstw, zarówno tych, które byłyby ubogie bez dzieci, jak i tych, których dochody wystarczyłyby do uniknięcia ubóstwa gdyby w gospodarstwie znajdowały się tylko osoby dorosłe, odsetek pracujących był identyczny. Jednak istotna różnica między tymi dwiema podgrupami gospodarstw występuje w przypadku struktury głównych źródeł dochodu (Wykres II.35). W grupie gospodarstw, które nie mając dzieci nie byłyby ubogie, odsetek gospodarstw utrzymujących się z pracy najemnej był o 33 p.p. wyższy niż wśród gospodarstw osiągających dochody zbyt niskie by uchronić przed ubóstwem nawet tylko dorosłych, wśród których z pracy najemnej utrzymuje się tylko połowa. Po uwzględnieniu pracy na własny rachunek poza rolnictwem różnica ta sięga 40 p.p., a gospodarstwa, które nie byłyby ubogie, gdyby nie miały na utrzymaniu dzieci, wykazują bardzo podobną strukturę dochodów jak nieubogie gospodarstwa z jednym lub dwójgiem dzieci. Można więc postawić tezę, że różnica pomiędzy nieubogimi gospodarstwami z maksymalnie dwójgiem dzieci, a gospodarstwami, które wpadają w ubóstwo mając na utrzymaniu analogiczną liczbę dzieci, wynika z występowania wyższego odsetka gospodarstw z tylko jedną pracującą osobą oraz niższych dochodów z pracy w tej drugiej grupie. Natomiast gospodarstwa, które nawet nie mając dzieci byłyby ubogie, odróżniają się od tym, że częściej utrzymują się z rolnictwa indywidualnego oraz rent i świadczeń społecznych – łącznie dotyczy to 40% tych gospodarstw (dla pozostałych dwóch podgrup – kilku procent).

Wśród gospodarstw z co najmniej trojgiem dzieci prawidłowości dotyczące różnic w aktywności zawodowej oraz źródeł dochodu pomiędzy trzema typami gospodarstw są podobne. Gospodarstwa nieubogie i te, które mając dwójkę dzieci byłyby nieubogie, w odpowiednio 92% i 82% przypadków utrzymują się z pracy poza rolnictwem, choć wskaźnikiem zatrudnienia jest w grupie gospodarstw nieubogich o 15 p.p. wyższy. Natomiast gospodarstwa, które byłyby ubogie nawet mając tylko dwójkę dzieci, jedynie w 60% przypadków utrzymują się z pracy poza rolnictwem, a w 20% - z rent i innych świadczeń społecznych. Wskaźnik zatrudnienia w tej grupie gospodarstw wynosi nieco ponad 50%, a co trzecia osoba dorosła jest bierna zawodowo. Wysokie zagrożenie ubóstwem dzieci w Polsce związane jest w części gospodarstw z luką w dochodzie ekwiwalentnym

pojawiającą się wraz z utrzymywaniem dzieci mimo aktywności zawodowej, a częściowo z posiadaniem dzieci, często kilku, przez osoby zamieszkujące gospodarstwa marginalnie obecne na rynku pracy.

2.2 UBÓSTWO W WYMIARZE MIĘDZYPOKOLENIOWYM

Ubóstwo doświadczane przez dzieci i rodziny wielodzietne jest szczególnie dotkliwym problemem, ponieważ istnieje silny związek pomiędzy poziomem życia i pozycją społeczną człowieka, a statusem społeczno-ekonomicznym jego opiekunów przed osiągnięciem przez niego samodzielności finansowej. Ta relacja jest konsekwencją ograniczonej międzypokoleniowej mobilności społecznej, czyli zmiany pozycji społecznej dzieci względem pozycji zajmowanej przez ich rodziców. Pojęcie to dotyczy zmian w obrębie wszystkich obszarów stanowiących o pozycji społecznej człowieka, lecz z ubóstwem silnie związany jest dochodowy wymiar tego zjawiska. Ograniczona międzypokoleniowa mobilność dochodowa w grupie osób ubogich prowadzi do dziedziczenia ubóstwa.

Zjawisko międzypokoleniowego przekazywania ubóstwa nie jest w Polsce zbadane tak dobrze, jak w krajach skandynawskich, czy Wielkiej Brytanii. W znacznej części krajów europejskich od kilkudziesięciu lat w ramach statystyki publicznej gromadzone są szczegółowe dane panelowe dotyczące sytuacji społeczno-ekonomicznej ludności. Dzięki temu możliwe jest określenie związku pomiędzy kondycją finansową rodziny, w której wychowuje się dziecko, a jego późniejszymi dochodami. Ze względu na brak podobnych danych, dokładna diagnoza zjawiska dziedziczenia dochodów, a tym samym dziedziczenia ubóstwa, jest w Polsce znacznie trudniejsza.

Według dostępnych danych (moduł badania SILC 2005), siła powiązań pomiędzy sytuacją materialną rodziny, a późniejszym dochodem dziecka jest w Polsce porównywalna do obserwowanej w pozostałych krajach Unii Europejskiej (Wykres II.38). Odsetek ubogich wśród osób, które wychowywały się w rodzinie w trudnej sytuacji materialnej jest znacznie wyższy niż wśród osób, które nie doświadczyły w dzieciństwie ubóstwa (Wykres II.37). Co więcej, różnice we wskaźniku zagrożenia ubóstwem pomiędzy tak wyróżnionymi grupami osób w Polsce są większe dla kolejnych kohort urodzonych między dekadą lat 1940. a 1970. Nie należy jednak bezpośrednio wiązać tego zjawiska ze zmianami stopnia dziedziczenia dochodu w czasie. Różnice obserwowane między kohortami mogą bowiem wynikać zarówno ze zmiany nasilenia zjawiska w ostatnich kilkudziesięciu latach, jak i z malejących wraz z wiekiem nierówności w dochodach osób, które doświadczały w dzieciństwie ubóstwa bądź nie. Podobny wzorec wzrostu względnego ryzyka ubóstwa w kolejnych kohortach obserwowany jest także w krajach UE15 i innych nowych państwach członkowskich UE, choć zmiany te nie są tak silne jak w Polsce.

RAMKA
II.2

Determinanty międzypokoleniowego przekazywania ubóstwa

Z punktu widzenia polityki walki z ubóstwem, ważne jest zrozumienie mechanizmu międzypokoleniowego przekazywania biedy. Ubóstwo nie jest przekazywane kolejnemu pokoleniu jako pewna cecha, czy stan, ale jako zespół czynników wpływających na prawdopodobieństwo doświadczenia biedy w przyszłości (Moore, 2005). Są one złożone i często silnie od siebie zależne. Liczne badania wskazują na istnienie szeregu czynników sprzyjających występowaniu międzypokoleniowego przekazywania ubóstwa.

WYKSZTAŁCENIE RODZICÓW

Wykształcenie jest jedną z kluczowych determinant wynagrodzeń, poziomu życia i pozycji społecznej. We wszystkich krajach europejskich istnieje wyraźna korelacja pomiędzy poziomem wykształcenia rodziców i dzieci (European Commission, 2008). Przekazywanie wykształcenia dzieciom przez rodziców może zachodzić na wielu płaszczyznach. Wyróżnia się trzy podstawowe kanały oddziaływania rodzica na poziom wykształcenia dziecka. Po pierwsze, istnieje związek pomiędzy zdolnościami dziecka i rodzica, wynikający między innymi z ich genetycznego podobieństwa (Juárez, 2011). Po drugie, odpowiednie warunki do nauki, dostęp do źródeł naukowych, czy pomocy z zewnątrz są w dużym stopniu uzależnione od sytuacji finansowej rodziny. Od pomocy materialnej rodziny często zależy również możliwość podjęcia studiów. Po trzecie, fakt posiadania określonego poziomu wykształcenia przez rodziców i, co się z tym wiąże, stawianie przez nich odpowiednich wymagań, mogą kształtować wybory edukacyjne dziecka (Belley & Lochner, 2007).

STAN ZDROWIA

Istnieje silna zależność pomiędzy zdrowiem człowieka, a jego osiągnięciami. Już w przypadku 7-letnich dzieci stan zdrowia ma znaczny wpływ na wyniki w szkole (Case, et al., 2005). Wykazano także zależność pomiędzy kondycją zdrowotną człowieka w dzieciństwie, a jego późniejszą pozycją na rynku pracy. Jeśli zatem dochód rodziców wpływa na kondycję zdrowotną dziecka, stan zdrowia może być kanałem transmisji ubóstwa pomiędzy pokoleniami (Doyle, et al., 2005). Oddziaływanie sytuacji finansowej rodziny na kondycję zdrowotną dzieci może zachodzić w dwojaki sposób (d'Addio, 2007). Po pierwsze, wysoki dochód rodziców może umożliwić dostęp do usług i środków medycznych niedostępnych dla uboższych osób. W ten sposób, zarobki bezpośrednio wpływają na kondycję zdrowotną dzieci. Po drugie, znaczny wpływ na stan fizycznego i psychicznego zdrowia dzieci mogą mieć czynniki, które korelują się z wysokością dochodu. Należą do nich między innymi zwyczaje żywieniowe, warunki mieszkaniowe, stosowanie używek oraz świadomość zdrowotna rodziców.

SĄSIEDZTWO

Lokalna koncentracja ubóstwa i problemów społecznych sprzyja utrwalaniu tych negatywnych zjawisk (Tarkowska, 2007). We wczesnym dzieciństwie wpływ sąsiedztwa na intelektualny i emocjonalny rozwój dziecka jest niewielki (Ellen & Turner, 1997), rośnie on jednak wraz z wiekiem dziecka i zaangażowaniem w relacje z osobami spoza rodziny. Wpływ zamieszkiwanej okolicy na jakość życia rodziny jest podkreślany w wielu opracowaniach (np. Edwards & Mromfield, 2010; Ellen & Turner, 1997). Wyróżnia się kilka płaszczyzn, na których sąsiedztwo może oddziaływać na rozwój dziecka. Po pierwsze, jakość i dostęp do lokalnych instytucji ochrony zdrowia, instytucji wychowawczych, kulturalnych, socjalnych, transportu wpływa na poziom życia rodziny i rozwój dziecka. Po drugie, społeczno-ekonomiczne charakterystyka sąsiedztwa ma wpływ na zachowanie rodziców wobec dzieci (np. sposób wychowania, władzę rodzicielską, kontrolę). Ponadto struktura i relacje społeczne mieszkańców sąsiedztwa, także wśród dzieci i młodzieży, mogą mieć silny wpływ motywację i wybory edukacyjne dziecka.

STRUKTURA RODZINY

To, czy dziecko jest wychowywane przez samotnego rodzica, czy w pełnej rodzinie, nie jest bez znaczenia dla jego rozwoju. Na ogół dzieci wychowywane przez samotnych rodziców uzyskują gorsze wyniki w nauce, niż ich rówieśnicy pochodzący z pełnych rodzin (OECD, 2011). W wielu badaniach wykazano także negatywny wpływ niestabilnej sytuacji rodzinnej na zdrowie fizyczne i psychiczne dzieci (Waldfogel, et al., 2010). Wydarzenia takie, jak śmierć jednego z rodziców, lub ich separacja wpływają negatywnie na rozwój dziecka (OECD, 2009). Jeśli rodzina żyje w ubóstwie, dodatkowe trudne doświadczenia związane z jej rozpadem mogą przyczynić się do międzypokoleniowego przekazania biedy dziecku.

PŁEĆ

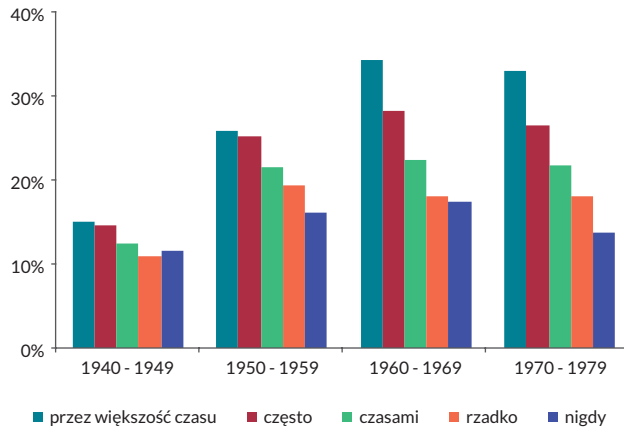
Zarówno ubóstwo, jak i jego dziedziczenie mają sfeminizowany charakter (Tarkowska, 2007). Badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii w latach 1974-2000 (Blanden & Gibbons, 2006) jednoznacznie wskazują na negatywny wpływ ubóstwa w dzieciństwie na późniejszy poziom życia. Pokazują również, że kobiety bardziej niż mężczyźni zagrożone są trwaniem biedy doświadczonej w okresie nastoletniości. Ponadto, międzypokoleniową mobilność dochodową mogą warunkować również takie czynniki, jak pochodzenie etniczne, struktura gospodarstwa domowego, czy wiek, w jakim dziecko doświadczyło ubóstwa (Jenkins & Siedler, 2007). Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że wpływ konkretnego czynnika na zjawisko dziedziczenia dochodu może zależeć od systemu edukacji, instrumentów polityki społecznej, rozwoju gospodarczego czy norm społecznych w danym kraju.

CZYNNIKI GENETYCZNE

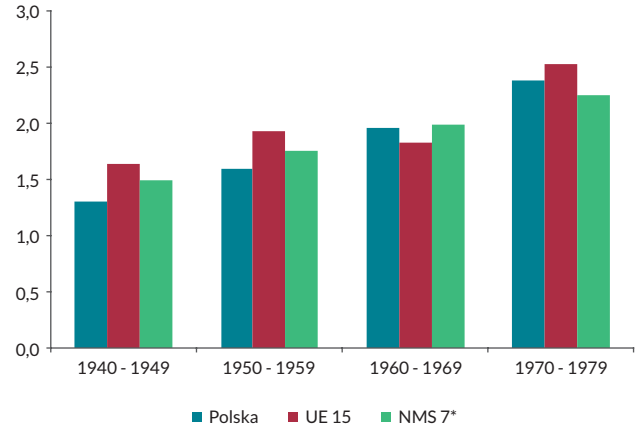
Czynniki genetyczne, takie jak dziedziczone cechy osobowości, czy zdolności poznawcze, mają znaczenie dla międzypokoleniowego przekazywania dochodu, a zatem również dla dziedziczenia ubóstwa. Inteligencja jest w pewnym stopniu cechą dziedziczną. Badania IQ zamieszkałych w Niemczech rodziców i ich dzieci wskazują na wyraźną korelację ilorazu inteligencji rodzica z wynikiem testu zdolności poznawczych dziecka (Anger & Heineck, 2008). Jednak, wbrew oczekiwaniom, dziedziczenie inteligencji w niewielkim stopniu przyczynia się do międzypokoleniowej korelacji dochodów (OECD, 2008). Ważnymi kanałami transmisji wydają się natomiast dziedziczone cechy osobowości i skłonności do pewnych zachowań, tylko częściowo zdeterminowane genetycznie.

Źródło: opracowanie własne.

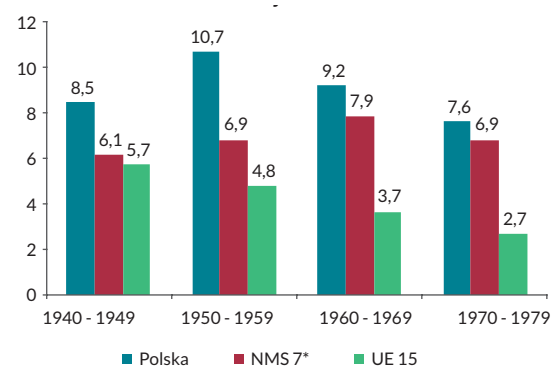
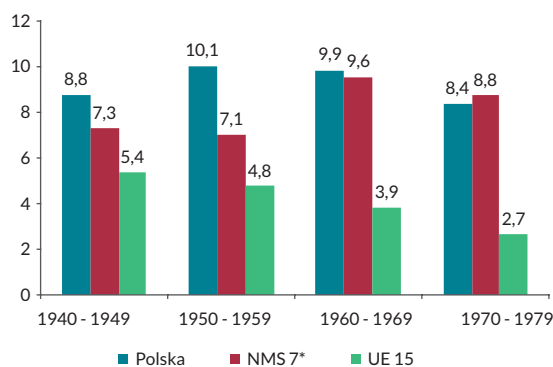
Wykres II. 37 | Odsetek ubogich w Polsce w zależności od czasu doświadczania ubóstwa w okresie nastoletniości (wg roku urodzenia)



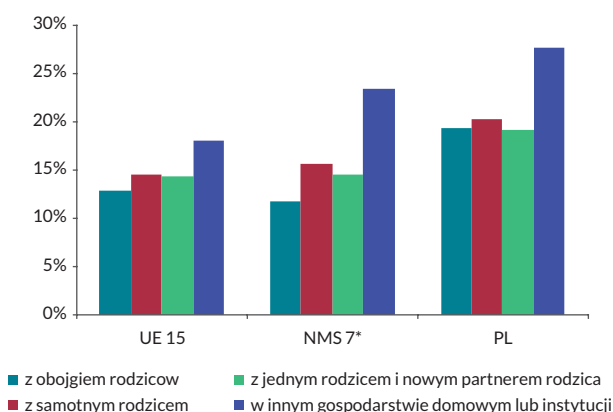
Wykres II. 38 | Relacja prawdopodobieństw ubóstwa osoby, która w okresie nastoletniości przez większość czasu doświadcziała ubóstwa względem osoby, która ubóstwa nie doświadczyła w Polsce, UE15 i NMS7 (wg roku urodzenia)



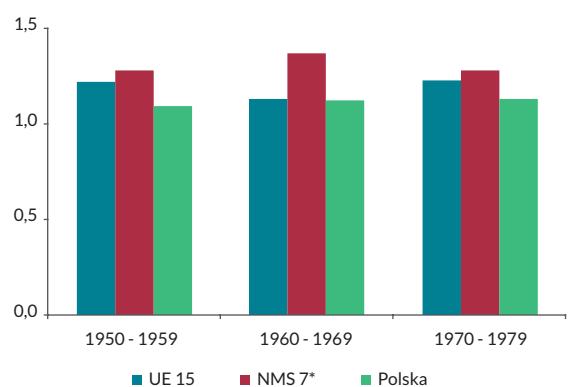
Wykres II. 39 | Stosunek prawdopodobieństwa zdobycia wyższego wykształcenia przez osobę posiadającą matkę/ojca z wyższym wykształceniem i przez osobę, której matka/ojciec mają wykształcenie podstawowe w Polsce, UE15 i NMS7*(wg roku urodzenia)



Wykres II. 40 | Odsetek ubogich wśród osób wychowywanych w rodzinach o różnych strukturach (ludność w wieku 25-64 lat)



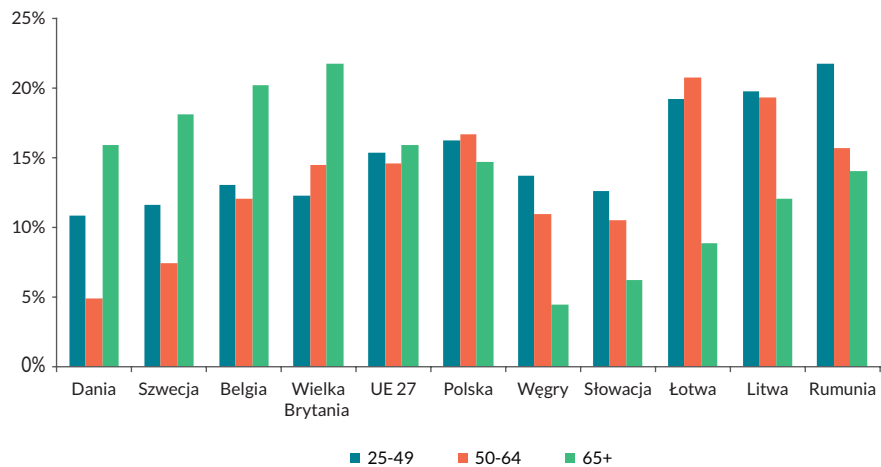
Wykres II. 41 | Stosunek prawdopodobieństwa ubóstwa osoby wychowywanej przez samotnego rodzica do prawdopodobieństwa ubóstwa osoby wychowywanej z obojgiem rodziców (wg roku urodzenia)



Uwagi: * NMS 7 - kraje, które wstąpiły do UE w 2004 roku z wyłączeniem Polski, Cypru i Malty (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowenia, Słowacja i Węgry).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych EU-SILC 2005.

Wykres II. 42 | Stopa ubóstwa relatywnego w wybranych krajach UE, wg grup wieku (w 2011 r.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych EU-SILC.

Jedną z determinant dochodu jest wykształcenie. Kwestia dziedziczenia wykształcenia w Polsce przedstawia się na tle Europy znacznie mniej korzystnie niż mobilność dochodowa. W krajach UE15 osoba urodzona w latach 1970-1979, której rodzic posiada wyższe wykształcenie, charakteryzuje się 2,7 razy wyższym prawdopodobieństwem uzyskania wyższego wykształcenia niż osoba, której rodzic zakończył edukację na poziomie szkoły podstawowej (na podst. danych SILC 2005). Ta dysproporcja wydaje się niewielka na tle różnic obserwowanych w Polsce – dla osób urodzonych w latach 1970-1979 stosunek prawdopodobieństwukończenia szkoły wyższej przez dzieci najlepiej i najstąbiej wykształconych rodziców wynosi 8. Niemniej jednak, wśród kolejnych kohort urodzonych między dekadą lat 1950. a 1970. związek pomiędzy wykształceniem rodziców i dzieci nieco tracił na sile. W Polsce odpowiada za to głównie wzrost w kolejnych kohortach odsetka osób z wyższym wykształceniem wśród dzieci słabo wykształconych rodziców.

Na stopień, w jakim pozycja rodziców w rozkładzie dochodów jest przekazywana dzieciom może wpływać także struktura rodziny. Osoby, które nie wychowywały się z obojgiem rodziców są bardziej narażone na ubóstwo w dorosłości niż osoby wychowane z dwojgiem rodziców (Wykres II.40). Ubóstwo w dorosłości najbardziej zagraża dzieciom, które nie wychowywały się z żadnym z rodziców. Dotyczy to szczególnie uboższych krajów UE. Spośród dzieci wychowywanych z jednym rodzicem, mniej zagrożone ubóstwem są te, które zamieszkiwały z dwójką opiekunów (matką lub ojcem i ich nowym partnerem). O ile jednak w badaniu SILC 2005 odsetki osób ubogich w grupie w wieku w wieku 25-64 lat były w Polsce wyższe niż w krajach UE15 i NMS7, to relacja prawdopodobieństwa ubóstwa osoby wychowywanej przez jednego rodzica w stosunku do osoby wychowywanej przez dwoje rodziców, była niższa (Wykres II.41).

2.3 UBÓSTWO OSÓB W WIEKU NIEMOBILNYM I POPRODUKCYJNYM

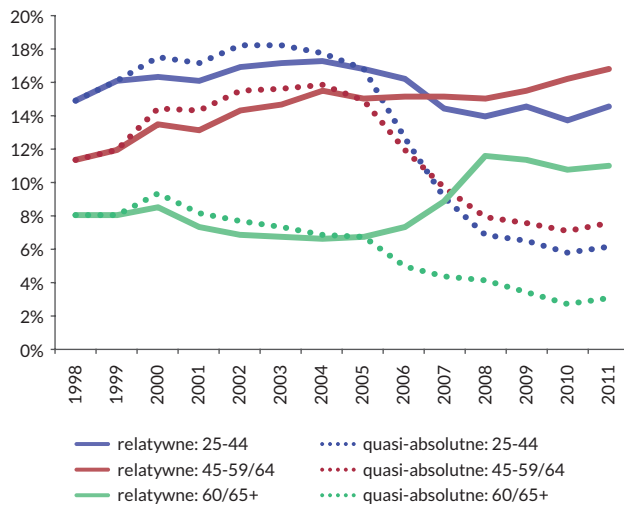
Osoby w wieku niemobilnym, do których zaliczamy kobiety w wieku 45-59 lat i mężczyzn w wieku 45-64 lat, są grupą odróżniającą się od młodszych osób w wieku produkcyjnym.¹³ Charakteryzuje ją mniejsza skłonność do zmiany miejsca pracy niż osoby młodsze, jej reprezentanci znacznie rzadziej decydują się też na zmianę zawodu lub podnoszenie kwalifikacji. W następstwie ograniczonej elastyczności osób z tej grupy, pogorszenie sytuacji na rynku pracy może wśród nich prowadzić do problemów finansowych. Być może jest to jedna z przyczyn względnie wysokiej stopy ubóstwa relatywnego, która w 2011 roku w Polsce wyniosła 17% - tyle co dla populacji ogółem, ale wyraźnie więcej niż dla osób w wieku 25-44 lat. Z drugiej strony, w grupie w wieku poprodukcyjnym (60 lat i więcej dla kobiet, 65 lat i więcej dla mężczyzn) z dochodu poniżej granicy relatywnej utrzymywało się w 2011 roku 11% osób. Tak niewielka wartość może wydać się zaskakująca, ale jak pokazuje Wykres II.41, względna sytuacja finansowa polskich emerytów jest na tle innych krajów Unii Europejskiej dość dobra. Niemniej jednak, sytuacja materialna zarówno osób w wieku niemobilnym, jak i w wieku poprodukcyjnym, jest bardziej stabilna niż osób młodszych, a szanse wyjścia z ubóstwa dotkniętych nim osób po 45 roku życia są relatywnie mniejsze niż osób młodszych.

Według danych SILC, zagrożenie ubóstwem w grupie osób w wieku 50-64 lat było w Polsce nieco wyższe, a w wieku 65+ niższe niż przeciętnie w Unii Europejskiej.¹⁴ Względnie niskie zagrożenie ubóstwem osób w wieku poprodukcyjnym nie jest bowiem w UE normą. W takich krajach, jak Dania, Szwecja, Belgia, czy Wielka Brytania, stopa ubóstwa wśród osób starszych

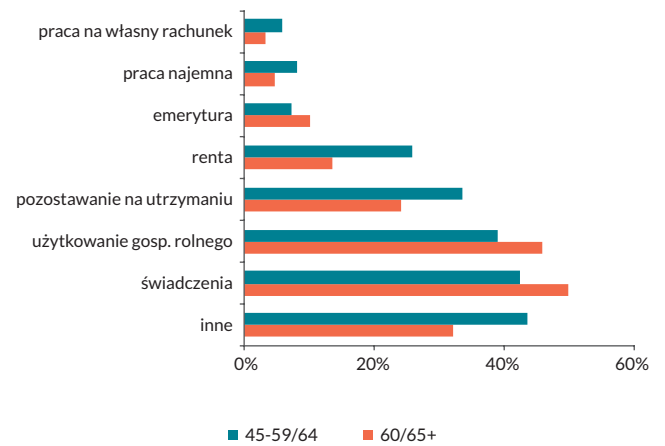
¹³ Grupę tę zdefiniowano jako osoby po 45 roku życia, ale przed wiekiem emerytalnym obowiązującym do końca 2012 roku.

¹⁴ Dla porównania międzynarodowego za grupę niemobilną uznano osoby w wieku 50-64 lat, co jest podyktowane dostępnością danych w bazie Eurostat oraz faktem, że przy zróżnicowanym wieku emerytalnym przyjęcie konwencjonalnego przedziału daje najbardziej miarodajne zestawienie.

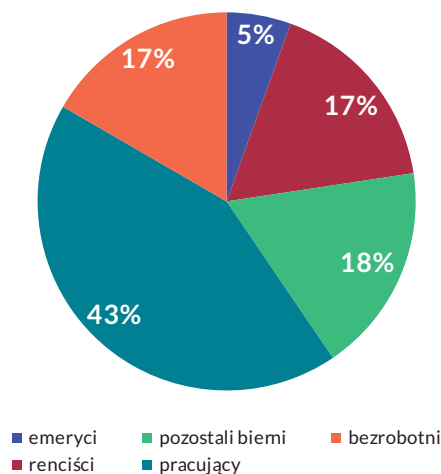
Wykres II. 43 | Stopa ubóstwa relatywnego i quasi-absolutnego wśród osób w wieku niemobilnym, poprodukcyjnym i pozostałych



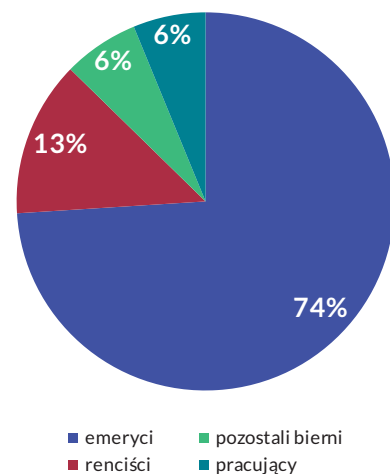
Wykres II. 44 | Stopa ubóstwa relatywnego osób w wieku niemobilnym i emerytalnym wg głównego źródła utrzymania (w 2011r.)



Wykres II. 45 | Struktura osób relatywnie ubogich w wieku niemobilnym wg aktywności zawodowej* (2011 r.)



Wykres II. 46 | Struktura osób relatywnie ubogich w wieku emerytalnym wg aktywności zawodowej* (2011 r.)



Uwagi: * kategorie: emeryci, renciści i pozostali bierni obejmują jedynie osoby biernie zawodowo (tzn. osoby pobierające emeryturę bądź rentę równocześnie z pracą zaliczeni są do grupy pracujących).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD

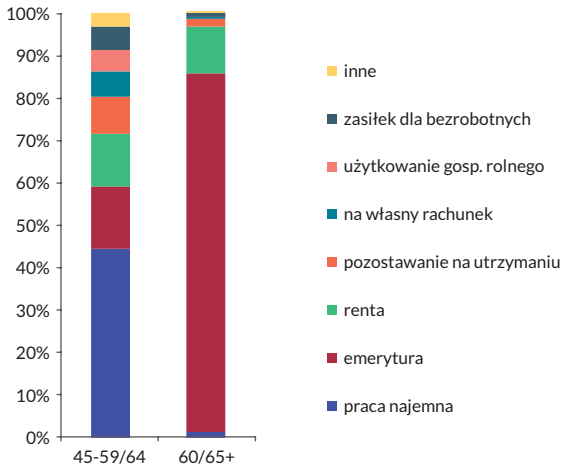
(a także wśród dzieci), jest względnie wysoka. Polska natomiast należy do państw, w których zagrożenie ubóstwem generalnie maleje wraz z wiekiem (w Polsce z wyjątkiem osób w wieku niemobilnym). Podobnie jest we wszystkich (poza Bułgarią) państwach dawnego bloku wschodniego, oraz takich krajach jak Niemcy, Francja, Włochy, czy Hiszpania.

Kim są ubodzy powyżej 45. roku życia

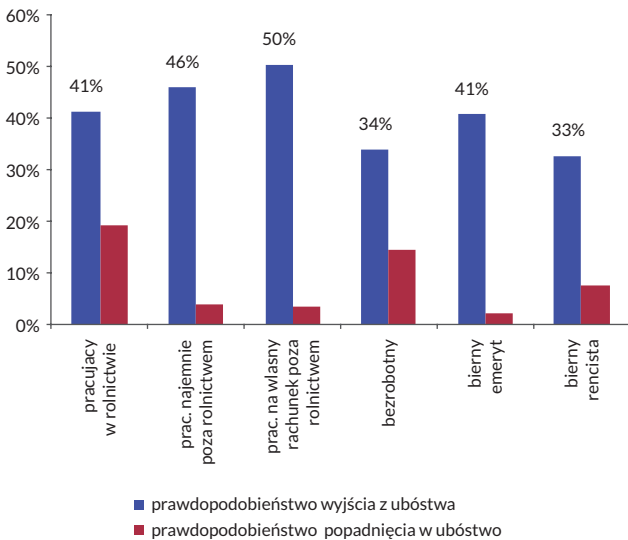
W ostatnich kilkunastu latach w Polsce nastąpił wzrost stopy ubóstwa relatywnego zarówno wśród osób w wieku niemobilnym, jak i poprodukcyjnym, przy względnej stabilizacji stopy

ubóstwa w pozostałych grupach wieku. W końcu lat 90. stopa ubóstwa relatywnego wśród osób w wieku poprodukcyjnym nie przekraczała 8%, a w latach 2000-2003 odnotowano jej spadek. Częściowo było to związane z stagnacją sytuacji finansowej pozostałej części ludności – między 2001 a 2003 rokiem próg ubóstwa relatywnego wzrósł w ujęciu nominalnym tylko o 3%, a w ujęciu realnym był stały. Osoby w wieku poprodukcyjnym, zabezpieczone przed inflacją poprzez indeksację rent i emerytur, doświadczyły więc względnej poprawy sytuacji finansowej względem osób utrzymujących się z innych źródeł, w szczególności pracy. W dłuższym horyzoncie czasowym dochody z pracy rosły szybciej niż dochody z innych źródeł, co powodowało

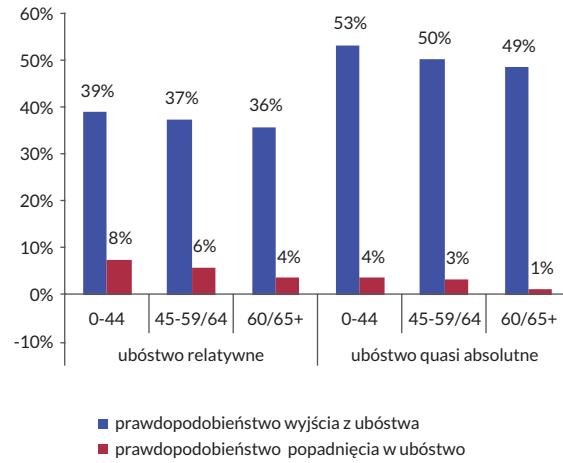
Wykres II. 47 | Osoby w wieku niemobilnym i emerytalnym wg głównego źródła utrzymania (w 2011 r.)



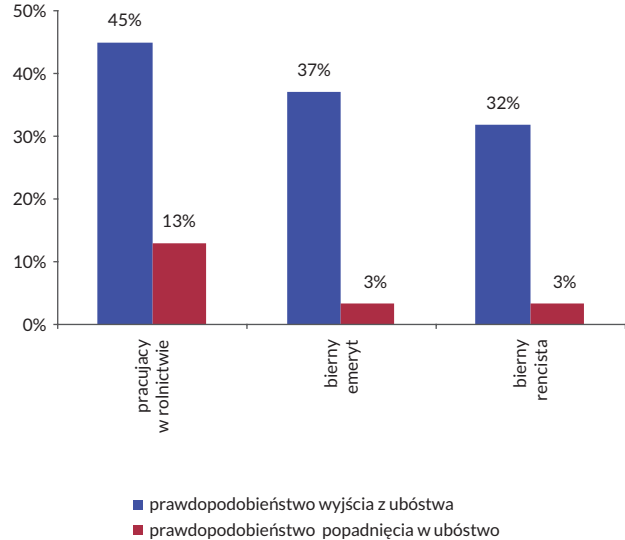
Wykres II. 49 | Prawdopodobieństwo wyjścia z ubóstwa i popadnięcia w ubóstwo w ciągu roku od badania, wśród osób w wieku niemobilnym, wg aktywności ekonomicznej (2006-2010)



Wykres II. 48 | Prawdopodobieństwo wyjścia z ubóstwa i popadnięcia w ubóstwo (w wymiarze relatywnym i quasi-absolutnym) w ciągu roku od badania (2006-2010)



Wykres II. 50 | Prawdopodobieństwo wyjścia z ubóstwa i popadnięcia w ubóstwo w ciągu roku od badania, wśród osób w wieku poprodukcyjnym, wg aktywności ekonomicznej (2006-2010)

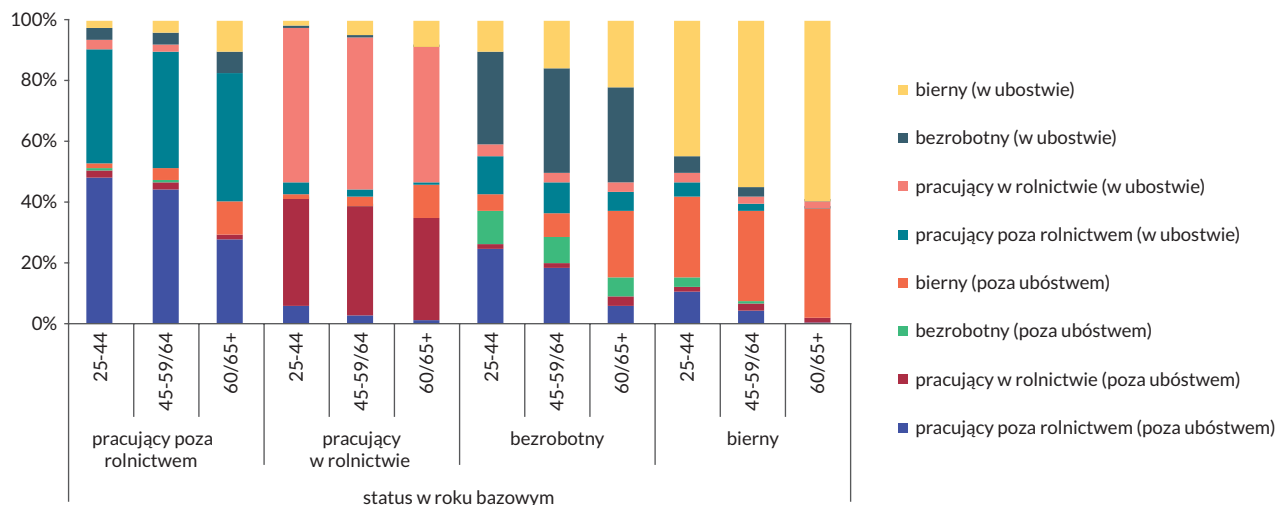


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

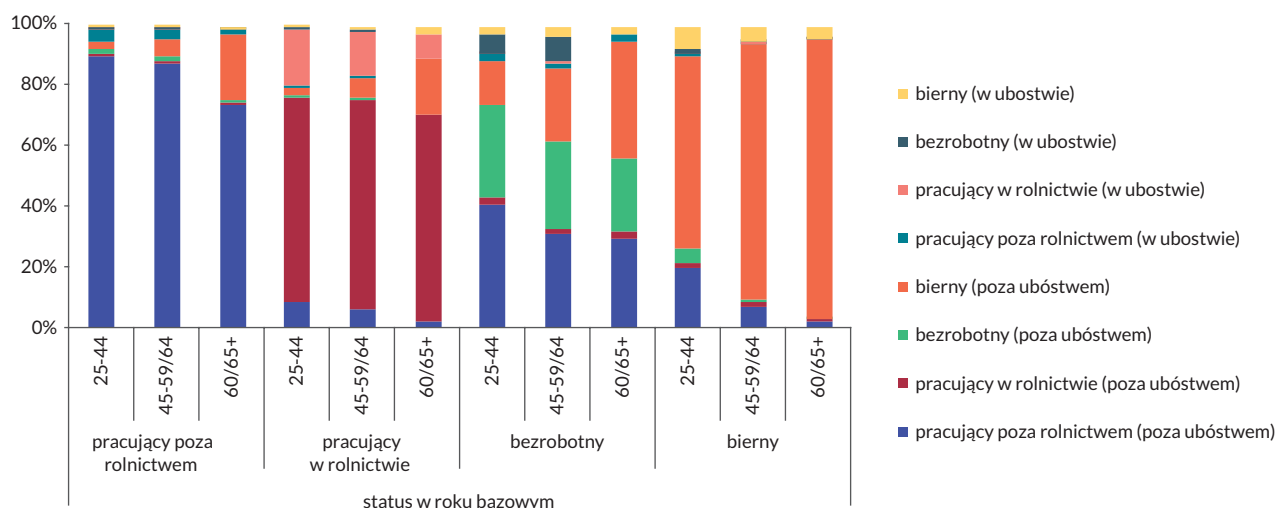
podwyższanie się progu ubóstwa relatywnego (tylko między 2005 a 2008 rokiem o prawie 30% w ujęciu realnym) i w latach 1998-2011 odnotowano znaczny (o 6 p.p.) wzrost stopy ubóstwa relatywnego w grupie osób w wieku niemobilnym. Jednak od 2004 roku wzrosł stopy ubóstwa relatywnego wśród osób w wieku powyżej 45 lat towarzyszył spadek odsetka ubogich w wymiarze quasi-absolutnym. Zatem, pomimo pogorszenia się sytuacji materialnej tej grupy względem pozostałej części ludności, bezwzględnie ich kondycja finansowa stała się w tych latach coraz lepsza, z tym, że poprawiała się wolniej niż wśród młodszych osób w *prime-age*, które w pierwszej kolejności i w większym zakresie skorzystały na poprawie sytuacji na rynku pracy.

Wśród osób w wieku niemobilnym znacznie większy odsetek relatywnie ubogich (43%) niż w populacji ogółem stanowią osoby pracujące, niemniej jednak stopa ubóstwa osób pracujących w wieku niemobilnym jest dość niska. Niemal równą grupą są wśród ubogich w wieku niemobilnym osoby biernie zawodowo (emeryci, renciści i pozostali), wśród których stopy zagrożenia ubóstwem są kilkukrotnie wyższe niż wśród ich pracujących rówieśników. Bezrobotni stanowią niecałe 20% wszystkich ubogich w wieku niemobilnym. Wiek 60 lat w przypadku kobiet i 65 w przypadku mężczyzn jest momentem granicznym, w którym nie tylko zagrożenie ubóstwem znacznie spada, ale także zmienia się jego charakter. Ubóstwo kobiet w wieku powyżej 60 lat i mężczyzn powyżej 65 roku życia to

Wykres II. 51 | Osoby żyjące w ubóstwie relatywnym w roku bazowym wg wieku i statusu (na rynku pracy i materialnego) w roku kolejnym (w latach 2006-2010 r.)



Wykres II. 52 | Osoby żyjące poza ubóstwem relatywnym w roku bazowym wg wieku i statusu (na rynku pracy i materialnego) w roku kolejnym (w latach 2006-2010 r.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

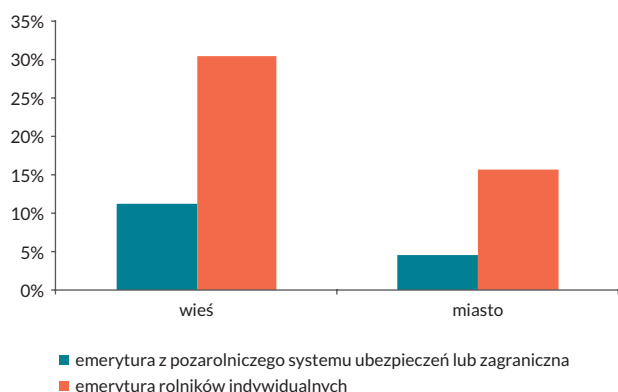
ubóstwo osób biernych zawodowo – jedynie 6% z nich pracuje. Dla co niemal 90% osób w tej grupie głównym źródłem utrzymania jest emerytura lub renta.

Osoby w wieku niemobilnym rzadziej niż osoby młodsze uczestniczą w podnoszeniu kwalifikacji, bądź zmieniają miejsce pracy. Niespełna 2% osób należących do tej grupy deklaruje uczestnictwo w kształceniu ustawicznym (formalnym i pozaformalnym), podczas gdy w ogóle osób w wieku 25-64 lat odsetek ten jest kilkakrotnie wyższy (IBS / CRZL, 2008). Konsekwencją tych cech jest stosunkowo niewielka elastyczność osób w wieku niemobilnym na rynku pracy, co wpływa na trwałość ubóstwa w tej grupie. Prawdopodobieństwa wyjścia z ubóstwa w ciągu roku (od momentu uczestnictwa w BBGD) wśród osób w wieku co najmniej 45 lat są niższe niż wśród młodszych grup wieku. Dotyczy to zarówno ubóstwa w wymiarze relatywnym, jak i quasi-absolutnym. Odwrotną tendencję obserwuje się natomiast dla

prawdopodobieństwa popadnięcia w ubóstwo, które z wiekiem maleje.¹⁵ Jest to szczególnie widoczne w grupie osób w wieku poprodukcyjnym, wśród których zdecydowana większość osób otrzymuje co miesiąc stały dochód w postaci świadczenia emerytalnego, który przeważnie przekracza granicę ubóstwa relatywnego, a tym bardziej granicę ubóstwa absolutnego i quasi-absolutnego. Niższe niż wśród osób młodszych napływy do ubóstwa i odpływy z niego łącznie sprawiają, że sytuacja osób w wieku niemobilnym i poprodukcyjnym jest bardziej stabilna niż młodszych grup, lecz oznacza to także, że ubóstwo jest bardziej trwałe. To natomiast jest silnie powiązane ze statusem na rynku pracy. Zarówno wśród osób w wieku produkcyjnym, jak i poprodukcyjnym trwałość ubóstwa jest największa w przypadku biernych zawodowo i bezrobotnych, a najniższa w grupie osób pracujących poza rolnictwem (por. Wykres II.49).

¹⁵ Przy tym, stosunkowo niewielka część odnotowanych przepływów to ruchy w pobliżu granicy ubóstwa.

Wykres II. 53 | Stopa ubóstwa relatywnego emerytów w zależności od źródła emerytury (w 2011 r.)



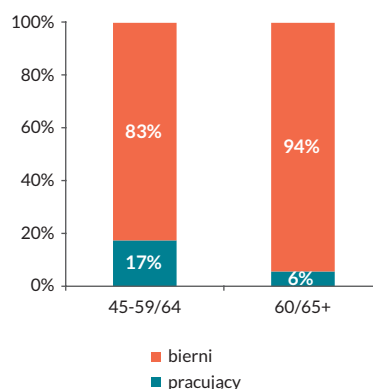
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

Rosnąca z wiekiem trwałość ubóstwa związana jest po pierwsze z niższymi, w stosunku do osób młodszych, przepływami na rynku pracy osób po 45 roku życia (z wyjątkiem oczywiście dezaktywizacji zawodowej w wieku przedemerytalnym i emerytalnym), w szczególności niższymi przepływami do zatrudnienia; a po drugie z faktem, że zarówno w grupie bezrobotnych, jak i biernych zawodowo wraz z wiekiem maleje szansa na wyjście z ubóstwa po podjęciu pracy – w przypadku osób w wieku 25-44 lat wynosi ona 63%, natomiast w przypadku osób w wieku poprodukcyjnym – 48%. Warto także zauważyć, że w przypadku osób w wieku produkcyjnym duże znaczenie dla niepracujących ubogich ma sektor, w którym podejmą pracę. Bierni i bezrobotni, którzy decydują się na pracę w rolnictwie znacznie rzadziej wychodzą z ubóstwa niż pracujący poza rolnictwem. Dla ubogich pracujących z wiekiem natomiast spada prawdopodobieństwo, że pozostając w zatrudnieniu osoby te wyjdą z ubóstwa. Z drugiej strony, wśród nieubogich osób pracujących, wraz z wiekiem maleje zarówno ryzyko wpadnięcia w stan *working-poor*, jak i przepływu do bezrobocia. Wraz z wiekiem zwiększa się więc inercja pozycji na rynku pracy i dochodowej – maleją odpływy z ubóstwa i odpływy z bezrobocia i bierności, ale maleją też napływy do ubóstwa i do bezrobocia. Istotną rolę odgrywa jednak przejście na emeryturę – wśród ubogich pracujących poza rolnictwem większość osób przestaje być uboga wraz z przejściem na emeryturę, wśród pracujących w rolnictwie, bezrobotnych i biernych dotyczy to 30-40% ubogich osób przechodzących na emeryturę.

Sytuacja materialna emerytów

Sytuacja materialna emerytów w dużej mierze zależy jednak od źródła świadczenia emerytalnego. Zagrożenie ubóstwem wśród osób utrzymujących się z emerytury KRUS jest znacznie większe niż tych, których głównym źródłem utrzymania jest emerytura z pozarolniczego systemu ubezpieczeń. Jest to główne źródło dużej różnicy w stopie ubóstwa pomiędzy emerytami zamieszkającymi na wsi (18%) i w mieście (5%). Pomimo względnie niewielkiego zagrożenia ubóstwem, około 8% emerytów pracuje. W grupie osób w wieku poprodukcyjnym na pracę decyduje się 6% emerytów, natomiast wśród osób

Wykres II. 54 | Emeryci wg grupy wieku i aktywności zawodowej (w 2011 r.)



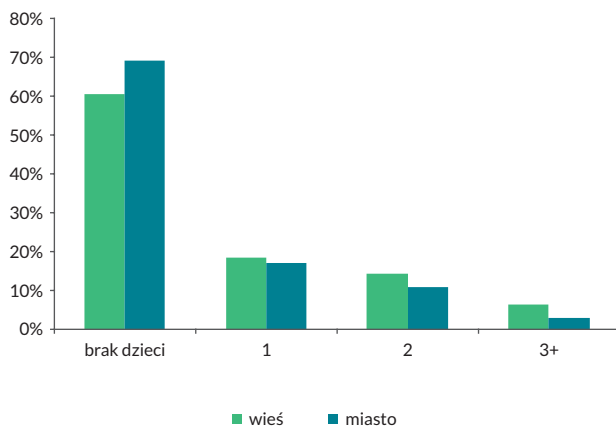
na wcześniejszej emeryturze odsetek ten sięga 17%. Ponad połowa pracujących emerytów jest zatrudniona w sektorze usług. Co trzecia osoba, która jednocześnie pobiera świadczenia emerytalne i jest aktywna zawodowo, pracuje w rolnictwie (w wieku niemobilnym ten odsetek wynosi 25%, w wieku poprodukcyjnym sięga 36%). Fakt posiadania gospodarstwa rolnego skłania część osób starszych do kontynuacji pracy w wieku poprodukcyjnym pomimo otrzymywania świadczeń. Co więcej, emerytura rolników indywidualnych jest na ogół niższa niż ta z pozarolniczego systemu ubezpieczeń. Emeryci aktywni zawodowo poza rolnictwem najczęściej pracują jako nauczyciele (6,3%), średni personel administracyjny (6,5%), pracownicy ochrony (5,3%), lekarze (4,5%) oraz osoby sprzątające (4,4%).

Pomimo pobierania świadczeń emerytalnych i jednocześnie pracy, stopa ubóstwa wśród wszystkich pracujących emerytów sięga 7%. Warto jednak zaznaczyć, że 92% spośród ubogich pracujących emerytów trudni się rolnictwem, zaś stopa ubóstwa wśród emerytów pracujących poza rolnictwem nie przekracza 1%. Jednak dodatkowe dochody z pracy w wielu przypadkach są konieczne dla uniknięcia ubóstwa – jeśli dochód gospodarstwa domowego z pracującym emerytem pomniejszy o jego dochody z pracy, wówczas stopa ubóstwa wśród pracujących emerytów sięga 30%. Można więc stwierdzić, że praca emerytów jest w znacznym stopniu wymuszona ich trudną sytuacją materialną.

2.4 UBÓSTWO MIESZKAŃCÓW WSI

Mieszkańcy wsi stanowią prawie 60% wszystkich ubogich w Polsce, przy czym jedynie niecałe 40% społeczeństwa zamieszkuje tereny wiejskie. Dochód co czwartej osoby na wsi nie przekracza granicy ubóstwa relatywnego, a co dwudziestej – granicy absolutnej. Są to wartości znacząco różne od tych obserwowanych dla obszarów miejskich, gdzie udział osób ubogich wynosił w 2011 roku według miary relatywnej 11%, a w przypadku ubóstwa absolutnego 1%. Przyczyn takiego stanu rzeczy można szukać w obrębie różnic struktury gospodarstw domowych oraz odwołując się bezpośrednio do rolniczej specyfiki

Wykres II. 55 | Struktura gospodarstw domowych z uwzględnieniem liczby dzieci przy podziale na miasto i wieś w 2011 r.



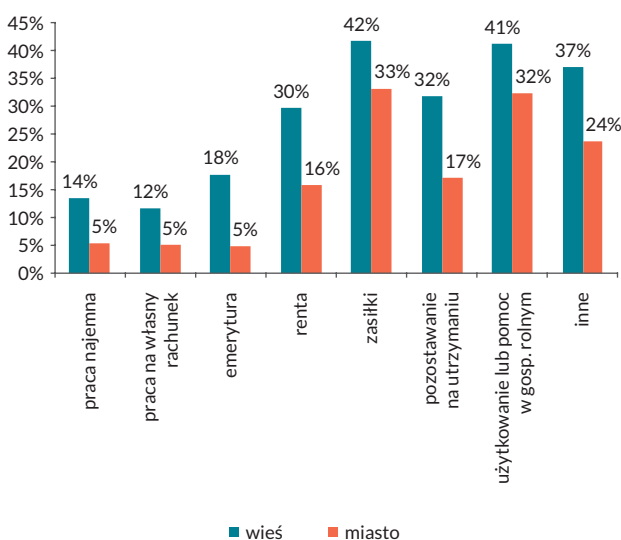
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

polskiej wsi. W tym podrozdziale przedstawiona zostanie charakterystyka ubóstwa na wsi przez pryzmat cech gospodarstw domowych, ze szczególnym naciskiem na związek ubóstwa ze strefą działalności rolniczej gospodarstw domowych.

Wiejskie gospodarstwa domowe

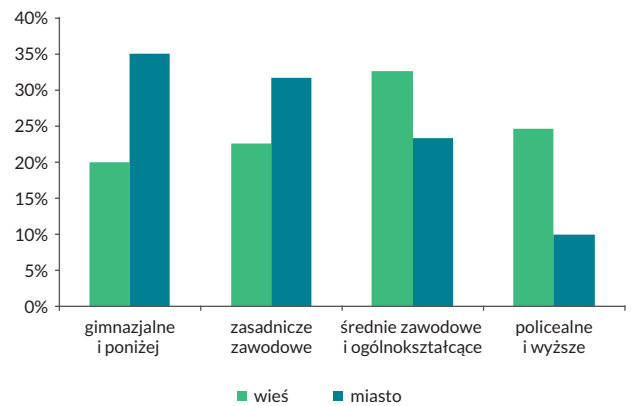
Różnice między gospodarstwami wiejskimi i miejskimi widoczne są już na poziomie ich struktury. Przeciętnie większa o jeden liczba osób w gospodarstwach wiejskich oraz nieco wyższa dzietność, widoczna szczególnie w liczbie gospodarstw wielodzietnych (dwa razy większy odsetek niż w miastach), przyczyniają się do wyższego ryzyka ubóstwa wśród mieszkańców wsi. Co istotne, wyższa liczba osób w gospodarstwach

Wykres II. 57 | Stopa ubóstwa relatywnego w zależności od głównego źródła utrzymania i miejsca zamieszkania (w 2011 r.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

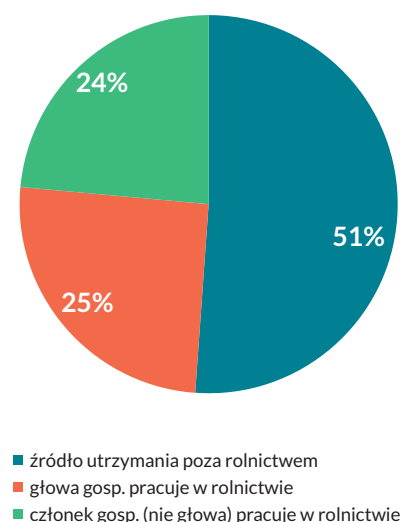
Wykres II. 56 | Struktura osób według wykształcenia przy podziale na miasto i wieś w 2011 r.



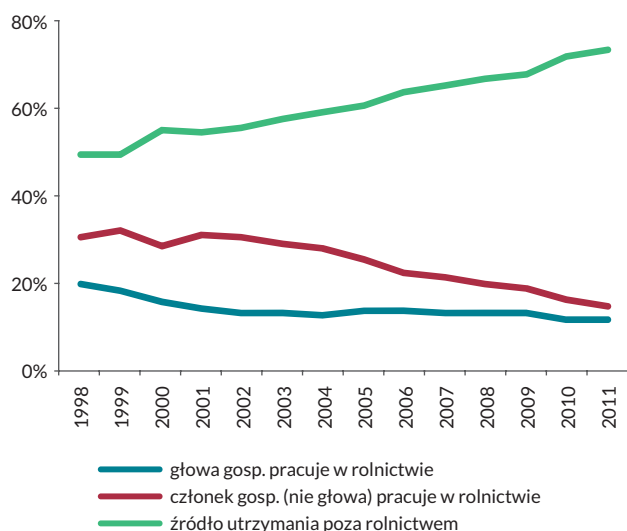
wiejskich nie przekłada w takim samym stopniu jak w mieście na liczbę pracujących, gdyż na wsi więcej jest osób dorosłych będących na utrzymaniu innej osoby – na 10 gospodarstw domowych przypada 5 takich osób, natomiast w miastach jedynie 3.

Ponadto, gospodarstwa wiejskie w porównaniu do miejskich cechują się także niższym przeciętnym poziomem wykształcenia – tak odsetek osób z wykształceniem niższym (gimnazjalnym lub poniżej) jest prawie o ¼ wyższy niż w miastach. Istotne jest również to, iż wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia zmniejsza się odsetek osób mieszkających na wsi, które osiągnęły dany poziom. Wśród osób posiadających wykształcenie wyższe, różnica sięga ponad 50%.

Wykres II. 58 | Udział członków poszczególnych grup gospodarstw domowych w całkowitej liczbie osób ubogich zamieszkałych na wsi (w 2011 r.)



Wykres II. 59 | Udział poszczególnych typów gospodarstw w ogóle wiejskich gospodarstw domowych w latach 1998-2011



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

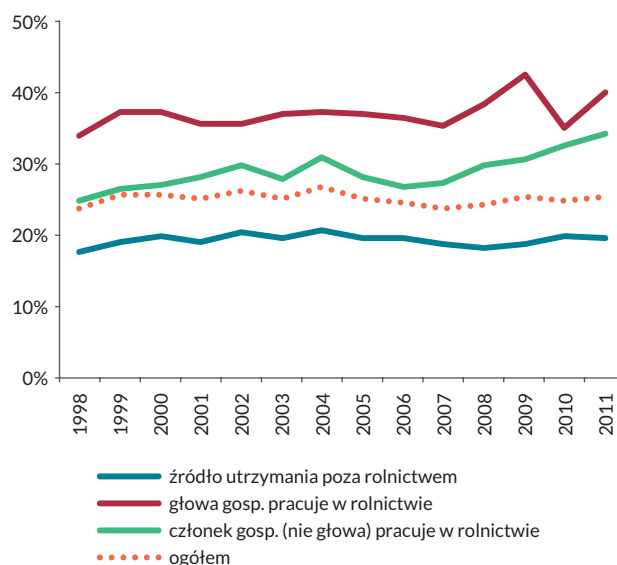
Cechą charakterystyczną ubóstwa na wsi jest jego silne zróżnicowanie ze względu na rodzaj gospodarstwa domowego, wyróżnionych na podstawie źródeł dochodu trzech typów gospodarstw wiejskich: rolniczych (główne źródło dochodu z rolnictwa), częściowo rolniczych (pomocnicze źródło dochodu z rolnictwa) i nierolniczych. W dalszej części podrozdziału zostanie zaprezentowana najpierw charakterystyka gospodarstw nierolniczych wraz z porównaniem do gospodarstw miejskich, a następnie rolnicza specyfika wsi w kontekście ubóstwa.

Ubóstwo gospodarstw nierolniczych

Choć stopa ubóstwa relatywnego wśród osób zamieszkałych na wsi w 2011 roku wyniosła 25% (przy niewielkich wahaniach w latach 1998-2011), to wśród osób będących członkami gospodarstw niezwiązanych z rolnictwem stopa ubóstwa była każdego roku o około 5 p.p. niższa i zbliżona do stopy ubóstwa ogółem w populacji, choć była nadal istotnie wyższa od tej obserwowanej w miastach. Pod względem relacji z rynkiem pracy gospodarstwa nierolnicze mogą zostać porównane z odpowiednikami miejskimi, gdyż wykazują one pod tym względem pewne podobieństwa, ale też różnice, unaczyniające cechy ubóstwa na wsi niezwiązane bezpośrednio ze specyfiką rolnictwa.

Przyjęcie źródła dochodu gospodarstwa domowego jako klucza podziału populacji osób niezwiązanych z rolnictwem wskazuje, że prawie połowa ubogich żyje w gospodarstwach pracowniczych. Co więcej, jest to wielkość porównywalna z tą obserwowaną dla miast, co wskazuje, że zjawisko pracujących ubogich może odgrywać istotną rolę także na obszarach

Wykres II. 60 | Stopa ubóstwa relatywnego mieszkańców wsi w zależności od typu gospodarstwa domowego w latach 1998-2011



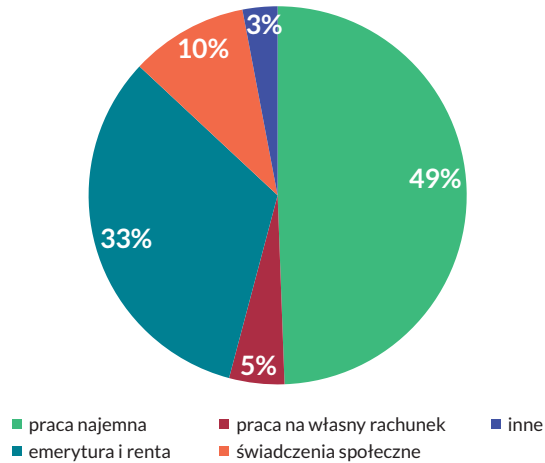
wiejskich. Różnice dotyczą natomiast transferów społecznych, gdyż na obszarach wiejskich większy odsetek osób ubogich zamieszkujących w nierolniczych gospodarstwach domowych utrzymywał się z emerytur i rent. Jednakże, w tym samym czasie udział ubogich na wsi czerpiących główny dochód z świadczeń społecznych był mniejszy. Jeżeli potraktuje się świadczenia społeczne wraz z emeryturami i rentami jako jedną kategorię, to wielkość tej kategorii była zbliżona na obu obszarach, różniła się jedynie struktura transferów trafiających do ubogich – na wsi znacznie powszechniejszym zjawiskiem jest ubóstwo osób, których głównym źródłem utrzymania są emerytury i renty.

Ubóstwo gospodarstw rolniczych

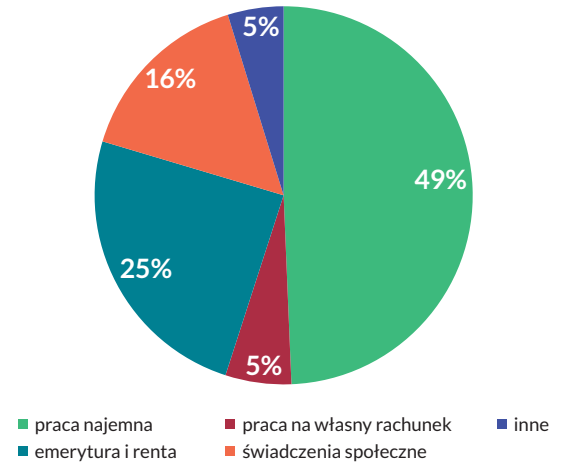
Gospodarstwa domowe nierolnicze, pomimo swej liczebności, nie są odpowiedzialne za skalę ubóstwa na obszarach wiejskich, gdyż ryzyko ubóstwa w tej grupie jest niższe niż przeciętne na wsi. Stąd też należy wnioskować, że to (malejąca) grupa gospodarstw domowych czerpiących dochody z pracy w rolnictwie silnie podnosi stopę ubóstwa na obszarach wiejskich. Osoby należące do gospodarstw związanych z rolnictwem stanowią prawie połowę wszystkich ubogich mieszkańców wsi. Zagrożenie ubóstwem w tego typu gospodarstwach zależy w dużej mierze od skali działalności rolniczej gospodarstwa. W przypadku gospodarstw rolniczych, które nie są ubogie, dochód z działalności rolniczej stanowi średnio ¼ całkowitego dochodu, natomiast w przypadku ubogich gospodarstw rolniczych jest to około ½.¹⁶

16 Zagadnienie struktury dochodów gospodarstw rozwinięte jest w części III opracowania.

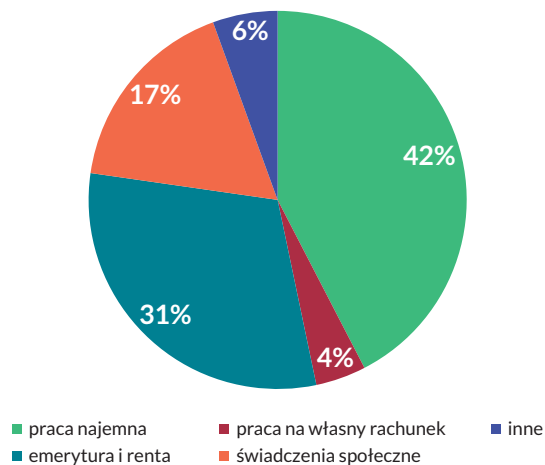
Wykres II. 61 | Struktura osób relatywnie ubogich z gospodarstw wiejskich nierolniczych przy uwzględnieniu źródła dochodu gospodarstwa domowego w 2011 r.



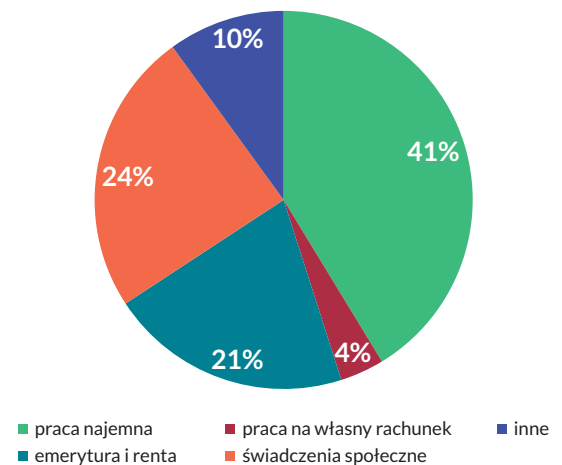
Wykres II. 62 | Struktura osób relatywnie ubogich z gospodarstw miejskich przy uwzględnieniu źródła dochodu gospodarstwa domowego w 2011 r.



Wykres II. 63 | Struktura osób absolutnie ubogich z gospodarstw wiejskich nierolniczych przy uwzględnieniu źródła dochodu gospodarstwa domowego w 2011 r.



Wykres II. 64 | Struktura osób absolutnie ubogich z gospodarstw miejskich przy uwzględnieniu źródła dochodu gospodarstwa domowego w 2011 r.



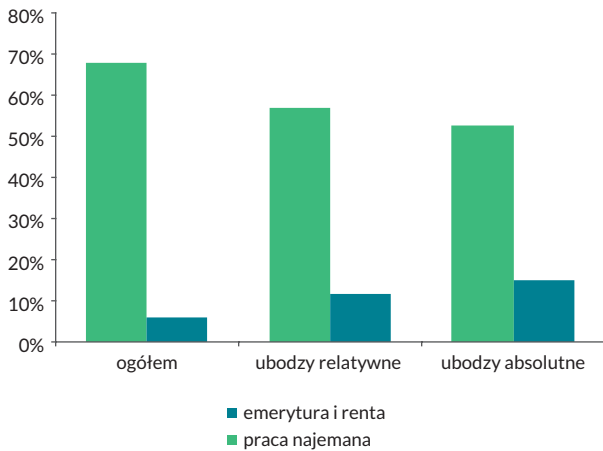
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

Ponadto, obserwuje się także negatywną zależność między stopą ubóstwa a powierzchnią użytków rolnych należących do gospodarstwa rolniczego. Pozwala to sformułować hipotezę, że działalność rolnicza nie zwiększa zagrożenia ubóstwem, jeśli tylko jest prowadzona na odpowiednio dużą skalę. Dane Powszechnego Spisu Rolnego pokazują, że między 2002 a 2010 rokiem przeciętna wielkość areалу gospodarstwa rolnego wzrosła z 5,76ha do jedynie 6,82ha – utrzymujący się rozproszony i niskoproduktywny model gospodarowania w rolnictwie jest czynnikiem pogłębiającym różnicę zamożności osób zamieszkujących gospodarstwa rolne (i w konsekwencji – obszarów wiejskich jako takich) względem mieszkańców miast, pracujących w szybciej zwiększających produktywność i wynagrodzenia sektorach nierolniczych. Odsetek ubogich (w ujęciu

relatywnym) wśród osób utrzymujących się z pracy najemnej na wsi jest trzykrotnie niższy niż wśród utrzymujących się z gospodarstwa rolnego, ale zarazem trzykrotnie wyższy niż odsetek ubogich pracujących w miastach.

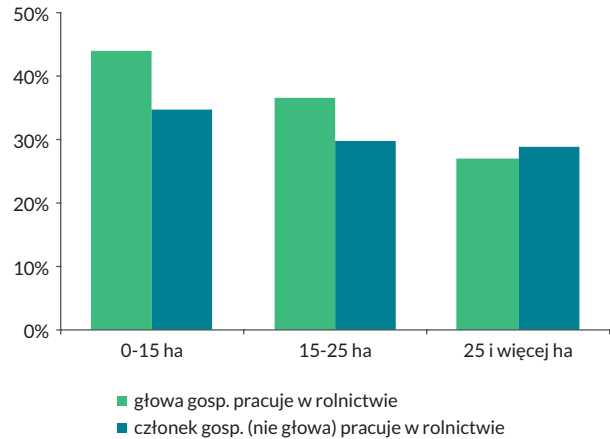
Szczególną grupę na wsi stanowią gospodarstwa domowe, których główne źródło dochodu ma charakter nierolniczy, ale ich dodatkowy dochód pochodzi z użytkowania gospodarstwa rolnego. Gospodarstwa tego typu można określić mianem częściowo rolniczych, gdyż osoby zamieszkujące w takich gospodarstwach są tylko częściowo związane z rolnictwem traktując to jako uzupełnienie głównych dochodów, czy też pozostają w rolnictwie ze względu na przyzwyczajenia lub tradycję. W przeważającej części gospodarstwa te czerpią większość

Wykres II. 65 | Udział gospodarstw częściowo rolniczych o głównym dochodzie z pracy najemnej i emerytury/renty w danej populacji w 2011 r.

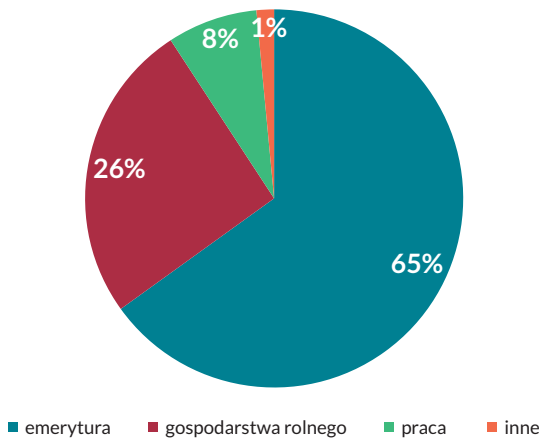


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

Wykres II. 66 | Stopa ubóstwa relatywnego większych gospodarstw, w których co najmniej jedna osoba pracuje w rolnictwie, wg obszaru użytków rolnych (w 2011 r.)

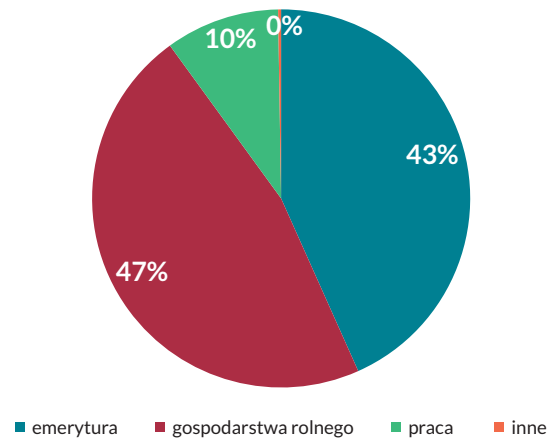


Wykres II. 67 | Struktura emerytów KRUS zagrożonych ubóstwem relatywnym według dochodu gospodarstw domowych w 2011 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

Wykres II. 68 | Struktura emerytów KRUS zagrożonych ubóstwem absolutnym według dochodu gospodarstw domowych w 2011 r.



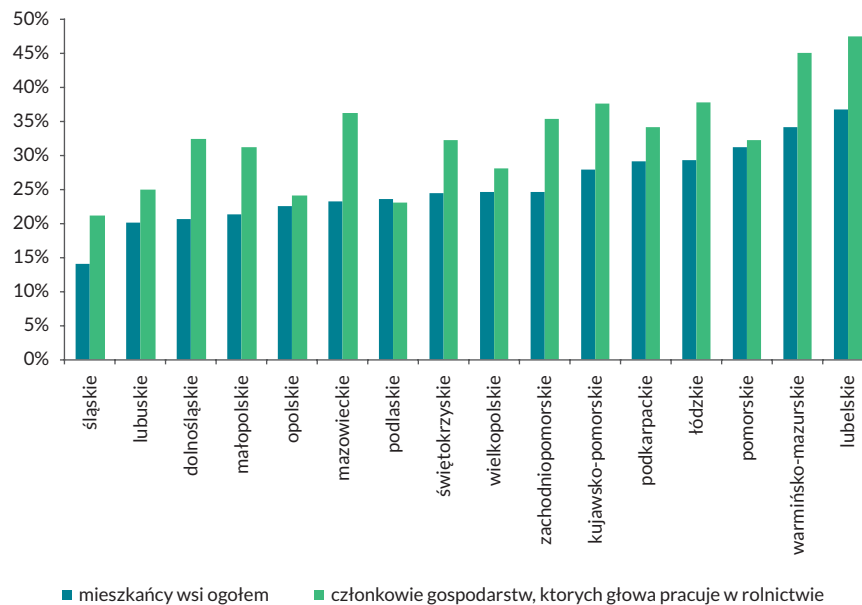
dochodu z pracy najemnej, jednakże przy zawężeniu populacji do osób ubogich udział członków gospodarstw pracowniczych jest niższy, a utrzymujących się głównie z emerytury i renty wyższy niż ma to miejsce dla populacji ogółem. Dla absolutnej i quasi-absolutnej miary ubóstwa, odsetek emerytów i rencistów wśród ubogich jest jeszcze większy, a pracowników jeszcze mniejszy niż w przypadku miary relatywnej.

Osoby pobierające emeryturę z rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w większości przypadków zamieszkują w gospodarstwach o głównym dochodzie pochodzącym z świadczeń emerytalnych. Jednak duży odsetek stanowią również te, które otrzymują emeryturę z KRUS i jednocześnie są członkami gospodarstwa rolniczego. Szczególnie widoczne jest to w przypadku ubóstwa absolutnego, gdzie takie osoby

stanowią ponad 45% osób ubogich posiadających prawo do emerytury z systemu rolniczego. Wskazuje to, że zjawisko ubóstwa wśród rolników i emerytów na wsi jest ze sobą powiązane. Często świadczenia emerytalne w gospodarstwach rolniczych, które mają wysokie ryzyko ubóstwa, stanowią formę zapomogi finansowej dla wszystkich członków gospodarstwa. Z jednej strony, niskie kwoty emerytur rolniczych uniemożliwiają emerytom uniezależnienie się od gospodarstwa rolnego, z drugiej natomiast nawet łącząc emeryturę z dochodem z rolnictwa jest to kwota niewystarczająca do wyciągnięcia wszystkich osób w gospodarstwie z ubóstwa.

W efekcie, o ile stopa ubóstwa relatywnego wśród mieszkańców wsi jest blisko dwa razy wyższa od obserwowanej w miastach wśród osób młodych i wieku produkcyjnym,

Wykres II. 69 | Stopa ubóstwa wśród mieszkańców wsi i w gospodarstwach, w których co najmniej jedna osoba pracuje w rolnictwie (w 2011r.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

to wśród osób w wieku poprodukcyjnym na wsi jest w przypadku kobiet trzykrotnie, a w przypadku mężczyzn – czterokrotnie wyższa niż w mieście. Dysproporcja wynika przede wszystkim z różnic w wysokości emerytur w zależności od ich źródła. Co trzeci emeryt zamieszkały na wsi pobiera emeryturę z rolniczego systemu ubezpieczeń, która przeciętnie jest niższa niż emerytura pobierana z systemu pozarolniczego. Wśród mieszkańców miasta jedynie 7% emerytów pobiera świadczenie emerytalne z KRUS.

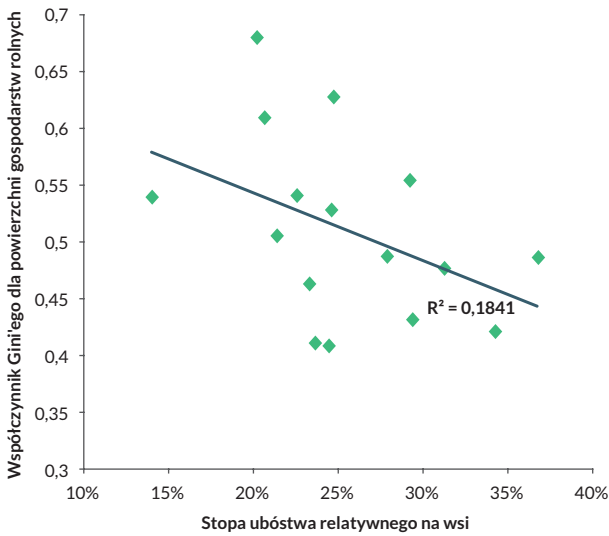
Występuje silny związek między działalnością rolniczą, rozumianą szeroko, czyli z uwzględnieniem sytuacji świadczeniobiorców KRUS, a ubóstwem na wsi. Jednak rola rolnictwa w perspektywie kilkunastu ostatnich lat uległa znacznym zmianom. Jeszcze w roku 1999 połowę gospodarstw domowych na wsi stanowiły takie, w których co najmniej jedna osoba pracowała w rolnictwie, a dla 40% z nich praca w gospodarstwach rolnych stanowiła główne źródło utrzymania. Według danych BAEL liczba osób pracujących w rolnictwie spadła od połowy lat 90. o 40%. W rezultacie, obecnie większość wiejskich gospodarstw domowych (74%) to takie, w których nie ma osoby pracującej w rolnictwie, a odsetek gospodarstw utrzymujących się głównie z rolnictwa spadł do 15%. Zaprezentowane w rozdziale pierwszym dekompozycje i oszacowania przepływów pokazują, że zarówno w ujęciu mikroekonomicznym, jak i zagregowanym, realokacja z rolnictwa do innych sektorów przyczyniała się do obniżania zagrożenia ubóstwem. Warto jednak zauważyć, że wzrost udziału gospodarstw niezwiązanych z rolnictwem odbywa się głównie kosztem gospodarstw, których członkiem jest osoba pracująca w rolnictwie, ale niebędąca głową gospodarstwa. Realokacja poza rolnictwo osób, które będąc głową gospodarstwa utrzymują się z rolnictwa, jest dużo niższa.

Regionalne zróżnicowanie ubóstwa na wsi

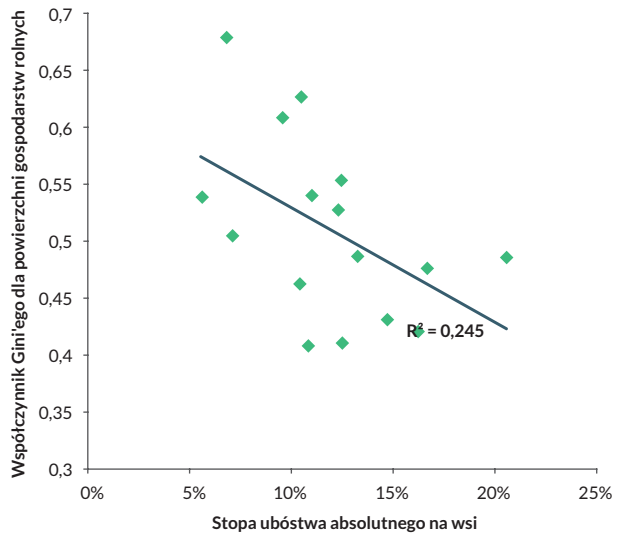
Wysoka stopa ubóstwa na wsi nie jest jednak w skali kraju regułą. W większości województw stopa ubóstwa wśród mieszkańców wsi jest około dwukrotnie większa niż stopa wśród osób zamieszkujących miasta. Są jednak w Polsce regiony, w których stopa ubóstwa wśród mieszkańców wsi jest względnie niska. Należy do nich województwo śląskie, w którym stopa ubóstwa wśród ludności zamieszkałej na wsi wyniosła w 2011 roku 14% i była zbliżona do stopy odnotowanej w śląskich miastach (12%). Województwo śląskie jest regionem o najniższym udziale rolnictwa w zatrudnieniu (wg BAEL 2011 – 2,9%). Najwyższe zagrożenie ubóstwem odnotowano na Lubelszczyźnie, gdzie stopa ubóstwa wśród mieszkańców wsi była 2,5-krotnie wyższa niż w miastach regionu, a rolnictwem trudni się tam 28% ogółu pracujących, czyli więcej niż w jakimkolwiek innym województwie. Niemniej jednak, w przekroju regionów nie występuje statystyczna zależność pomiędzy skalą zatrudnienia w rolnictwie, a ubóstwem na wsi.

Jednym z korelatów ubóstwa na wsi w przekroju województw są nierówności odnoszące się do wielkości areалу gospodarstw rolnych – większe zróżnicowanie powierzchni gospodarstw rolnych w obrębie danego województwa było związane z niższym ryzykiem oraz mniejszą głębokością ubóstwa na wsi (Wykresy II.70-II.71). Nie występowała jednak zależność między przeciętną wielkością gruntów a stopą ubóstwa w województwach. Być może w warunkach polskich, gdzie większość gospodarstw rolnych ma małą powierzchnię, obecności bardziej zróżnicowanej struktury gruntów, wiążącej się z występowaniem większej liczby gospodarstw rolnych o średniej i dużej powierzchni, towarzyszy przeciętnie wyższy poziom produktywności w rolnictwie i w efekcie także niższe ubóstwo na wsi.

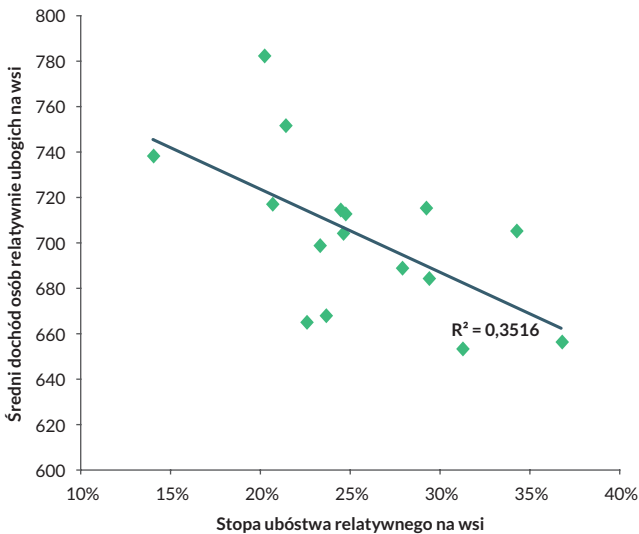
Wykres II. 70 | Stopa ubóstwa relatywnego na wsi a współczynnik Giniego dla powierzchni gospodarstw rolnych według podziału na województwa w 2011 r.



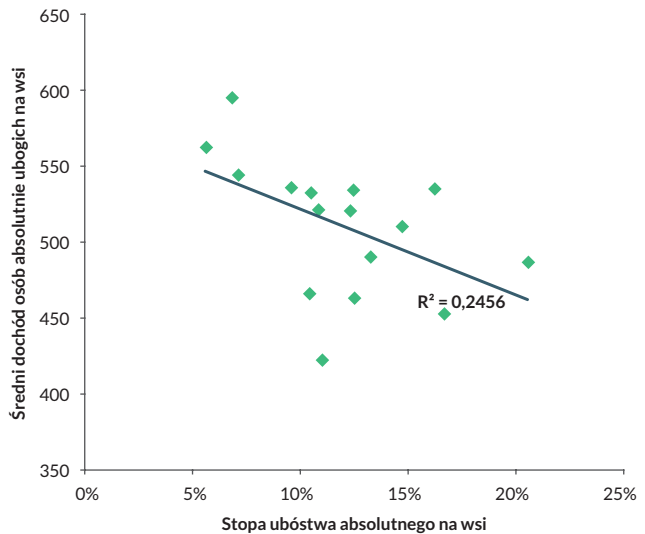
Wykres II. 71 | Stopa ubóstwa absolutnego na wsi a współczynnik Giniego dla powierzchni gospodarstw rolnych według podziału na województwa w 2011 r.



Wykres II. 72 | Stopa ubóstwa relatywnego na wsi a średni dochód osoby ubogiej relatywnie na wsi w 2011 r.



Wykres II. 73 | Stopa ubóstwa absolutnego na wsi a średni dochód osoby ubogiej absolutnie na wsi w 2011 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD.

Ponadto, w województwach z wyższą stopą ubóstwa na obszarach wiejskich większa jest również głębokość ubóstwa (Wykresy II.72-II.73). Wskazuje to na silne powiązania pomiędzy dotkliwością a powszechnością ubóstwa na wsi i sygnalizuje, że istotny problem dla polityki społeczno-gospodarczej mającej na celu redukcję ubóstwa na wsi, gdyż w przypadku obszarów szczególnie dotkniętych ubóstwem działania muszą nie tylko być skierowane do potencjalnie dużej grupy, ale muszą także wziąć pod uwagę głębokość tego negatywnego zjawiska w tych regionach.

Podsumowanie

Niniejszą część raportu poświęcono charakterystyce zróżnicowania skali i natury ubóstwa w Polsce, w szczególności tych grup społeczno-demograficznych, które są nim w największym stopniu dotknięte, lub też ze względu na pewne cechy, np. wiek, mają ograniczone możliwości wydostania się z ubóstwa dzięki własnym działaniom. Choć ubóstwo osób pracujących stało się w całej Europie, w tym w Polsce, zjawiskiem zauważalnym i dyskutowanym, to jednak ubóstwo w Polsce nadal dotyka głównie osoby niepracujące. Brak pracy, a w szczególności utrzymywanie się ze świadczeń społecznych i źródeł niezarobkowych, istotnie i znacząco wpływa na zagrożenie ubóstwem, a powiększająca się luka w dochodach osób biernych zawodowo względem pracujących przekładała się w ostatnich latach na wzrost zagrożenia ubóstwem relatywnym tej pierwszej grupy. Zaprezentowane w rozdziale pierwszym dekompozycje pokazują, że kluczową rolę dla zmian stóp ubóstwa w okresie 1998-2011 odegrały zmiany ryzyka ubóstwa właśnie wśród biernych zawodowo, ale też pracujących i dzieci. W przypadku pracujących, istotną rolę odgrywał czynnik strukturalny – choć ryzyko ubóstwa relatywnego wśród pracujących nieznacznie wzrosło (w konsekwencji wzrostu zróżnicowania dochodów), to było to równoważone przez realokację siły roboczej z rolnictwa do innych sektorów gospodarki. Ta bowiem przyczyniała się do spadku stopy ubóstwa zarówno wśród pracujących, jak i ogółem, niezależnie od wahań koniunkturalnych.

Pogorszenie sytuacji na rynku pracy w latach 1998-2004 było tak silne, że spowodowało wzrost zagrożenia ubóstwem absolutnym i quasi-absolutnym, głównie za sprawą spadku liczby pracujących i wzrostu ryzyka ubóstwa wśród biernych zawodowo. Istotny wkład do tych zmian wniósł wzrost odsetka gospodarstw domowych bez osób pracujących, ale równie ważne było rosnące zagrożenie ubóstwem gospodarstw z jedną osobą pracującą i innymi na utrzymaniu – w obliczu niskiej dynamiki płac, dochody z pracy jednej osoby często były niewystarczające dla uniknięcia tego zjawiska. Procesy te zostały jednak odwrócone w drugiej połowie pierwszej dekady XXI wieku i w efekcie w 2011 roku stopy ubóstwa absolutnego i quasi-absolutnego były wyraźnie niższe niż w roku 1998, dla wszystkich trzech grup na rynku pracy – pracujących (co niemal w połowie wynikało z przesunięcia siły roboczej z rolnictwa do innych sektorów gospodarki), bezrobotnych i biernych. Po roku 2005 kluczowe znaczenie dla spadku ubóstwa miało rosnące zatrudnienie, ale wysoka dynamika wynagrodzeń sprawiała, że także wśród gospodarstw z jedną osobą pracującą zagrożenie ubóstwem absolutnym i quasi-absolutnym wyraźnie spadło. Konsekwencją znacznego wzrostu wynagrodzeń było jednak także podniesienie stopy ubóstwa relatywnego (choć w ujęciu absolutnym już nie) gospodarstw niepracujących, w szczególności emeryckich, a nieznacznie też tych, w których jedna osoba pracuje. Znaczenie zatrudnienia dla uniknięcia ubóstwa potwierdzają także analizowane w rozdziale pierwszym przepływy na poziomie indywidualnym – dla 57% osób, które w okresie 2005-2011 na przestrzeni roku wychodziły z ubóstwa relatywnego, uzyskanie dochodów ponad progiem ubóstwa wiązało się z pracą (w $\frac{2}{3}$ przypadków poza rolnictwem).

W okresie 1994-2011 stopa relatywnego ubóstwa w gospodarstwach z dziećmi była średnio 2,5-krotnie wyższa niż w gospodarstwach bez dzieci, a w ostatnich latach dysproporcja ta nieznacznie się zwiększyła. Największy, kilkunastoprocentowy wzrost stopy ubóstwa relatywnego występuje pomiędzy gospodarstwami z dwojgiem, a tymi z trojgiem dzieci, (ponad $\frac{1}{3}$ członków gospodarstw z trzema osobami poniżej 16 roku życia jest relatywnie uboga. Zaprezentowane w rozdziale drugim wyniki sugerują, że posiadanie dzieci w znacznym stopniu zwiększa zagrożenie ubóstwem w grupie gospodarstw w wieku 25-50 lat – w $\frac{2}{3}$ z ubogich gospodarstw identyczny poziom dochodu wystarczałaby do uniknięcia (relatywnego) ubóstwa, gdyby para nie miała dzieci i nie otrzymywała powiązanych z tym transferów. Od gospodarstw nieubogich z jednym lub dwojgiem dzieci, gospodarstwa te różnią się przede wszystkim niższym wskaźnikiem zatrudnienia i wyższym odsetkiem gospodarstw z tylko jedną pracującą osobą. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja gospodarstw z trojgiem lub większą liczbą dzieci. Ponad połowa ubogich gospodarstw w tej grupie byłaby uboga nawet mając dwójkę dzieci – ich dochody nie wystarczyłyby dla uniknięcia ubóstwa przez rodzinę z dwójką dzieci, a obecność większej liczby potomstwa prowadzi do pogłębienia ubóstwa. Jedynie w 60% przypadków gospodarstwa te utrzymują się z pracy poza rolnictwem (tylko połowa dorosłych w tych gospodarstwach pracuje), a w 20% – z rent i innych świadczeń społecznych (co trzecia osoba dorosła jest bierna zawodowo). Zarówno nieubogie gospodarstwa z co najmniej trójką dzieci, jak i te, które byłyby nieubogie mając dwójkę dzieci, w przeważającej większości utrzymują się z pracy poza rolnictwem, a wskaźnik zatrudnienia jest zdecydowanie najwyższy w grupie gospodarstw nieubogich. Pozwala to postawić tezę, że elementem polityki przeciwdziałającej ubóstwu wśród dzieci powinny być nie tylko transfery wyrównujące lukę w dochodzie ekwiwalentnym wynikającą z posiadania potomstwa, ale też polityka aktywizacji zawodowej, wsparcia łączenia pracy z opieką nad dziećmi i przeciwdziałania długotrwałemu opuszczaniu rynku pracy przez rodziców.

Siła powiązań pomiędzy sytuacją materialną rodziny, a późniejszym dochodem dziecka jest w Polsce porównywalna do obserwowanej w pozostałych krajach Unii Europejskiej – odsetek ubogich wśród osób, które wychowywały się w rodzinie o trudnej sytuacji materialnej jest znacznie wyższy niż wśród osób, które nie doświadczyły w dzieciństwie ubóstwa. Zły stan zdrowia, brak możliwości dalszego kształcenia się, brak wsparcia rodziny czynią zmianę sytuacji materialnej takiej osoby bardzo trudną. Osoby, które doświadczyły ubóstwa w dzieciństwie bądź nastoletniości, są bardziej narażone na przedwczesne rodzicielstwo, które pogłębia złą sytuację finansową (Warzywoda-Kruszyńska & Golczyńska-Grondas, 2010). Słaba pozycja na rynku pracy i brak możliwości

utrzymania siebie i dzieci stwarzają zagrożenie przekazania ubóstwa następnemu pokoleniu, tworząc istotne wyzwanie dla polityki społecznej. Przyglądając się charakterystykom dochodów osób zazwyczaj nieobciążonych już wychowywaniem małych dzieci, czyli w wieku 45 lub więcej lat, można zauważyć, że osoby w tzw. wieku niemobilnym (45-59/64) i poprodukcyjnym znajdują się w mniej zmiennej sytuacji finansowej niż osoby od nich młodsze. Ma to dwojakie skutki. Po pierwsze, wśród osób w wieku niemobilnym ryzyko ubóstwa jest większe niż wśród osób w wieku 25-44, zwłaszcza w przypadku utrzymywania się z innych źródeł niż praca, a po drugie, szanse na wydobycie się z ubóstwa są mniejsze. Taką szansą jest jednak osiągnięcie wieku emerytalnego – wbrew przekonaniu, że grupą silnie zagrożoną ubóstwem są osoby starsze, stopa ubóstwa wśród osób w wieku poprodukcyjnym jest względnie niska – niezależnie od przyjętej miary ubóstwa, osoby w wieku emerytalnym charakteryzowały się najniższym zagrożeniem ubóstwem wśród wszystkich grup wieku powyżej 24 roku życia. Niska stopa ubóstwa relatywnego wśród osób w wieku 65+ jest charakterystyczna także dla innych krajów postkomunistycznych. Jednakże, pracujący emeryci to często osoby, które byłyby w trudnej sytuacji nie pracując. Można też powiedzieć, że jeśli emeryt pomimo tego, że pracuje, nadal jest ubogi, to najpewniej jest rolnikiem. Wśród pobierających emerytury z KRUS stopa ubóstwa jest dużo wyższa niż wśród pobierających emeryturę z ZUS lub zagraniczną i praca, z reguły w gospodarstwie rolnym, nie wystarcza dla wyrównania luki dochodów.

W rezultacie, choć ponad 60% ludności Polski zamieszkuje miasta, to prawie 60% relatywnie ubogich stanowią mieszkańcy obszarów wiejskich i co czwarty mieszkaniec wsi jest relatywnie ubogi. Około ¼ z nich stanowią osoby zamieszkujące gospodarstwa utrzymujące się z pracy poza rolnictwem – pracujący poza rolnictwem na wsi są przeciętnie słabiej wykształceni niż mieszkańcy miast, ale mają niższe ryzyko ubóstwa niż pracujący w rolnictwie. Około ¼ – osoby zamieszkujące gospodarstwa utrzymujące się ze świadczeń społecznych, wśród których dużo wyższy odsetek niż w miastach stanowią emeryci i renciści, w szczególności pobierający świadczenia z KRUS. Około połowę ubogich na wsi stanowią natomiast osoby zamieszkujące gospodarstwa osiągające główny lub dodatkowy dochód z pracy. Zagrożenie ubóstwem w gospodarstwach rolniczych zależy w dużej mierze od skali działalności rolniczej gospodarstwa, bowiem gospodarstwa ubogie z reguły są gospodarstwami niewielkimi, łączącymi dochód z rolnictwa z innymi źródłami (świadczenia, praca poza rolnictwem), ale często nie wystarcza to na domknięcie luki dochodowej względem granicy ubóstwa. W ostatnich kilkunastu latach realokacja do innych sektorów gospodarki dotyczyła w większości gospodarstw, których członkiem była osoba pracująca w rolnictwie, ale niebędąca głową gospodarstwa, co przyczyniało się do poprawy warunków życia tych gospodarstw, ale niska realokacja poza rolnictwo osób, które będąc głową gospodarstwa utrzymywały się z rolnictwa szła w parze z niskim wzrostem produktywności pracy w rolnictwie i przeciętnego areалу gospodarstw. Utrzymujący się rozproszony i niskoproduktywny model gospodarowania w rolnictwie jest czynnikiem pogłębiającym różnice zamożności osób zamieszkujących gospodarstwa rolnicze (i w konsekwencji – obszarów wiejskich jako takich) względem mieszkańców miast, pracujących w szybciej zwiększających produktywność i wynagrodzenia sektorach nierolniczych.

Bibliografia

- Anger, S., & Heineck, G. (2008), Do Smart Parents Raise Smart Children? The Intergenerational Transmission of Cognitive Abilities, Labor and Socio-Economic Research Center, Norymberga 2009.
- Belley, P., & Lochner, L. (2007), The Changing Role of Family Income and Ability in Determining Educational Achievement. Toronto: NBER Working Paper No. 13527.
- Blanden, J., & Gibbons, S. (2006), The persistence of poverty across generations, London School of Economics and Political Science, Londyn 2006
- Brooks-Gunn, J., Duncan, G.J. (1997), The Effects of Poverty on Children; The Future of Children Children and Poverty Vol. 7, No. 2; 1997.
- Case, A., Fertig, A., & Paxson, C. (2005), The lasting impact of childhood health and circumstance. *Journal of Health Economics* (24), s. 365-389.
- d'Addio, A. (2007), Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility across Generations? A Review of the Evidence for OECD Countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Paryż
- Doyle, O., Harmon, C., & Walker, I. (2005), The Impact of Parental Income and Education on the Health of their Children. IZA Discussion Paper No. 1832.
- Edwards, B., & Mromfield, M. (2010), Neighbourhood influences on young children's emotional and behavioural problems. *Family Matters* (84), s. 7-19.
- Ellen, I., & Turner, M. (1997), Does neighborhood matter? Assessing Recent Evidence. *Housing Policy Debate*, Vol. 8 (4), s. 833-866.
- European Commission (2008), Child Poverty and Well-Being in the EU, Office for Official Publications of the European Communities, Luksemburg.
- Geda, A., Jong, N., Mwabu, G., & Kimenyi, M. (2001), Determinants of poverty in Kenya: a household level analysis. ISS Working Papers - General Series 1765019095, International Institute of Social Studies of Erasmus University (ISS), Haga, 2001.
- Huston, A.C. (red.) (1991), Children in poverty. Child development and public policy; Cambridge University Press; Nowy Jork, 1991.
- Jenkins, S., & Siedler, T. (2007), The Intergenerational Transmission of Poverty in Industrialized Countries. DIW-Diskussionspapiere, Berlin, 2007.
- Juárez, F. (2011), Intergenerational transmission of education - Uncovering the mechanisms behind high intergenerational correlations. ECINEQ Working Papers.
- Moore, K. (2005), Thinking about youth poverty through the lenses of chronic poverty, life-course poverty and intergenerational poverty, Chronic Poverty Research Centre, Manchester 2005.
- Mok, T., Can, C., & Sanyal, A. (2007), The determinants of urban household poverty in Malaysia. *Journal of Social Sciences* 3 (4), s. 190-196.
- OECD (2009), Doing Better for Children, OECD Publishing, Paryż, 2009.
- OECD (2008), Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, OECD Publishing, Paryż, 2008.
- OECD (2011), Pisa 2009 at a Glance, OECD Publishing, Paryż, 2011.
- Tarkowska, E. (2007), Oblicza polskiej biedy, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa, 2007.
- Waldfoegel, J., Craigie, T., & Brooks-Gunn, J. (2010), Fragile Families and Child Wellbeing. *Fragile Families*, Vol. 20 (No. 2), s. 87-112.
- Warzywoda-Kruszyńska, W., & Golczyńska-Grondas, A. (2010), Wzmocnić szanse i osłabić transmisję biedy wśród mieszkańców miast województwa łódzkiego - WZLOT. Raport końcowy, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2010.

3. PRACA A NIERÓWNOŚCI I UBÓSTWO

Autorzy:
Maciej Lis
Monika Potoczna

	Wprowadzenie	105
1	Ubóstwo a praca	106
1.1	ZMIANY NA RYNKU PRACY A NIERÓWNOŚCI DOCHODOWE	106
1.2	INTENSYWNOŚĆ PRACY I STRUKTURA DOCHODÓW	114
1.3	NISKIE PŁACE A UBÓSTWO PRACUJĄCYCH	118
2	Trwałość ubóstwa	131
2.1	EPIZODY UBÓSTWA	131
2.2	MOBILNOŚĆ DOCHODOWA	135
2.3	MOBILNOŚĆ PŁACOWA	144
	Podsumowanie	147
	Bibliografia	149

SPIS TABEL / Część 3		
Tabela III. 1	Wybrane wskaźniki zróżnicowania płac w Polsce w latach 1996-2010	114
Tabela III. 2	Zmiany w wybranych rodzajach dochodów oraz w aktywności na rynku pracy wyróżnionych typów gospodarstw domowych w Polsce w latach 1998-2011	117
Tabela III. 3	Liczebność pracujących według wymiaru czasu pracy w latach 1995-2011 (w tysiącach)	129
Tabela III. 4	Przepływy pomiędzy ubóstwem według podejścia mieszkaniowego i dochodowego w panelu 2010-2011	134
Tabela III. 5	Macierz przepływów pomiędzy grupami decylowymi rozkładu dochodów ekwiwalentnych gospodarstw domowych w latach 2009-2010 (%)	136
Tabela III. 6	Względna odległość dochodu medianowego gospodarstwa domowego od granicy ubóstwa relatywnego i absolutnego według rodzajów przepływów w latach 2002-2011	140
Tabela III. 7	Przepływy pomiędzy ubóstwem według podejścia dochodowego i wydatkowego w panelu 2009-2010	141
Tabela III. 8	Zmiany w wydatkach i dochodach ekwiwalentnych gospodarstw domowych przepływających do ubóstwa w panelu z lat 2009-2010	141
Tabela III. 9	Cechy rynku pracy a mobilność płacowa w krajach europejskich	144
Tabela III. 10	Prawdopodobieństwa przejścia do i z pracy nisko wynagradzanej w latach 1994-2001 (%)	145

SPIS RAMEK / Część 3		
Ramka III. 1	Znaczenie rozwarstwienia dochodów i płac dla ubóstwa – metody dekompozycji	113
Ramka III. 2	Definicja pracownika niskopłatnego	121
Ramka III. 3	Wymiar czasu pracy na podstawie BAEL	128
Ramka III. 4	Trwałość ubóstwa mieszkaniowego	134
Ramka III. 5	Mobilność dochodowa a mobilność wydatkowa w Polsce	137
Ramka III. 6	Od pucybuta do milionera?	139
Ramka III. 7	Ubóstwo dochodowe a wygładzanie konsumpcji	141

SPIS WYKRESÓW / Część 3		
Wykres III. 1	Rozwarstwienie dochodowe a zagrożenie ubóstwem relatywnym w 2011 roku	107
Wykres III. 2	Charakterystyki rynku pracy w grupie wieku 15-64 oraz tempo wzrostu PKB (r/r) w Polsce w latach 1992-2011	109
Wykres III. 3	Mediana dochodu ekwiwalentnego w Polsce w latach 1994-2011 (ceny stałe 2010)	110
Wykres III. 4	Współczynnik Giniego w Polsce w latach 1994-2011	110
Wykres III. 5	Pierwszy decyl rozkładu dochodów ekwiwalentnych w Polsce jako procent mediany w latach 1994-2011	110
Wykres III. 6	Dziesiąty decyl rozkładu dochodów ekwiwalentnych w Polsce jako procent mediany w latach 1994-2011	110
Wykres III. 7	Ewolucja gęstości rozkładu dochodu ekwiwalentnego w Polsce w latach 1994-2010 w Polsce (ceny stałe z 2010 roku)	111

Wykres III. 8	Dekompozycja zmian zagrożenia ubóstwem quasi-absolutnym (lewy wykres) oraz głębokości ubóstwa (prawy wykres) na składniki wynikające z wzrostu dochodu ekwiwalentnego, zmiany rozkładu dochodu ekwiwalentnego w latach 1994-2011 w Polsce (w p.p.)	112
Wykres III. 9	Zmiany zagrożenia ubóstwem według stałej granicy z roku 1998 w rozbiu na składniki wynikające ze zmian zatrudnienia, poziomu płac oraz ich rozwarstwienia (prawy wykres) oraz łączny wpływ dochodów z pracy nierolniczej (lewy wykres) w Polsce w latach 1998-2010 (w p.p.)	112
Wykres III. 10	Wybrane wskaźniki zróżnicowania płac w Polsce 1996-2010	114
Wykres III. 11	Relatywna zmiana percentyli rozkładu realnych wynagrodzeń w latach 1996-2010 w Polsce	114
Wykres III. 12	Struktura dochodów gospodarstw domowych w Polsce w latach 1998-2011 (lewy wykres) oraz relatywny wkład poszczególnych składników dochodów do redukcji ubóstwa w 2010 roku (prawy wykres)	115
Wykres III. 13	Struktura dochodów gospodarstw ubogich (lewy wykres) i nieubogich (prawy wykres) w latach 1998-2010 w Polsce	116
Wykres III. 14	Struktura ubogich pracujących w Polsce w roku 2011	119
Wykres III. 15	Zagrożenie ubóstwem relatywnym wśród pracujących w Polsce 2011 roku	119
Wykres III. 16	Stopa ubóstwa ogółem oraz stopa ubóstwa pracujących w Europie w 2011 roku	119
Wykres III. 17	Ubóstwo pracujących w Europie w latach 2005 i 2011	119
Wykres III. 18	Dynamika luki zagrożenia ubóstwem relatywnym i absolutnym między populacją ogółem a pracującymi w latach 1998-2011 w Polsce (w p.p.)	120
Wykres III. 19	Głębokość ubóstwa absolutnego wśród pracujących ubogich i ubogich ogółem w Polsce w latach 1998-2011	120
Wykres III. 20	Porównanie progu niskopłatnej pracy z wysokością granicy ubóstwa relatywnego w Polsce w latach 1998-2011 (w cenach z 2010)	121
Wykres III. 21	Struktura osób pracujących poza rolnictwem w Polsce w 2011 roku	122
Wykres III. 22	Rozkłady dochodów z pracy netto w Polsce w roku 2011	122
Wykres III. 23	Zagrożenie ubóstwem relatywnym a zagrożenie niskopłatnością wśród pracowników najemnych w Polsce w 2011 roku	122
Wykres III. 24	Stopy ubóstwa absolutnego pracujących według płci w latach 1999-2011	122
Wykres III. 25	Relatywna różnica między rozkładami wynagrodzeń mężczyzn a kobiet w Polsce w 2010 roku	123
Wykres III. 26	Zagrożenie ubóstwem a niskopłatność według płci w Polsce w 2011 roku	123
Wykres III. 27	Udział pracowników niskopłatnych według wieku pracownika w gospodarstwach ubogich i nieubogich w Polsce roku 2011	124
Wykres III. 28	Zagrożenie ubóstwem relatywnym wśród pracujących i w populacji ogółem według grup wieku w Polsce w 2011 roku	124
Wykres III. 29	Zmiany w zatrudnieniu osób w wieku 55-64 lat w Polsce w latach 1998-2011	125
Wykres III. 30	Zagrożenie ubóstwem wśród pracujących a wykształcenie	125
Wykres III. 31	Zagrożenie ubóstwem a poziom dochodu ekwiwalentnego według województw w Polsce	126
Wykres III. 32	Zagrożenie ubóstwem pracujących a udział pracowników niskopłatnych według województw w Polsce w 2011 roku	126
Wykres III. 33	Ubóstwo pracujących w grupach zawodów	127
Wykres III. 34	Ubóstwo pracujących według głównego źródła utrzymania gospodarstwa domowego	127
Wykres III. 35	Struktura nieubogich gospodarstw domowych z niskopłatnymi pracownikami w Polsce 2011 roku	127

Wykres III. 36	Struktura ubogich gospodarstw domowych z niskopłatnymi pracownikami w Polsce 2011 roku	127
Wykres III. 37	Struktura gospodarstw pracujących ubogich w 2011 roku	127
Wykres III. 38	Struktura gospodarstw pracujących nieubogich w 2011 roku	127
Wykres III. 39	Liczba faktycznie przepracowanych godzin tygodniowo w ramach różnych form zatrudnienia w latach 1995-2011	128
Wykres III. 40	Wpływ poszczególnych osób w gospodarstwie domowym na zagrożenie ubóstwem wśród osób pracujących	129
Wykres III. 41	Intensywność pracy w gospodarstwie a zagrożenie ubóstwem w Polsce w 2011 roku	129
Wykres III. 42	Struktura gospodarstw według liczby epizodów ubóstwa w krajach UE-15 w latach 2005-2008	132
Wykres III. 43	Prawdopodobieństwo ubóstwa pod warunkiem ścieżki epizodów ubóstwa z przeszłości w Polsce na tle UE-15 w latach 2005-2008	132
Wykres III. 44	Surowy i oczyszczony wpływ epizodu ubóstwa na prawdopodobieństwo bycia ubogim w krajach UE w latach 2005-2008 (p.p.)	132
Wykres III. 45	Oczyszczona trwałość ubóstwa a znaczenie ubóstwa w dzieciństwie w wybranych krajach europejskich w latach 2004-2008	132
Wykres III. 46	Czas trwania w ubóstwie oraz nie-ubóstwie w Polsce (w latach)	133
Wykres III. 47	Zagrożenie ubóstwem mieszkaniowym i quasi-absolutnym w latach 1998-2011	134
Wykres III. 48	Średnie stopy odpływu i napływu dla ubóstwa mieszkaniowego i quasi-absolutnego w Polsce w latach 2005-2011	134
Wykres III. 49	Prawdopodobieństwo pozostania w danym decylnym rozkładzie dochodów w ciągu kolejnego roku w latach 2007 i 2009	136
Wykres III. 50	Szansa zmiany dochodu (wykres lewy) oraz wydatków (prawy wykres) w ciągu roku w różnych grupach dochodowych i wydatkowych w latach 2009-2010	137
Wykres III. 51	Porównanie mobilności dochodowej w Polsce i Europie	138
Wykres III. 52	Prawdopodobieństwo przepływu pomiędzy najwyższym i najniższym decylem rozkładu dochodów gospodarstw domowych w ciągu jednego roku (lewy wykres) oraz trzech lat (prawy wykres) w latach 2005-2008 roku (%)	139
Wykres III. 53	Stopa odpływu z i napływu do ubóstwa w ciągu roku w krajach UE w latach 2005-2008	140
Wykres III. 54	Znaczenie odpływów i napływów dla zmiany zagrożenia ubóstwem w latach 2003-2011 (w p.p.)	140
Wykres III. 55	Struktura ubogich absolutnie według stanu po roku w latach 2003, 2006 i 2011	140
Wykres III. 56	Dystrybuanty rozkładów dochodów wybranych gospodarstw domowych przed (lewy wykres) i po (prawy wykres) zmianie stanu	140
Wykres III. 57	Charakterystyki głowy gospodarstwa domowego a prawdopodobieństwo odpływu z i napływu do ubóstwa w ciągu roku	142
Wykres III. 58	Struktura gospodarstwa domowego a napływy do i odpływy z ubóstwa	143
Wykres III. 59	Prawdopodobieństwo zmiany wynagrodzenia o więcej niż jeden decyl w ciągu roku	144
Wykres III. 60	Prawdopodobieństwo pozostania w danym decylnym rozkładzie wynagrodzeń w ciągu roku	144
Wykres III. 61	Przepływy pomiędzy decylami rozkładu wynagrodzeń w Europie w latach 2004-2008	145
Wykres III. 62	Prawdopodobieństwo pozostania niskopłatnym pracownikiem	146
Wykres III. 63	Wpływ wykonywania pracy niskopłatnej w poprzednim okresie na prawdopodobieństwo niskopłatnej pracy	146

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział poświęcony jest interakcjom między rynkiem pracy na nierównościami dochodowymi z perspektywy równości szans i rezultatów. Polityka państwa, której celem jest wyrównywanie dochodów za pomocą transferu środków od bogatych do biednych jest stosunkowo prosta w implementacji, ale nieoczywista pod względem efektywności. Znacznie większym wyzwaniem w implementacji polityki społecznej jest zapewnienie równości szans. W niniejszej części rozumiemy przez nią związek między dzisiejszą sytuacją dochodową a przyszłością gospodarstw domowych w horyzoncie jednego do ośmiu lat, a także wpływ poziomu zamożności w dzieciństwie dla dochodów osiągniętych w życiu dorosłym. Aktywność państwa w obszarze wyrównywania szans jest lepiej uzasadniona zarówno na poziomie normatywnym jak i efektywnościowym, jednak trudniejsza w realizacji.

Najważniejszym źródłem dochodów gospodarstw domowych jest praca i dlatego osiłą niniejszego rozdziału jest relacja między rynkiem pracy a ubóstwem. Rozpoczynamy go od postawienia tezy, że zagrożenie ubóstwem względnym jest odbiciem poziomu nierówności dochodowych, którą weryfikujemy na podstawie różnic między krajami. Następnie przechodzimy do analizy zmian nierówności w Polsce w reakcji na strukturalne i cykliczne zmiany na rynku pracy po 1994 roku. Zauważamy, że realny spadek sfery ubóstwa w Polsce wynika w dominującym stopniu ze wzrostu poziomu dochodów, a zmiana ich rozwarstwienia ma znaczenie raczej dla jego głębokości. Tę analizę pogłębiamy następnie badając zmiany rozwarstwienia płac oraz intensywność pracy i struktury dochodów w gospodarstwach domowych. Dochody z pracy są głównym źródłem dochodów gospodarstw domowych i to w poziomie zatrudnienia i różnicowaniu płac należy szukać źródeł rozwarstwienia dochodów oraz ubóstwa. Dlatego najpierw charakteryzujemy strukturalną i cykliczną dynamikę intensywności pracy w gospodarstwach domowych ubogich i nieubogich, a następnie kwantyfikujemy znaczeniem zmian zatrudnienia, poziomu i różnicowania wynagrodzeń dla dynamiki realnego ubóstwa. Zauważamy, że zmiany różnicowania wynagrodzeń w niewielkim stopniu przekładają się na redukcję sfery ubóstwa, dla której najistotniejszy jest wzrost zatrudnienia i średniego poziomu dochodów.

O ile wzrost dochodów oraz szoki dotykające rynek pracy wraz z ich absorpcją wyjaśniają większość zmian ubóstwa w Polsce, to same niskie płace nie tłumaczą zjawiska ubóstwa osób pracujących. Dlatego drugi podrozdział niniejszej części poświęcamy ubóstwu osób pracujących. Analiza zjawiska ubogich pracujących na tle międzynarodowym prowadzi do wniosku, że relacja między nierównościami dochodowymi ogółem a ubóstwem pracujących jest nieoczywista. Wzrost zagrożenia ubóstwem wśród pracujących związany ze względną poprawą sytuacji osób niepracujących prowadzi do zmniejszenia rozwarstwienia dochodowego w skali makroekonomicznej. Pomimo podobnych charakterystyk ubogich pracujących w niewielkim stopniu pokrywają się z osobami niskopłatnymi. Wysoka intensywność pracy w gospodarstwie domowym chroni pracowników o niskich wynagrodzeniach przed ubóstwem, zaś niewielka intensywność pracy spycha osoby o względnie wysokich wynagrodzeniach w sferę ubóstwa.

Finalną analizę tej części raportu poświęcamy trwałości ubóstwa, czyli równości szans. Kreślimy sytuację Polski pod względem trwałości ubóstwa na tle innych krajów europejskich. Zastawiamy się na ile epizody ubóstwa mają znaczenie dla dalszych losów osób i gospodarstw, jak również jak istotny jest efekt histerezy ubóstwa. Pokazujemy, że doświadczenie ubóstwa, nawet w tak odległej przeszłości jak dzieciństwo ma znaczenie dla obecnej sytuacji dochodowej. O ile nierówności dochodowe pokazują czy społeczeństwo jest egalitarne co do owoców działalności gospodarczej (dochodów), to trwałość ubóstwa oraz mobilność dochodowa wskazują czy w społeczeństwie istnieje równość szans. Dlatego w kolejnym kroku przechodzimy do analizy mobilności dochodowej ogółem, żeby móc bliżej scharakteryzować mobilność dochodową osób ubogich. Stawiamy pytanie o skalę zmian dochodów osób ubogich w ciągu roku oraz o wpływ tych zmian na opuszczanie strefy ubóstwa. Zauważamy, że realna redukcja ubóstwa odbywa się w większym stopniu przez zmniejszenie napływów niż z opuszczania sfery ubóstwa przez osoby ubogie. Zestawienie korelat stóp napływu do i odpływu z ubóstwa pozwala wskazać na różnice w zagrożeniu ubóstwem trwałym a przejściowym między gospodarstwami domowymi. Szczegółowo analizujemy znaczenie liczby pracujących w gospodarstwach domowych oraz formy ich zatrudnienia dla ryzyka wpadnięcia w ubóstwo, a zwłaszcza dla trwałości ubóstwa. Mając w świadomości rozróżnienie między niskimi wynagrodzeniami a ubóstwem osób pracujących, przedstawiamy wnioski co do mobilności płacowej w Polsce na tle innych krajów OECD.

1 UBÓSTWO A PRACA

1.1 ZMIANY NA RYNKU PRACY A NIERÓWNOŚCI DOCHODOWE

Odejście od rozumienia ubóstwa jako poziomu dochodu zapewnającego przetrwanie biologiczne, a powiązanie go z przeciętnym poziomem dochodu w społeczeństwie oznacza, że stopa ubóstwa staje się jedną z miar nierówności dochodowych, a ubodzy w jednym kraju żyją na poziomie osób zamożnych w innym społeczeństwie (por. Część I). Dlatego niniejszy rozdział rozpoczynamy od pokazania teorii i wyników empirycznych wiążących wzrost poziomu rozwoju i dochodów z nierównościami dochodowymi. Przechodząc do analizy rozwoju w Polsce w ostatnich 20 latach badamy jakie znaczenie dla realnej redukcji sfery ubóstwa ma ewolucja dochodu oraz jego rozwarstwienia. Następnie szczegółowo charakteryzujemy zmiany, które zaszły na rynku pracy w Polsce i kwantyfikujemy wpływ zmian zatrudnienia, poziomu płac oraz ich zróżnicowania na zagrożenie ubóstwem według stałej granicy realnej. Pogłębiając badanie relacji ubóstwa i pracy, w dalszych podrozdziałach pokazujemy znaczne zmiany struktury dochodów i intensywności pracy dla ubóstwa oraz charakteryzujemy zjawisko ubóstwa wśród osób pracujących.

Ocena poziomu rozwoju różnych krajów nie może ograniczać się do zmiennych stricte makroekonomicznych: tempa wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, bezrobocia czy inflacji. Nie mniej ważnymi nośnikami informacji o stopniu zaawansowania społeczno-gospodarczego są wskaźniki mierzące rozwarstwienie dochodowe i spójność społeczną. Wysoka koncentracja zasobów w rękach relatywnie niewielkiej elity jest przy tym na ogół oceniana jako zjawisko niepożądane (OECD, 2012). Relacja między poziomem rozwoju jak i dynamiką wzrostu gospodarczego z jednej strony, oraz nierównościami dochodowymi i majątkowymi z drugiej, jest na gruncie teoretycznym i empirycznym nieoczywista. Niektórzy autorzy (Barro, 1999) wskazują, że relacja między nierównościami, a poziomem rozwoju przybierać powinna kształt odwróconej litery U: z relatywnie niewielkim zróżnicowaniem dochodu w krajach nisko rozwiniętych, maksimum nierówności w państwach przeżywających etap intensywnej industrializacji i ponownym ich spadkiem w krajach postindustrialnych. Jednak empiryczne wsparcie dla tej hipotezy nie jest przekonujące. Prace naukowe, w których przy pomiarze korelacji między poziomem rozwoju a nierównościami uwzględnia się zróżnicowane charakterystyki krajów w różnych okresach pokazują raczej, że relacja między rozwojem gospodarczym a nierównościami jest ujemna: redukcja rozwarstwienia o jedno odchylenie standardowe wiąże się, przeciętnie rzecz biorąc, ze zwiększeniem tempa wzrostu o ok 0,5 p.p. (Benabou, 1996). Przesłankę teoretycznych dla tej ujemnej relacji dostarcza ekonomia polityczna (Persson, Tabellini, 1994), teoria niedoskonałych rynków kapitałowych (Loury, 1981), oraz ekonomia instytucjonalna

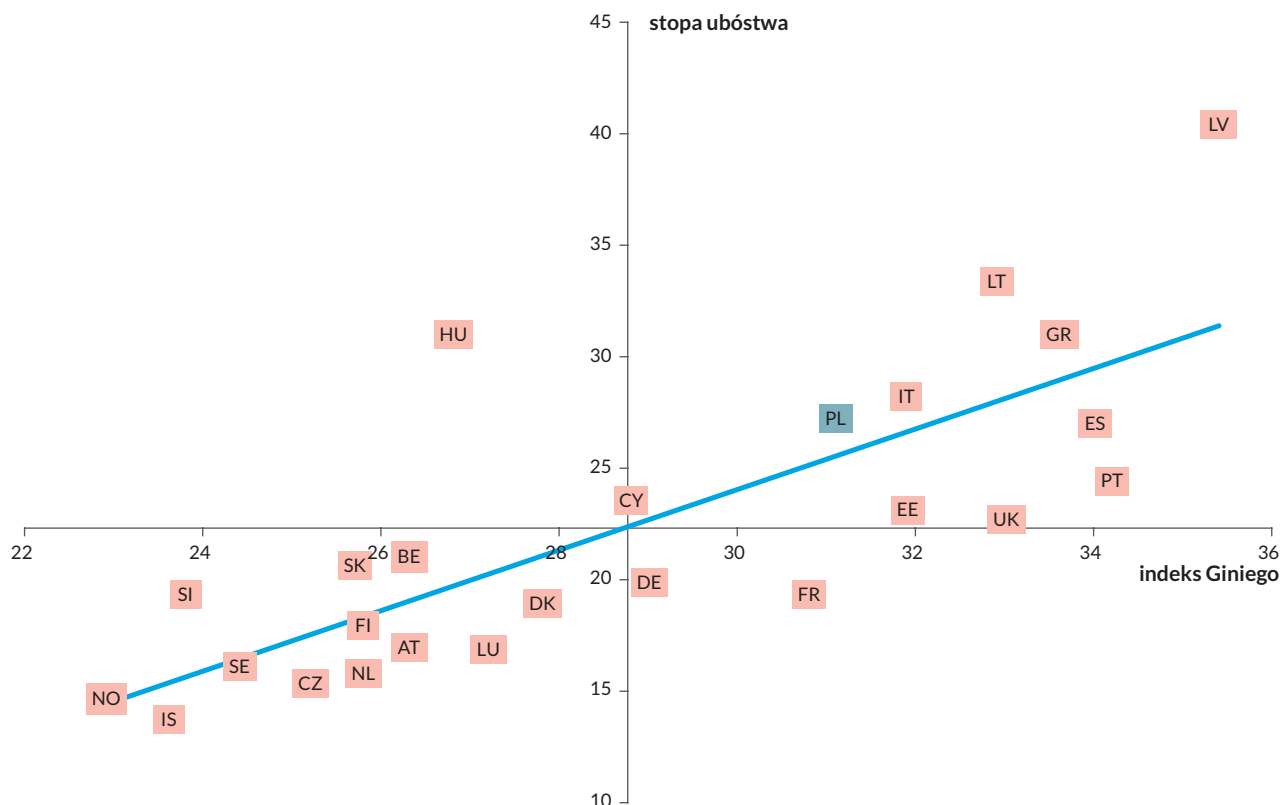
wskazująca na związek między niepewnością co do praw własności, a nierównościami i wzrostem gospodarczym (Alesina, Perotti, 1996).

Ekonomia polityczna tłumaczy zróżnicowanie wyników gospodarczych i nierówności między państwami wpływem poszczególnych części społeczeństwa na polityczny proces decyzyjny. W odniesieniu do nierówności kluczowe znaczenie ma analiza zachowania tzw. środkowego wyborcy (ang. *median voter*). Ze względu na asymetryczność rozkładu dochodów, koncentrującą większą część wyborców po jego lewej stronie, zawsze większość elektoratu osiąga dochód poniżej średniego dochodu w gospodarce. System demokratyczny, w którym każdy dysponuje jednym głosem, powoduje, że większą popularność zyskują partie popierające redystrybucję dochodów od osób relatywnie zamożniejszych do mniej zamożnych. Prowadzi to z jednej strony do spadku nierówności, z drugiej jednak do zmniejszenia stopy oszczędności, a przez to także inwestycji i ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego. Teoria przewiduje więc negatywny wpływ spadku rozwarstwienia na wzrost gospodarczy, o ile spadek ten zostałby osiągnięty dzięki zwiększonej redystrybucji dochodów przez państwo. Ponieważ jednak nie obserwuje się w przekroju międzynarodowym silnego związku między poziomem nierówności a skalą redystrybucji, empiryczne potwierdzenie tej teorii w skali świata napotyka na trudności (Benabou, 1996).

Przeciwny kierunek oddziaływania redystrybucji dochodu implikują modele niedoskonałych rynków kapitałowych. Ograniczenia w dostępie do finansowania (ang. *credit constraints*) odczuwane są przeważnie przez mikroprzedsiębiorstwa i uboższe gospodarstwa domowe, zmniejszając ich aktywność ekonomiczną i ograniczając optymalny poziom inwestycji w gospodarce. W badaniach empirycznych odnawiany jest istotny związek między dostępnością kredytów a stopą inwestycji, który jest jeszcze silniejszy, gdy brana pod uwagę jest dostępność kredytów dla osób z dwóch dolnych kwantyli rozkładu dochodów (Perotti, 1994). Redystrybucja dochodów przez państwo na rzecz biedniejszych gospodarstw domowych mogłaby przełamać ograniczenia płynności części z nich, a tym samym sprzyjać wzrostowi inwestycji i wspierać rozwój gospodarczy na poziomie makro.

Przewidywań dotyczących charakteru związku między nierównościami a poziomem rozwoju dostarcza także ekonomia instytucjonalna, wskazując na prawdopodobną relację między poziomem niepewności co do możliwości skutecznej egzekucji praw własności, a skalą koncentracji dochodu i majątku w społeczeństwie. Wedle ekonomii instytucjonalnej wyższa niepewność polityczna prowadząca do niższej pewności zawieranych kontraktów biznesowych jest większa w mniej egalitarnych

Wykres III.1 | Rozwarstwienie dochodowe a zagrożenie ubóstwem relatywnym w 2011 roku



Uwagi: współczynnik Giniego dla dochodów ekwiwalentnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

społeczeństwach. Wynika to z presji na taką zmianę systemu redystrybucji, który pozbawi posiadaczy części dóbr lub praw majątkowych związanych z nimi (np. dywidend). Niepewności co do praw własności zmniejsza z kolei stopę inwestycji i akumulację kapitału obniżając, przynajmniej przejściowo, tempo wzrostu gospodarczego. Badania empiryczne zdają się potwierdzać te przewidywania, wskazując na zależność między stabilnością praw własności a nierównościami społecznymi, niemniej jednak dowody na bezpośrednie przełożenie się stopnia ochrony praw własności na wzrost gospodarczy są bardziej mgliste (Benabou, 1996).

O ile, w świetle przedstawionych przewidywań teoretycznych i dowodów empirycznych, powiązanie nierówności i wzrostu gospodarczego nie jest jednoznaczne i stabilne w czasie oraz w przekrojach międzynarodowych (Lundberg, Squire, 1999), to nie wyklucza to istnienia polityk, które jednocześnie uznaje się za pro-wzrostowe i redukujące nierówności społeczne. Do tego typu obszarów interwencji publicznej zaliczyć można upowszechnienie edukacji, zmniejszanie zróżnicowania ochrony prawnej stosunku pracy w różnych typach umów, zwiększanie wydatków na aktywne polityki rynku pracy, zmniejszanie wszelkich praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy, w tym zwłaszcza tych dotyczących kobiet i imigrantów (OECD, 2012).

Warto zauważyć, że różnice w stopach ubóstwa relatywnego pomiędzy krajami europejskimi są niemalże w pełni tłumaczone przez rozwarstwienie dochodowe, a korelacja między współczynnikiem Giniego i stopą zagrożenia ubóstwem wynosi prawie 0,8 (por. Wykres III. 1). Ta relacja jest szczególnie silna wśród krajów o niskich nierównościach. Natomiast w krajach charakteryzujących się znacznie większym rozwarstwieniem (współczynnik Giniego powyżej 30), do których zalicza się Polska, republiki bałtyckie, kraje południa Europy oraz Wielka Brytania (por. Część I), na stopę ubóstwa wpływają również inne czynniki niż ogólne rozwarstwienie dochodów.

Różnice między krajami w poziomie nierówności zależą głównie od nierówności dochodów z pracy, poziomu aktywności zawodowej oraz hojności systemu zabezpieczenia społecznego. Część państw anglojęzycznych (Wielka Brytania, Australia, Kanada) cechuje się silnym rozwarstwieniem płac i dużym udziałem osób pracujących w niepełnym wymiarze, co prowadzi zarówno do wysokiego poziomu płac jak i znacznych nierówności dochodowych między pracującymi, które tylko częściowo są zredukowane przez politykę transferową. Z drugiej strony spektrum znajdują się państwa skandynawskie i Szwajcaria, o znacznie mniejszych nierównościach dochodów z pracy i wysokich poziomach wskaźników zatrudnienia. W tych krajach transfery są powszechne i pełnią mniejszą rolę redystrybucyjną. Polska kwalifikuje się do grupy krajów o wysokim zróżnicowaniu,

wynikającym z nierówności dochodów z pracy (por. Część I). Temu zjawisku towarzyszy niski poziom zatrudnienia podobnie jak na Węgrzech, Grecji czy Hiszpanii. Jednocześnie system podatkowo-transferowy jest słabo progresywny, co prowadzi do poziomu rozwarstwienia i ubóstwa bliskiemu przeciętnemu dla krajów OECD (OECD, 2012).

W ostatnich dwóch dekadach rozwarstwienie dochodowe w krajach OECD wzrasta w średnim tempie 1,7% rocznie, najbardziej w krajach anglojęzycznych, nordyckich i Izraelu (OECD, 2011). Najczęściej to zjawisko jest tłumaczone postępem technologicznym faworyzującym wysokie kwalifikacje (ang. *skill-biased technological change*), a krótkookresowo przez wpływ jaki na wzrost nierówności płacowych miał kryzys finansowy z roku 2008. Wykonawcy prac rutynowych podlegają presji konkurencyjnej ze strony automatyzacji, co powoduje spadek popytu na ten rodzaj pracy oraz spadek płac osób ze środka rozkładu. Z drugiej strony produktywność osób o wysokich kwalifikacjach jest zwiększana przez komputeryzację a jednocześnie rośnie popyt na pracę osób nisko wykwalifikowanych, ale wykonujących czynności nie poddające się automatyzacji. Te zjawiska prowadzą do względnego obniżenia płac osób średnio wykwalifikowanych, co jest obserwowane w porównaniach międzynarodowych (Autor i in., 2006; Goos i in., 2009). Globalizacja rynków zbytu oraz produkcji prowadzi też do większej koncentracji popytu na pracowników wysoko i nisko wykwalifikowanych w przekroju międzynarodowym, zwiększając popyt na względnie lepiej wykwalifikowanych pracowników w krajach rozwiniętych i obniżając na pozostałych, co prowadzi do zwiększenia nierówności (Feenstra, Hanson, 1996). Ponadto otwarcie granic zwiększa presję konkurencyjną wywieraną na nisko-produktywne firmy, dodatkowo przyczyniając się do pogorszenia względnej pozycji osób słabiej wynagradzanych (Helpman i in., 2010).

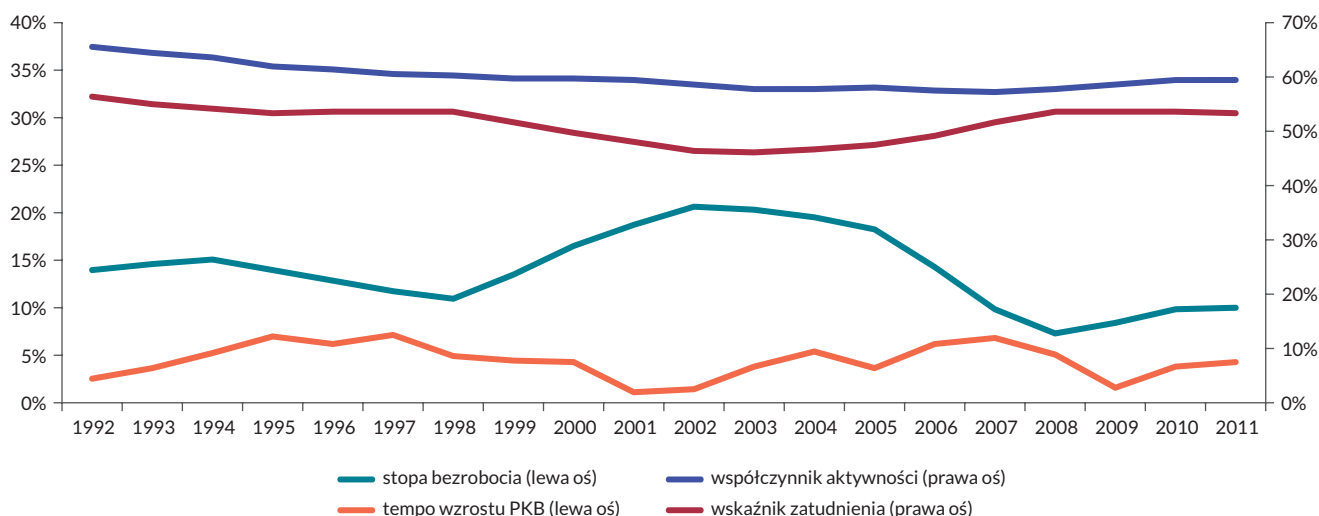
Obok długofalowych przemian technologicznych rozkłady dochodów mogą zmieniać się pod wpływem jednostkowych zdarzeń takich jak kryzysy ekonomiczne. Kryzys następuje zazwyczaj w sytuacji przegrzania koniunktury w wybranym sektorze gospodarki takim jak ICT (kryzys tzw. dotcomów początku lat 2000.) czy nieruchomości (kryzys roku 2008). W następstwie załamania koniunktury w przegrzanej gałęzi gospodarki dochodzi do szybkiej, a jednocześnie głębokiej realokacji zasobów do innych branż i znacznej skali dezinvestycji. Prowadzi to nieuchronnie do restrukturyzacji zatrudnienia w kurczącym się sektorze i jego kooperantach oraz do przejściowego wzrostu bezrobocia i zmian w strukturze oraz wysokości płac w gospodarce. Dotychczasowe analizy znaczenia zaburzeń makroekonomicznych dotyczących gospodarkę Polskę po 1990 roku koncentrowały się zwłaszcza na identyfikacji skutków kryzysu rosyjskiego dla polskiego rynku pracy w skali makro (Bukowski i in., 2008; Bukowski i in., 2013), ocenie zmian nierówności płacowych (Magda, Szydłowski, 2008) oraz ewolucji luki płacowej między płciami (Matysiak i in., 2010). W dalszej części staramy się uzupełnić te prace skupiając się na pytaniu o znaczenie zaburzeń makroekonomicznych dla rozwarstwienia dochodowego w Polsce w ostatnim dwudziestolecu.

Zmiany gospodarcze po 1990 roku przejawiały się między innymi w głębokiej zmianie struktury popytu na pracę. Dostosowanie podaży pracy do zmienionej struktury popytu nie było jednak na tyle elastyczne, żeby nie przełożyć się na istotny wzrost bezrobocia. Nie bez znaczenia, zwłaszcza po roku 2008, były także nie w pełni elastyczne płace, utrudniające absorpcję szoków popytowych na rynku pracy innymi kanałami niż poprzez silne fluktuacje bezrobocia (Bukowski i in., 2013). Stopniowo poszczególne sektory były poddawane coraz silniejszej konkurencji międzynarodowej, zwłaszcza po 1995 roku, kiedy nasiliły się procesy integracyjne z Unią Europejską, sfinalizowane pełną formalną integracją w maju 2004 roku. Dodatkowo wzmogło to presję restrukturyzacyjną w polskiej gospodarce, jednocześnie wzmacniając zagrożenie wzrostem nierówności i skali ubóstwa. Szczególną cezurą był rok 1998, w którym Polskę, podobnie jak kilka innych krajów regionu, dotknął kryzys rosyjski¹. W jego konsekwencji rozpoczęła się tzw. druga fala restrukturyzacji, znacznie wzrosło bezrobocie i spadło zatrudnienie. Choć w większości krajów regionu sytuacja na rynku pracy zaczęła się poprawiać już w 2001 roku, to w Polsce, istotna poprawa nastąpiła dopiero pięć lat później, w 2006 roku (MPiPS, 2008). W tym czasie doszło także do pogłębienia się zróżnicowania płac i dochodów w polskiej gospodarce (Magda, Szydłowski, 2008). Szybkiego wzrost PKB i zatrudnienia oraz spadek bezrobocia po roku 2005 został przerwany przez międzynarodowy kryzys finansowy z końca roku 2008. Choć Polska jako jedyny kraj w Europie uniknęła recesji, dynamika gospodarki wyraźnie osłabła, a spowolnienie przełożyło się na relatywnie niewielki wzrost bezrobocia. W latach 2011-2012 doszło w Europie do drugiej fali kryzysu, która przełożyła się na koniunkturę w Polsce w podobnym stopniu co jego pierwsza odłona, wzmocniła negatywne zjawiska na rynku pracy i spowodowała spadek dochodów realnych przy stabilizacji zatrudnienia.

Fluktuacjom dynamiki wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i bezrobocia towarzyszyły zmiany poziomu nierówności dochodowych. Przez cały okres zmienność współczynnika Giniego dla Polski utrzymywała się w przedziale 29-32. Zarówno zmiany cykliczne jak i długofalowe nie wskazują, jak dotąd, na jakikolwiek wyraźny trend w tym zakresie, lokując Polskę wśród krajów o średnim poziomie nierówności w OECD. Są one stale niższe od Ameryki Południowej, USA czy krajów południa Europy, gdzie współczynnik Giniego trwale przekracza 35, ale sporo wyższe od krajów nordyckich, Japonii czy Korei, ze współczynnikiem Giniego poniżej 25 (Eurostat, OECD).

Zmiany gospodarcze oraz zmiany skali nierówności dochodowych w latach 1994-2011 można podzielić na cztery zasadnicze fazy: ekspansji gospodarczej do roku 1998, okresu kryzysowego lat 1999-2003, szybkiego wzrostu w latach 2005-2008 oraz stabilizacji w latach 2009-2011. W fazie pierwszej nierówności dochodowe rosły przyczyniając się do zwiększenia skali

¹ Kryzys finansowy w Rosji z 1998 roku związany był z dewaluacją rubla oraz zawieszeniem spłaty zadłużenia zagranicznego, czyli częściowym bankrutem tego kraju. Jego konsekwencją były znaczne perturbacje na międzynarodowych rynkach finansowych, ale kraje Europy Środkowo-Wschodniej najbardziej dotknięte zostały przez załamanie popytu na swoje towary (por. MPiPS, 2008).

Wykres III.2 | Charakterystyki rynku pracy w grupie wieku 15-64 oraz tempo wzrostu PKB (r/r) w Polsce w latach 1992-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL oraz OECD (PKB).

ubóstwa. Tuż przed kryzysem rosyjskim tj. w latach 1997-1998 doszło do odwrócenia tego trendu, jednak generalnie potrzeba zmian strukturalnych w polskiej gospodarce do czasu przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 roku była na tyle silna, że szybkiemu wzrostowi gospodarczemu i równoległemu wzrostowi dochodów towarzyszył zauważalny wzrost nierówności. PKB w tym okresie rósł przede wszystkim w wyniku wzrostu wydajności pracy, a nie akumulacji kapitału czy wzrostu zatrudnienia (por. MPiPS, 2008), którego wskaźnik w grupie 15-64 utrzymywał się w tym okresie na poziomie ok. 53%. Ponieważ jednocześnie wzrastały nierówności płacowe, można podejrzewać, że zachodzące zmiany struktury gospodarczej preferowały do roku 2004 wyższe kwalifikacje kosztem niższych i średnich. Szybki wzrost gospodarczy w latach 1994-1998 wiązał się z pogarszaniem względnej sytuacji osób najuboższych (pierwszy decyl rozkładu wynagrodzeń) oraz z relatywnym bogaceniem się osób najbogatszych (dziesiąty decyl).

W następstwie spowolnienia gospodarczego po kryzysie rosyjskim stabilizacja ta zakończyła się. Wzrost gospodarczy znacznie spadł, a wzrost medianowych dochodów znacznie wyhamował w latach 1998-2005. Jednocześnie nastąpił wyraźny wzrost bezrobocia aż do 21% w 2002 roku. Transfery społeczne, a w szczególności zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia przedemerytalne oraz renty z tytułu niezdolności do pracy, w niewielkim stopniu zdołały złagodzić dochodowe konsekwencje utraty pracy, nie zapobiegając pogłębianiu się nierówności dochodowych. Znaczny wzrost relacji między dochodami dziesiątego i piątego decyla rozkładu dochodów oraz adekwatne obniżenie się relatywnej wielkości dochodów osób najuboższych wskazuje, że okres 1998-2005 sprzyjał przede wszystkim osobom relatywnie lepiej wykwalifikowanym, dotykając szczególnie silnie osoby najmniej produktywne (por. Wykresy III.3-6).²

Ożywienie gospodarcze z lat 2005-2008 przyniosło odwrócenie tej negatywnej tendencji. Wzrost popytu na pracę przełożył się na zatrudnienie, którego wskaźnik wzrósł z 46% w latach 2002-2004 roku do 53% w roku 2008.³ Rosnące zatrudnienie oraz płace spowodowały wzrost dochodów gospodarstw domowych, również najuboższych. W przeciwieństwie do lat 1994-1998 tempo wzrostu medianowego dochodu było wyższe niż tempo wzrostu PKB. Mediana realnego dochodu ekwiwalentnego rosła w latach 2005-2008 o 8,5% rocznie. Wyraźnie zmniejszyły się nierówności społeczne – współczynnik Giniego spadł z prawie 32 do 30,7 w 2008 roku, dochody 10% najuboższych gospodarstw urosły względnie z 49% do 52% mediany a 10% najbogatszych zmniejszyły się z 201% do 196,7% mediany dochodów ekwiwalentnych.

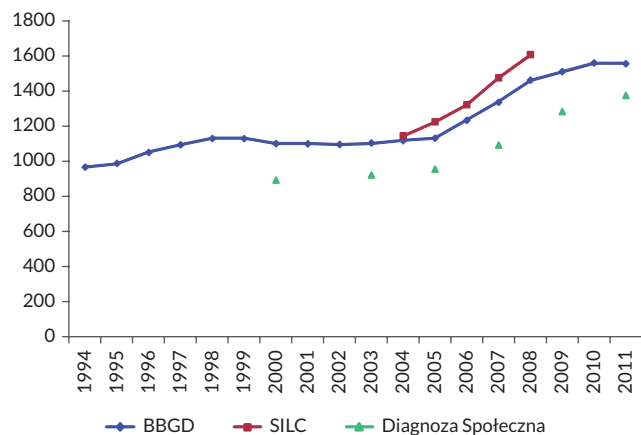
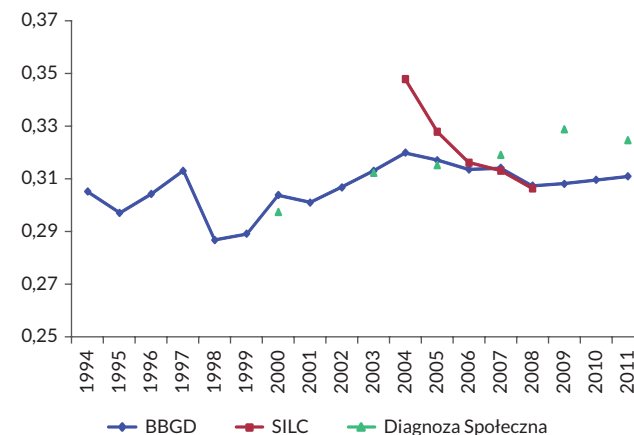
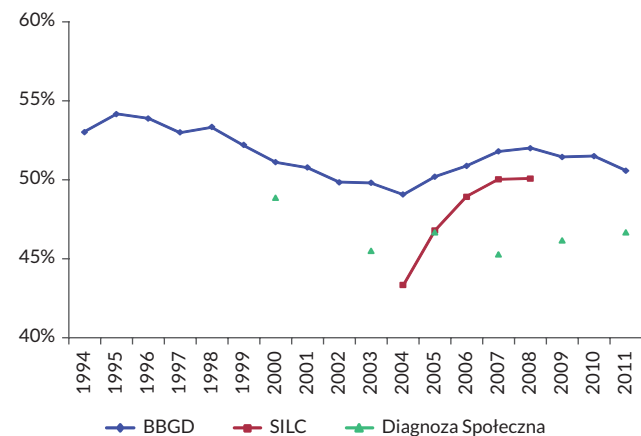
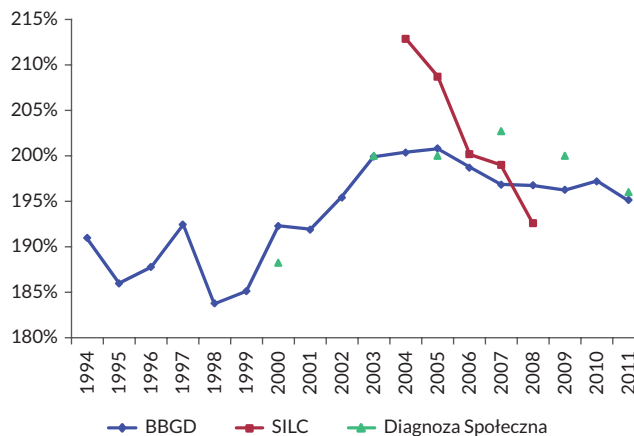
Oslabienie wzrostu gospodarczego z lat 2008-2011 w znacznie mniejszym stopniu niż poprzednio przełożyło się na rynek pracy. Dzięki zwiększeniu podaży pracy wskaźnik zatrudnienia utrzymał się na poziomie 53%, mimo tego, że równoległe z 6,7% do 9,7% wzrosła stopa bezrobocia.⁴ Dynamika płac realnych spowolniła do 2,1% w ujęciu rocznym, przy równoległej stabilizacji współczynnika Giniego i zamrożeniu względnej pozycji gospodarstw najbogatszych i najbiedniejszych. Spowolnienie dynamiki rozwoju przerodziło się więc w zatrzymanie trendu redukcji ubóstwa relatywnego, a dochody medianowego gospodarstwa domowego przestały rosnąć. Z drugiej strony osłabienie koniunktury nie spowodowało istotnego zwiększenia nierówności dochodowych.

Powyższe procesy są wyraźnie widoczne na rozkładzie gęstości dochodu ekwiwalentnego. Rozkład dochodów jest prawostronnie skośny, co oznacza, że średni dochód jest wyższy zarówno od mediany jak i dominanty rozkładu. Oznaką spadku

² Wzrost nierówności jest potwierdzany zarówno w bazach BBGD jak i Diagnozy Społecznej.

³ Dane BAEL dla grupy wieku 15-64 lata.

⁴ Dane BAEL dla grupy wieku 15-64 lata.

Wykres III. 3 | Mediana dochodu ekwiwalentnego w Polsce w latach 1994-2011 (ceny stałe 2010)**Wykres III. 4 | Współczynnik Giniego w Polsce w latach 1994-2011****Wykres III. 5 | Pierwszy decyl rozkładu dochodów ekwiwalentnych w Polsce jako procent mediany w latach 1994-2011****Wykres III. 6 | Dziesiąty decyl rozkładu dochodów ekwiwalentnych w Polsce jako procent mediany w latach 1994-2011**

Uwagi: dochody w cenach stałych z 2010 roku. Duże skoki pomiędzy latami w badaniach sprzed 1998 roku mogą wynikać ze nieco innej metodologii BBGD oraz mniejszej wiarygodności badań z tamtego okresu.

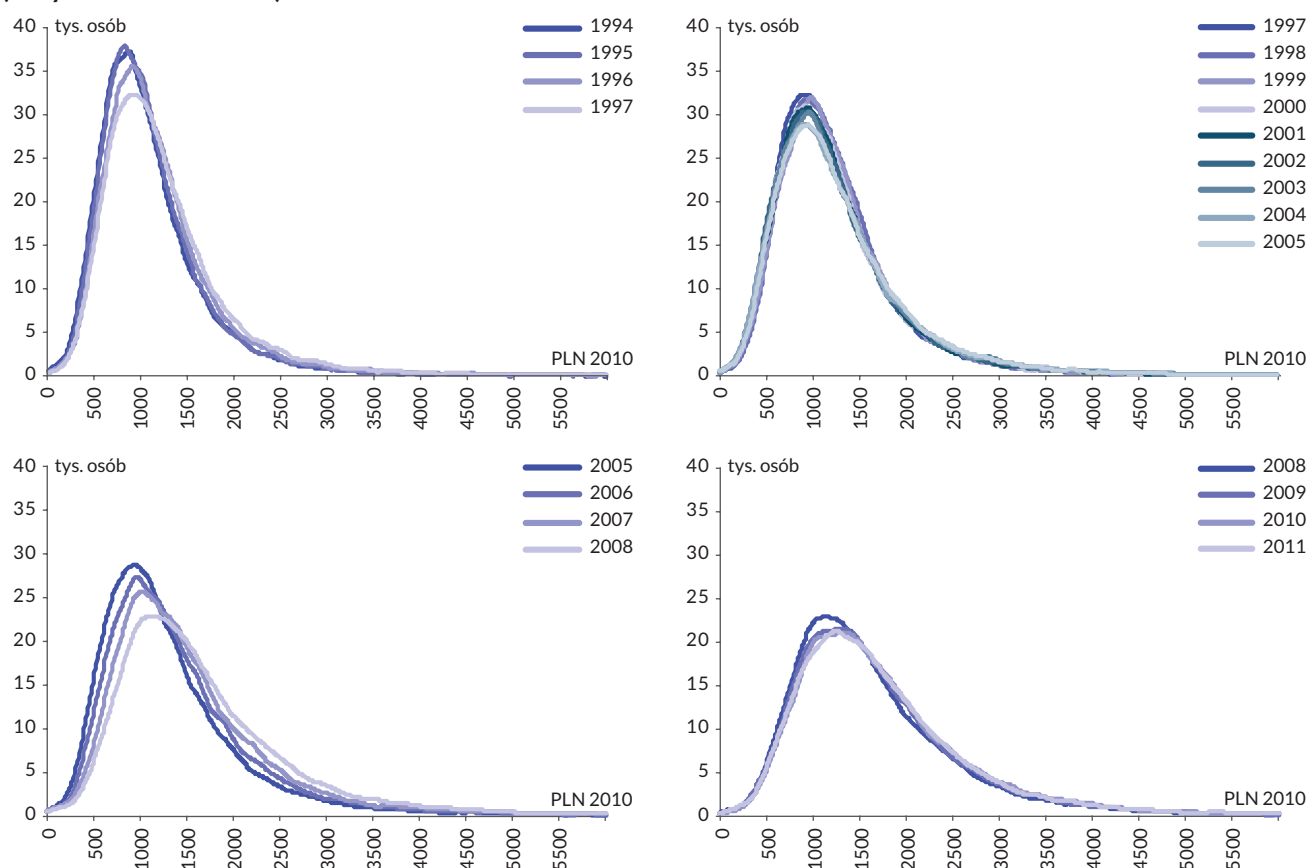
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, Eurostat oraz Diagnozy Społecznej.

nierówności powinno być przesunięcie się masy rozkładu w prawo, zmniejszenie jego skośności i spłaszczenie. Do takiej sytuacji doszło w niewielkim stopniu w latach 1994-1997, kiedy obserwowany był niewielki spadek nierówności. W okresie spowolnienia lat 1998-2005 rozkład spłaszczył się nieznacznie, co wraz ze względnym ubożeniem najbiedniejszych, obrazowanym jego przesunięciem w lewo, poskutkowało wzrostem nierówności mierzonych współczynnikiem Giniego. Kontrastuje to z silnymi zmianami w kształcie i położeniu rozkładu dochodów w latach 2005-2008, kiedy to doszło do jego silnego spłaszczenia i przesunięcia w prawo. Był to więc najsilniej zmniejszający nierówności oraz wspierający ubogich wzrost gospodarczy (ang. *pro-poor growth*) w Polsce po 1994 roku (por. Wykres III. 7).

Wzrost dochodów przekłada się wprost na redukcję ubóstwa absolutnego (por. Część I), jeśli całe społeczeństwo równomiernie się bogaci. Jednak w przypadku relatywnych miar ubóstwa tak nie jest, gdyż równomierne wzbogacenie całego społeczeństwa powoduje przesuwanie granicy ubóstwa,

a także całego rozkładu w prawo, przy utrzymaniu dotychczasowego poziomu zróżnicowania. Wartość zagrożenia ubóstwem relatywnym nie ulegnie więc zmianie. Nie wszystkie zmiany kształtu rozkładu dochodów mają jednak wpływ na poziom ubóstwa. Przykładowo bogacenie się najzamożniejszej części społeczeństwa nie będzie miało znaczenia dla sytuacji osób o niższych dochodach, a więc także zakresu ubóstwa absolutnego. Podobnie, niewielki wzrost dochodów osób znajdujących się znacznie poniżej granicy ubóstwa, nie będzie miał wpływu na pomiar ubóstwa ogółem. Tego typu zmiany obserwuje się stosunkowo rzadko. Znacznie częściej mamy bowiem do czynienia ze wzrostem zamożności jedynie w wybranych grupach społecznych, a tym samym z nierównomiernym rozlewaniem się owoców wzrostu produktywności po całym społeczeństwie. Czasem na zmianie tej korzystają osoby relatywnie uboższe (jak stało się to w Polsce w latach 2004-2008), a czasem osoby zamożniejsze (jak w latach 1998-2003).

Wykres III. 7 | Ewolucja gęstości rozkładu dochodu ekwiwalentnego w Polsce w latach 1994-2010 w Polsce (ceny stałe z 2010 roku)



Uwagi: liczebność populacji znormalizowana we wszystkich bazach do danych GUS. Gęstość rozkładów przybliżona przy pomocy nieparametrycznych, jądrowych estymatorów gęstości rozkładu (ang. kernel density estimator). Gęstość rozkładu policzona tylko dla gospodarstw o dochodzie dodatnim.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD, GUS.

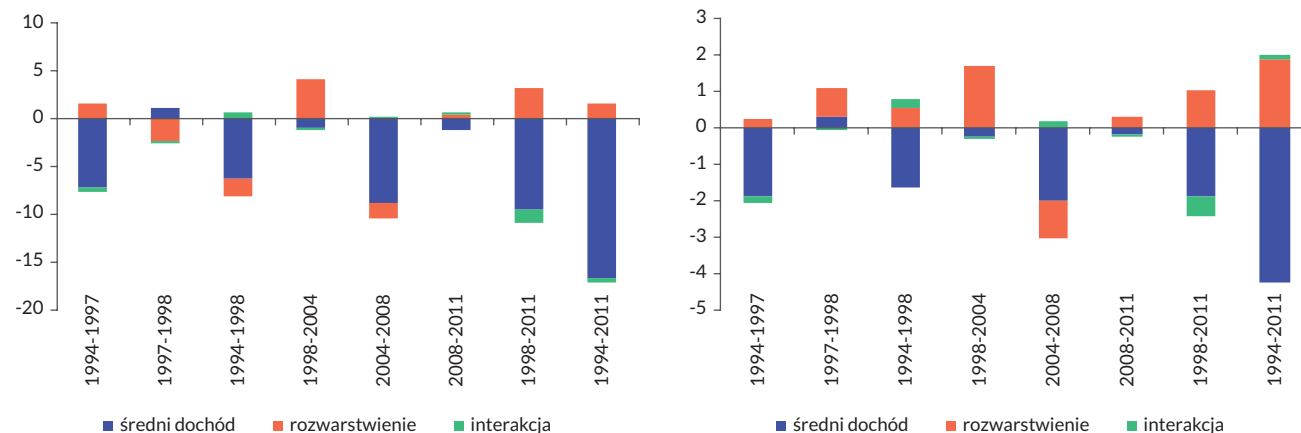
Do kwantyfikacji znaczenia wzrostu dochodu oraz zmian jego rozkładu dla zagrożenia ubóstwem w Polsce w latach 1994-2011 posłużyliśmy się metodologią opracowaną przez Bank Światowy, ograniczając analizę do ubóstwa quasi-absolutnego wyznaczonego wg granicy z roku 1998 (por. Ramka III. 1).⁵ Następnie te wyniki pogłębiaemy za pomocą metody symulacyjnej, pozwalającej rozgraniczyć wpływ zatrudnienia, poziomu płac oraz rozwarstwienia dochodów z pracy na redukcję realnej sfery ubóstwa dla lat 1998-2010 (por. Ramka III. 1). Zagrożenie ubóstwem według stałej granicy zmniejszyło się z 23% do 7% tj. o 16 p.p. w ciągu 17 lat. Dominujące znaczenie miał przy tym wzrost średniego dochodu w gospodarce, wynikającego ze wzrostu zatrudnienia oraz wysokości płac. Warto zwrócić uwagę, że nasilenie się rozwarstwienia dochodów wniosło w latach 1994-2011 dziesięciokrotnie mniejszy wkład do zmiany stopy ubóstwa quasi-absolutnego. Zmiany kształtu rozkładu dochodów miały natomiast relatywnie większe znaczenie dla zmian głębokości ubóstwa. Gdyby rozwarstwienie pozostało na poziomie z 1994 roku, głębokość ubóstwa zmniejszyłaby się o 4 p.p. w okresie 1994-2011, tj. około dwukrotnie bardziej niż miało to miejsce w rzeczywistości (por. Wykres III. 8).

Na zwiększenie strefy ubóstwa według stałej granicy w początkowym okresie następującym po kryzysie rosyjskim największe znacznie miał spadek zatrudnienia, a w mniejszym stopniu wzrost rozwarstwienia płac. Wynikający stąd spadek dochodów z pracy był kompensowany innymi dochodami, a zwłaszcza zasiłkami bezrobotnych, świadczeniami przedemerytalnymi oraz wcześniejszymi emeryturami i dzięki temu zagrożenie ubóstwem wzrosło o 1,7 p.p. a nie 3.2 p.p. w latach 1998-2004, co wynikałoby z surowego spadku zatrudnienia oraz płac. Ten okres silnie kontrastuje z boorem z lat 2005-2008, kiedy to szybko rosło zatrudnienie i płace osób relatywnie niżej kwalifikowanych a nierówności dochodowe spadały. Po 2007 poziom zatrudnienia ustabilizował się, a redukcja ubóstwa wynikała ze wzrostu płac przy zmniejszeniu ich rozwarstwienia. W okresie szybkiego wzrostu spadała też rola dochodów z innych źródeł, które w latach 2004-2009 przyczyniały się do zwiększenia zagrożenia ubóstwem quasi-absolutnym (por. Wykres III. 9).

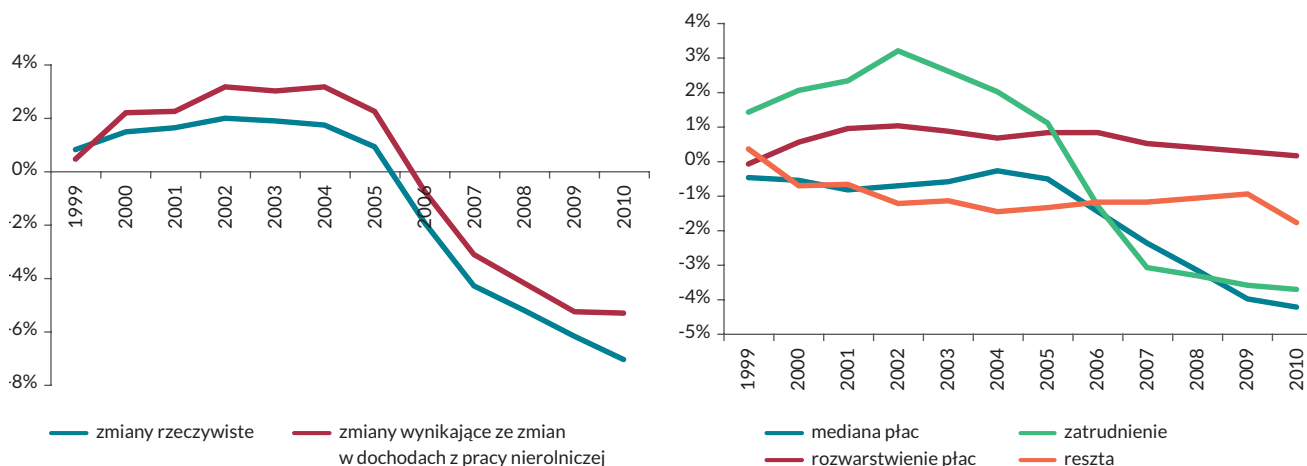
Analizę relacji zmian na rynku pracy a rozwarstwienia i ubóstwa dopełnia prześledzenie zmian zróżnicowania wynagrodzeń. Najbardziej wiarygodnych danych o zróżnicowaniu wynagrodzeń w Polsce dostarczają państwowe Badania Struktury Wynagrodzeń. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że próba firm podlegająca badaniu jest bardzo liczna,

⁵ Mierzony jako 60% mediany dochodu ekwiwalentnego z roku 1998, w pozostałych latach urealniany inflacją.

Wykres III. 8 | Dekompozycja zmian zagrożenia ubóstwem quasi-absolutnym (lewy wykres) oraz głębokości ubóstwa (prawy wykres) na składniki wynikające z wzrostu dochodu ekwiwalentnego, zmiany rozkładu dochodu ekwiwalentnego w latach 1994-2011 w Polsce (w p.p.)



Wykres III. 9 | Zmiany zagrożenia ubóstwem według stałej granicy z roku 1998 w rozbiciu na składniki wynikające ze zmian zatrudnienia, poziomu płac oraz ich rozwarstwienia (prawy wykres) oraz łączny wpływ dochodów z pracy nierolniczej (lewy wykres) w Polsce w latach 1998-2010 (w p.p.)



Uwagi: granica ubóstwa na poziomie 60% mediany dochodów ekwiwalentnych z 1998 roku, urealniana w innych latach przez wskaźnik inflacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD, GUS.

niemniej jednak trzeba pamiętać, że badanie to dotyczy tylko przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 9 osób, co ogranicza jego makroekonomiczną reprezentatywność. Mimo tego, w porównaniu do alternatywnych źródeł danych (BAEL, BBGD) Badanie Struktury Wynagrodzeń dostarczą najbardziej kompletnych i najpewniejszych danych o wynagrodzeniach za pracę. Główne wskaźniki opisujące ewolucję ich rozkładu po roku 1996 przedstawiamy na Wykresach III. 10 i III. 11 oraz w Tabeli III. 1. Wnioski z ich analizy potwierdzają konkluzje przedstawione w poprzednich sekcjach w odniesieniu do rozkładu dochodów (obejmującego nie tylko płace, ale także takie źródła dochodu jak emerytury czy przychody kapitałowe itp.).

Wraz z przejściem do systemu rynkowego po roku 1989 w sposób naturalny zaczęło rosnąć zróżnicowanie wynagrodzeń przy spadającym zatrudnieniu. Jednak proces wzrostu nierówności nie zakończył się bezpośrednio po pierwszych latach transformacji, ale trwał aż do 2006 roku. Od tego właśnie roku można zaobserwować systematyczną redukcję zróżnicowania

wynagrodzeń (por. Wykres III. 10). Spadek nierówności płacowych rozpoczął się dwa lata po pierwszych wzrostach zatrudnienia oraz spadku nierówności dochodowych. Po okresie stabilizacji skali rozwarstwienia w latach 1996-1998 związanej z równomiernym wzrostem płac, załamanie sytuacji na rynku pracy po kryzysie rosyjskim spowodowało nie tylko wzrost bezrobocia, ale również względne pogorszenie sytuacji osób pracujących o niższych wynagrodzeniach. Iloraz płac dziewiątego i pierwszego decyla rozkładu wynagrodzeń wzrósł z 3,4 do 4,3, wskazując coraz większe rozwarstwienie pomiędzy dwoma skrajnymi grupami rozkładu (por. Tabela III.1). Do takiego stanu rzeczy przyczynił się zarówno wzrost wynagrodzeń 10% najlepiej zarabiających, jak i to, że najniższe płace realnie spadły. Większość zmian wskaźnika D9/D1 można przypisać zmianom zróżnicowania wynagrodzeń osób zarabiających poniżej mediany płac (por. Wykres III. 11).⁶

⁶ Z wynoszącego 8% współczynnika zmienności wskaźnika D9/D1, 6,3 p.p. przypisać można zmienności wskaźnika D5/D1.

RAMKA
III.1

Znaczenie rozwarstwienia dochodów i płac dla ubóstwa - metody dekompozycji

Dekompozycja zmian zagrożenia ubóstwem ze względu na rozwarstwienie dochodu

Zmiana zagrożenia ubóstwem oraz głębokość ubóstwa mogą zostać zdekomponowane na część wynikającą ze zmiany **średniego dochodu** (A), **rozkładu** (B - mierzonego krzywą Lorenza) oraz **część resztową** (C), wynikającą z nierozdzielonego wpływu przesunięcia i zmiany rozkładu:

$$\Delta ZU = \frac{[ZU(\mu_{i1}, L_0) - ZU(\mu_{0i}, L_0)]}{A} + \frac{[ZU(\mu_{0i}, L_1) - ZU(\mu_{0i}, L_0)]}{B} + \frac{[I]}{C}$$

Gdzie: ZU - odsetek osób ubogich w populacji, μ_i - średni dochód ekwiwalenty w okresie i , L_1 - rozkład dochodów ekwiwalentnych w populacji, reprezentowany przez krzywą Lorenza w okresie i . Jest to metodologia stosowana w opracowaniach Banku Światowego (Lokshin, Ravallion, 2006). Dla wyeliminowania wpływu zmian granicy ubóstwa do dekompozycji wykorzystywana jest granica ubóstwa zakotwiczo-
na na wartości z wybranego roku (quasi-absolutna).

Symulacyjna dekompozycja zmian ubóstwa ze względu na dochody z pracy

Aby ocenić siłę oddziaływania zmian zatrudnienia, wysokość płac i ich rozwarstwienia na sferę ubóstwa, zagrożenie ubóstwem można zdekomponować na te wynikające z zmiany wysokości medianowej płacy (A), zmiany w rozwarstwieniu płac (B), zmiany w liczbie uzyskujących dochody z pracy (C) oraz składnik resztowy, wynikający ze zmian pozostałych składników dochodów oraz interakcji między powyższymi czynnikami. Powyższą dekompozycję można zapisać w następujący sposób:

$$\Delta ZU = \frac{[ZU(m_i, D_0, z_0, PD_0) - ZU(m_0, D_0, z_0, PD_0)]}{A} + \frac{[ZU(m_0, D_1, z_0, PD_0) - ZU(m_0, D_0, z_0, PD_0)]}{B} + \frac{[ZU(m_0, D_0, z_1, PD_0) - ZU(m_0, D_0, z_0, PD_0)]}{C} + R$$

Gdzie: ZU - odsetek populacji w gospodarstwach domowych o dochodach ekwiwalentnych poniżej granicy ubóstwa, m_i - medianowy dochód z pracy nierolniczej w okresie i , D_i - rozkład dochodów z pracy wśród osób pracujących poza rolnictwem, reprezentowany przez dystrybuantę empiryczną w okresie i , z_i - wskaźnik zatrudnienia w okresie i , PD_0 - pozostałe dochody w okresie 0, R - składnik resztowy.

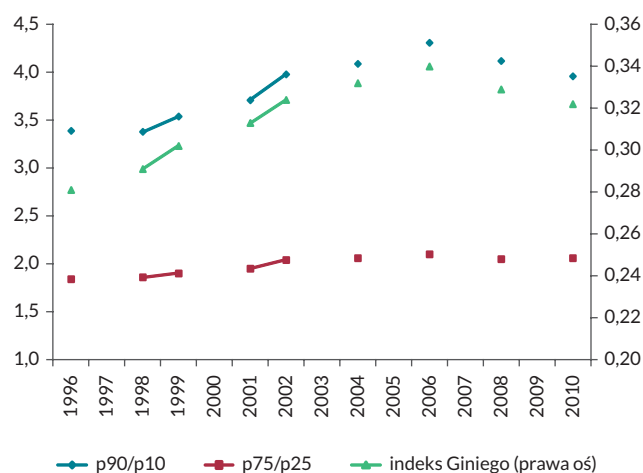
Dekompozycja ta jest przeprowadzana w sposób symulacyjny. Wpływ poziomu płac jest oceniany przy pomocy przesuwaniu całego rozkładu płac z roku t_0 , tak, żeby mediana odpowiadała tej z roku t_1 i dla stałego realnego progu ubóstwa porównywana jest różnica w stopach ubóstwa. Wpływ nierówności jest oceniany przez przeskalowanie rozkładu dochodów w roku t_0 , żeby odpowiadał rozkładowi dochodów z roku t_1 i porównanie zagrożenia ubóstwa w roku t_0 i sytuacji kontrfaktycznej. Trzeci składnik - zatrudnienie, polega na przypisaniu płacy, bądź pozbawieniu płacy osoby w okresie t_0 , tak, żeby wskaźnik zatrudnienia odpowiadał temu z okresu t_1 . Przypisywanie bądź pozbawianie płacy jest symulowane z wykorzystaniem oszacowanego prawdopodobieństwa bycia zatrudnionym w danym okresie.

Źródło: opracowanie własne.

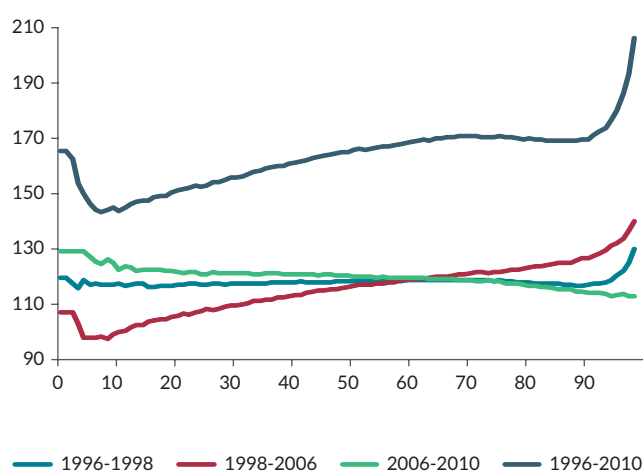
Negatywny trend uległ odwróceniu wraz z poprawą koniunktury gospodarczej po roku 2003. Stało się to jednak dopiero w 2006 roku, a więc trzy lata po początku ożywienia oraz dwa lata po początku spadku nierówności dochodowych. W tym okresie najniższe płace rosły najsilniej w całym rozkładzie, co przełożyło się na znaczny spadek nierówności płacowych: współczynnik Giniego płac zmalał o 0,02. Tuż przed kryzysem światowym, a więc w latach 2006-2008, wzrost wynagrodzeń w Polsce był rozłożony równomiernie między wszystkie grupy dochodowe (por. Wykres III. 10). W końcowej fazie ożywienia gospodarczego płace mniej zarabiających zaczęły rosnać nawet szybciej niż najlepiej zarabiających (por. Wykres III. 11). Trend ten utrzymał się też po 2008 roku, kiedy to doszło do redukcji dynamiki PKB w Polsce w związku z globalnym kryzysem finansowym (por. Tabela III. 1). Spadek nierówności płacowych trwał więc pomimo niewielkiego wzrostu nierówności dochodowych od roku 2009. O ile wzrosty zatrudnienia po 2001 roku szybciej pojawiały się w mniejszych firmach (10-20 osób) i w nich były największe, to spadki po roku 2008 koncentrowały się w firmach największych (powyżej 250 osób).⁷

Warto podkreślić, że dochody ludności zachowywały się jakościowo podobnie w obu epizodach wolniejszego wzrostu gospodarczego po roku 1994, tj. w latach 1998-2003

oraz 2009-2011. W tym drugim wypadku skala reakcji płac i innych agregatów rynku pracy na spowolnienie była jednak zdecydowanie mniejsza, gdyż słabsza koniunktura po roku 2009 w dużo mniejszym stopniu niż kryzys lat 1998-2003 przełożyła się na rynek pracy w Polsce, a skala restrukturyzacji wewnętrznej w przedsiębiorstwach była mniejsza. Dlatego relatywnie niewielki wzrost bezrobocia obserwowany w 2012 roku pozwala oczekiwać słabszego niż dziesięć lat wcześniej przełożenia się okresu dekonunktury na wzrost nierówności oraz zagrożenia ubóstwem (por. Wykres III. 2). Mimo różnic ilościowych, można jednak powiedzieć, że negatywna sytuacja na rynku pracy owocować musi spadkiem realnych dochodów najuboższych gospodarstw domowych, w relacji do dochodów gospodarstw lepiej sytuowanych. To bowiem właśnie najuboższych względnie częściej doświadczają pogorszenia warunków pracy lub jej utraty w następstwie kryzysu gospodarczego. Ponieważ jednocześnie charakter zmian technologicznych wymusza nieustanny wzrost produktywności i płac osób lepiej kwalifikowanych, to przeciętne dochody nie przestają rosnać nawet w recesji, kosztem zwiększenia się nierówności dochodowych, wzrostu zagrożenia ubóstwem i jego głębokości.

Wykres III. 10 | Wybrane wskaźniki zróżnicowania płac w Polsce 1996-2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie Badań Struktury Wynagrodzeń.

Wykres III. 11 | Relatywna zmiana percentyli rozkładu realnych wynagrodzeń w latach 1996-2010 w Polsce**Tabela III. 1 | Wybrane wskaźniki zróżnicowania płac w Polsce w latach 1996-2010**

	p90/p10	p90/p50	p50/p10	p75/p25	p75/p50	p50/p25	Gini	wariancja
1996	3,39	1,96	1,72	1,84	1,38	1,33	0,28	0,23
1998	3,38	1,94	1,75	1,86	1,38	1,35	0,29	0,24
1999	3,54	2,00	1,79	1,90	1,40	1,35	0,30	0,26
2001	3,71	2,01	1,85	1,95	1,40	1,39	0,31	0,27
2002	3,98	2,04	1,96	2,04	1,43	1,43	0,32	0,30
2004	4,09	2,07	1,96	2,06	1,44	1,43	0,33	0,31
2006	4,31	2,11	2,04	2,10	1,44	1,45	0,34	0,32
2008	4,12	2,04	2,02	2,05	1,42	1,45	0,33	0,30
2010	3,96	2,01	1,97	2,06	1,42	1,45	0,32	0,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie Badań Struktury Wynagrodzeń.

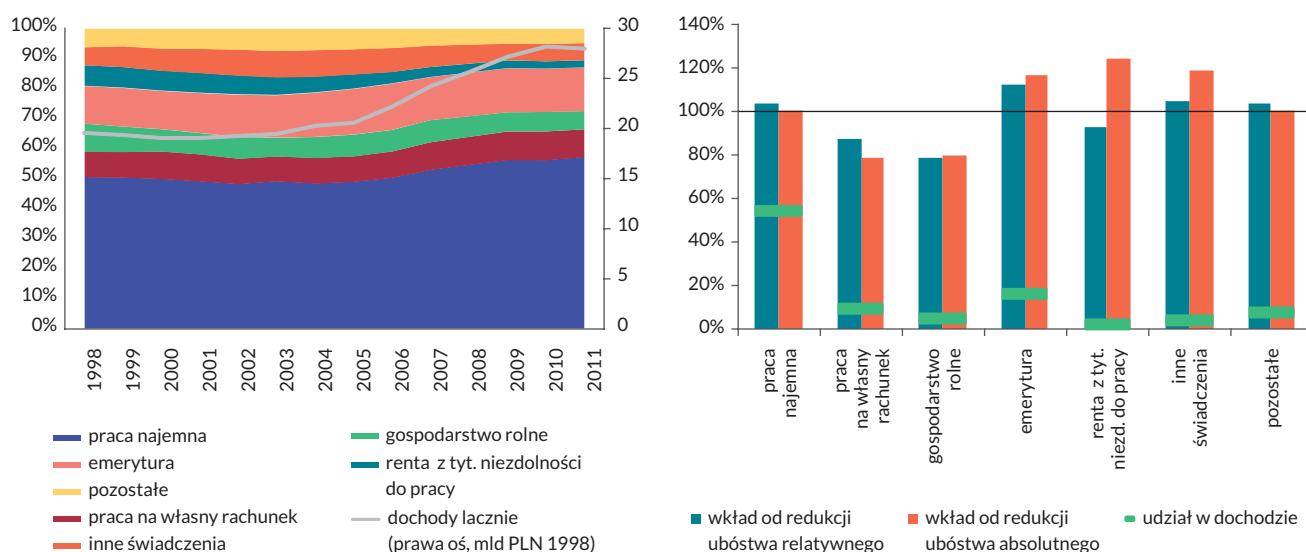
1.2 INTENSYWNOŚĆ PRACY I STRUKTURA DOCHODÓW

W poprzedniej sekcji wykazaliśmy, że źródeł zmian poziomu i głębokości ubóstwa oraz skali nierówności szukać należy przede wszystkim we fluktuacjach zatrudnienia, bezrobocia i wynagrodzeń. Zmiany intensywności pracy i źródeł dochodów gospodarstw ubogich i nieubogich uzupełniają opis znaczenia struktury gospodarstw domowych dla dynamiki ubóstwa przedstawiony w Części II Raportu. Z kolei szczegółowa analiza innych – poza pracą najemną – źródeł dochodów pozwala ocenić w jakim stopniu przyczynić się one mogą do redukcji ubóstwa, rzucając dodatkowe światło na znaczenie składu gospodarstw domowych dla ubóstwa jego członków, a w szczególności ubóstwa osób pracujących. Dokładniejsze zbadanie dynamiki intensywności pracy oraz struktury dochodów umożliwia prześledzenie reakcji ubogich i nieubogich gospodarstw domowych na krótkookresowe szoki popytowe na rynku pracy oraz długofalowe trendy strukturalne przeobrażające ten rynek w perspektywie wieloletniej.

Zewnętrzne szoki przekładają się na rynek pracy i w konsekwencji na dochody ludności. Spowolnienie gospodarcze z lat 1998-2001 i towarzysząca mu wysoka inflacja, która w 2000 roku przekroczyła 10%, spowodowały spadek realnych dochodów gospodarstw domowych. Po 2001 roku realne dochody zaczęły rosnąć, a w latach 2006-2007 ich dynamika przekroczyła nawet 8%. Ten silny wzrost wynikał głównie ze zwiększenia dochodów z nierolniczej pracy najemnej i pracy na własny rachunek, których udział w dochodach ogółem wzrósł z odpowiednio 45,6% i 8% w 2005 roku do 53,7% i 9,8% w roku 2011. Poza okresem 2005-2007, kiedy silne znaczenie dla dochodów z rolnictwa zaczęło mieć wprowadzenie do Polski Wspólnej Polityki Rolnej, obserwujemy malejący udział dochodów z działalności rolniczej w ogóle dochodów gospodarstw domowych (z 6,9% w 1998 roku do 4,3% w roku 2011).

Ubytek dochodów z pracy w czasie spowolnienie gospodarczego jest częściowo kompensowany przez świadczenia społeczne, wśród których istotną rolę pełnią zasiłki dla bezrobotnych oraz świadczenia przedemerytalne. Udział tych świadczeń w dochodach ludności wzrósł z 5,9% w 1998 roku

Wykres III. 12 | Struktura dochodów gospodarstw domowych w Polsce w latach 1998-2011 (lewy wykres) oraz relatywny wkład poszczególnych składników dochodów do redukcji ubóstwa w 2010 roku (prawy wykres)



Uwagi: ujemne dochody z rolnictwa uznano za zerowe, ceny stałe z 2008 roku. Skalę redukcji ubóstwa przez dany rodzaj dochodu podzielono przez udział danego typu dochodu w dochodzie łącznym. Wartość 100% oznacza, że wkład do redukcji ubóstwa danego typu dochodu jest identyczny jak jego udział w dochodzie łącznym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD, GUS.

do 8,8% w 2004 roku, żeby następnie ponownie spaść do poziomu 5,5% w roku 2009 w konsekwencji pozytywnego wpływu jaki na zatrudnienie i płace miało ożywienie gospodarcze lat 2003-2008. Sam mechanizm płacowego waloryzowania emerytur nie wystarczał więc do utrzymania udziału emerytur w dochodach na stabilnym poziomie 19-21% w okresie silnego wzrostu zatrudnienia i płac po roku 2005. Nie bez znaczenia dla spadku relatywnego udziału świadczeń w dochodach ludności było też zaostrzenie kryteriów przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy. Ich udział w ogóle dochodów skurczył się w latach 1998-2011 z 7,6% do 2,5%. W tym samym czasie łączny udział rent i emerytur zmniejszył się tylko o 3 p.p. - z 25% do 22% - część rent z tytułu niezdolności do pracy została bowiem skonwertowana na emerytury, a starzenie się ludności zwiększyło całkowity napływ świadczeniobiorców do systemu emerytalnego (por. Wykres III. 12).

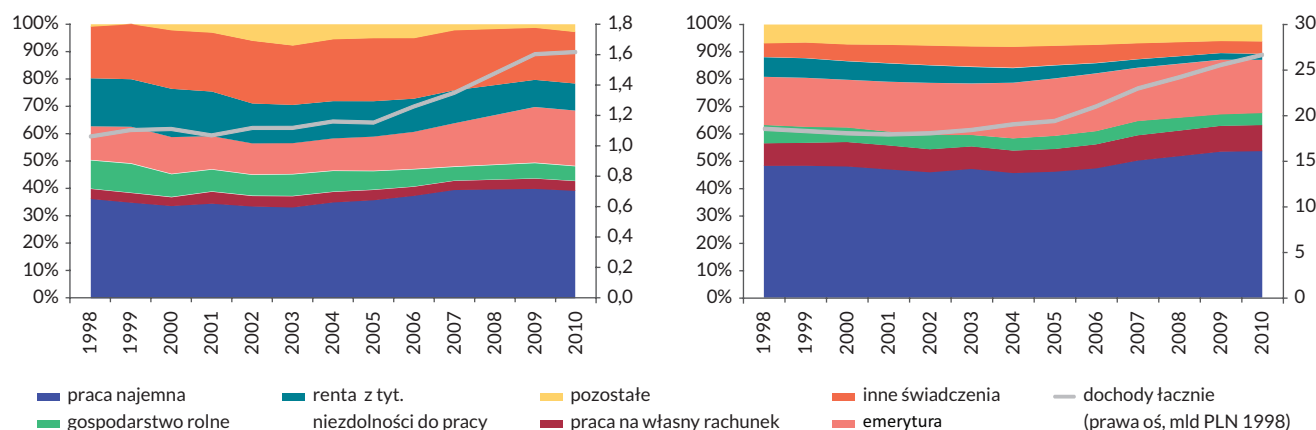
Uzupełnieniu obrazu posłużyć może sprawdzenie skali redukcji ubóstwa w zależności od włączenia danego typu dochodów do budżetów gospodarstw. W tym celu w pierwszym kroku przyjmujemy zerowe dochody ze wszystkich źródeł, uznając sztucznie wszystkie gospodarstwa za ubogie. Potem kolejno włączamy poszczególne rodzaje dochodów, co pozwala zidentyfikować ich relatywny wpływ na zmniejszenie odsetka osób ubogich w gospodarce. Ten eksperyment jest powtarzany wielokrotnie, aby uwzględnić każdą możliwą kombinację kolejności dochodów, a następnie wyniki są uśredniane.⁸ W rezultacie

otrzymujemy przybliżony wkład poszczególnych typów dochodów do redukcji ubóstwa, zarówno na poziomie względnym (931 zł w 2010 roku) jak i minimum egzystencji IPISS (472 zł w 2010 roku), który następnie odnosimy do udziału danego typu dochodu w dochodzie łącznym.

Znaczenie dochodów z pracy najemnej dla redukcji ubóstwa nie różni się istotnie od ich udziału w łącznym dochodzie (tj. 53%). Wyraźnie widoczna jest natomiast dysproporcja między wkładem do redukcji ubóstwa dochodów z pracy najemnej, a tych z rolnictwa bądź z pracy na własny rachunek. Oddziaływanie dwóch ostatnich rodzajów dochodów jest wyraźnie słabsze w porównaniu do dochodów z pracy najemnej, co wiązać należy prawdopodobnie z tym, że dochody z rolnictwa są średnio rzecz biorąc zbyt niskie, żeby umożliwić przeskoczenie progu ubóstwa samodzielnie. Jednocześnie dochody z pracy na własny rachunek lub pracy na własny rachunek pozostają zapewne dochodami dodatkowymi w gospodarstwach, w których inne źródła dochodów pozwoliły znaleźć się powyżej granicy ubóstwa. W redukcji ubóstwa osób starszych ważną rolę pełnią emerytury i świadczenia społeczne. Emerytury są na tyle wysokie, że pozwalają przekroczyć poziom ubóstwa względnego, a renty z tytułu niezdolności do pracy i inne świadczenia chronią raczej przed ubóstwem absolutnym, rzadziej pozwalając przekroczyć próg ubóstwa względnego (por. Wykres III. 12).

Ubóstwo gospodarstw domowych w Polsce wynika w przeważającej części z dużej liczby osób niepracujących w wieku produkcyjnym. Gospodarstwa ubogie charakteryzują się ponad dwukrotnie niższą intensywnością pracy nierolniczej i prawie dwukrotnie niższymi wskaźnikami zatrudnienia

⁸ Wpływ na redukcję ubóstwa obliczany w ten sposób, że wychodząc od zerowych dochodów i 100% zagrożenia ubóstwem, dodając kolejne dochody obserwujemy spadek zmniejszenia zagrożeniem ubóstwa. Ta procedura jest następnie powtarzana dla każdej możliwej kolejności (permutacje) włączania dochodów i po uśrednieniu wyliczana jest tzw. wartość Shapleya.

Wykres III. 13 | Struktura dochodów gospodarstw ubogich (lewy wykres) i nieubogich (prawy wykres) w latach 1998-2010 w Polsce

Uwagi: granica ubóstwa na poziomie 60% mediany dochodów ekwiwalentnych, ujemne dochody z rolnictwa uznano za zerowe. Dochody łączne przedstawiono w cenach stałych z roku 1998.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD, GUS.

niż gospodarstwa nieubogie. W 2011 roku tylko 44% ich dochodów pochodziło z pracy w porównaniu do 64% wśród nieubogich. We wszystkich typach gospodarstw domowych intensywność pracy w ubogich jest o $\frac{1}{3}$ do $\frac{2}{3}$ niższa niż w nieubogich, przy czym w okresie 1998-2011 najbardziej wzrosła ona w ubogich gospodarstwach rolniczych i emeryckich, a także nieubogich utrzymujących się z renty oraz ubogich utrzymujących się z innych świadczeń (por. Tabela III. 2).

W perspektywie 13 lat wzrostowi intensywności pracy nierolniczej towarzyszą spadające zatrudnienia i aktywność w gospodarstwach ubogich, bez względu na główne źródło utrzymania gospodarstwa. Dominujące znaczenie dla tego zjawiska ma zaprzestawanie pracy w rolnictwie, które wiąże się z dezaktywizacją w dużo większym stopniu niż z poszukiwaniem pracy poza rolnictwem i dotyczy głównie gospodarstw ubogich. Rosnącej stopie bezrobocia towarzyszy spadająca aktywność w gospodarstwach rolniczych, co świadczy o braku popytu na pracę rolników poszukujących zatrudnienia. Prowadzi to do trwałej dezaktywizacji tych osób. Zmniejszaniu liczby osób w gospodarstwach rolniczych, głównie nieubogich towarzyszy wzrost intensywności pracy nierolniczej w rolniczych gospodarstwach ubogich, który wiąże się z podjęciem niskopłatnej pracy, nie przewyższającej dochodów z rolnictwa oraz nie pozwalającej im na opuszczenie strefy zagrożenia ubóstwem. Z drugiej strony spadek liczebności nieubogich gospodarstw rolniczych związany jest z zaprzestaniem działalności rolniczej lub otrzymaniu renty lub innych świadczeń. Jednocześnie dochody z rolnictwa w rolniczych gospodarstwach nieubogich utrzymują się na stałym poziomie, co w zestawieniu ze spadkiem liczby tych gospodarstw prawie o połowę, oznacza znaczny wzrost dochodów z działalności rolniczej per capita. Wyraźnie widoczne jest zjawisko podejmowania pracy poza rolnictwem przez pozostałych członków gospodarstw rolniczych, zachodzące głównie w gospodarstwach ubogich.

Działalność rolnicza, prowadzona w odpowiedniej skali, nie prowadzi do ubóstwa oraz w mniejszym stopniu skłania do poszukiwania pracy nierolniczej przez członków gospodarstw rolniczych. Gospodarstwa rolnicze nieubogie w dominującym stopniu utrzymują się z rolnictwa, a dla ubogich rolnictwo dostarcza tylko połowy dochodów. Dochody rolnicze nie mają nawet uzupełniającego znaczenia dla gospodarstw utrzymujących się z innych źródeł. Tylko w gospodarstwach, w którym głównym źródłem utrzymania są renty lub świadczenia społeczne, obserwujemy istotne wzrosty dochodów z działalności rolniczej.

Duże rezerwy podaży pracy znajdują się gospodarstwach ubogich, w których stopy bezrobocia są zdecydowanie wyższe niż w nieubogich i jednocześnie znacznie niższa jest intensywność pracy. Cykliczne zmiany zatrudnienia w większym stopniu dotyczą osób gorzej sytuowanych, bowiem zmienność intensywności pracy nierolniczej jest dwukrotnie wyższa w gospodarstwach ubogich niż w nieubogich. Gospodarstw nieubogich dotyczą wahania popytu na pracę, a zmiany podaży pracy dotyczą w największym stopniu gospodarstw utrzymujących się ze świadczeń i transferów oraz ubogich gospodarstw pracowniczych. Świadczy o tym wyższa zmienność stopy bezrobocia w gospodarstwach nieubogich oraz koncentracja zmienności intensywności pracy i wskaźnika zatrudnienia w gospodarstwach ubogich, jak również wysoka wahliwość aktywności w gospodarstwach utrzymujących się ze świadczeń. Nisko- wykwalifikowani pracownicy, o kapitale ludzkim słabiej dopasowanym do potrzeb gospodarki i zapewnionym minimalnym dochodzie z innych źródeł niż praca, zatrudniani są dopiero przy odpowiednio dużym wzroście popytu na pracę, a przy zmniejszeniu produkcji jako pierwsi tracą pracę. Za większą zmiennością intensywności pracy w gospodarstwach ubogich podąża większa zmienność ich dochodów ogółem. Ta zależność nie dotyczy gospodarstw rolniczych.

Tabela III. 2 | Zmiany w wybranych rodzajach dochodów oraz w aktywności na rynku pracy wyróżnionych typów gospodarstw domowych w Polsce w latach 1998-2011

		gospodarstwa według głównego źródła utrzymania											
		wszystkie		praca poza rolnictwem		rolnictwo		emerytura		renta z tytułu niezdolności do pracy		inne świadczenia	
		nieubogie	ubogie	nieubogie	ubogie	nieubogie	ubogie	nieubogie	ubogie	nieubogie	ubogie	nieubogie	ubogie
intensywność pracy nierolniczej ⁹	2011 r.	60%	26%	68%	41%	12%	7%	52%	29%	43%	12%	24%	10%
	wsp. zmienności	4%	9%	3%	5%	20%	24%	3%	29%	7%	24%	27%	22%
	zmiana względna	11%	15%	5%	-1%	34%	80%	14%	37%	33%	4%	59%	79%
wskaźnik zatrudnienia	2011 r.	61%	38%	70%	47%	71%	67%	29%	21%	31%	16%	26%	16%
	wsp. zmienności	4%	6%	3%	4%	2%	2%	8%	9%	10%	10%	30%	20%
	zmiana względna	0%	-22%	2%	-10%	-13%	-15%	4%	-41%	1%	-40%	18%	-10%
współczynnik aktywności	2011 r.	65%	55%	74%	62%	74%	71%	34%	44%	37%	32%	39%	55%
	wsp. zmienności	2%	2%	1%	2%	1%	1%	6%	6%	6%	8%	11%	7%
	zmiana względna	2%	-11%	3%	-5%	-10%	-11%	8%	-19%	4%	-22%	8%	-5%
stopa bezrobocia	2011 r.	7%	31%	6%	24%	4%	6%	15%	53%	15%	48%	34%	71%
	wsp. zmienności	28%	20%	27%	20%	24%	29%	32%	19%	30%	23%	29%	14%
	zmiana względna	23%	40%	15%	23%	184%	281%	25%	53%	21%	48%	-14%	2%
udział dochodów z pracy	2011 r.	64%	44%	86%	80%	12%	35%	14%	5%	19%	8%	28%	10%
	wsp. zmienności	4%	4%	1%	2%	20%	25%	15%	24%	22%	22%	34%	29%
	zmiana względna	13%	9%	5%	3%	39%	155%	63%	21%	59%	48%	144%	94%
udział dochodów z rolnictwa	2011 r.	4%	5%	1%	1%	75%	50%	0%	2%	2%	1%	1%	1%
	wsp. zmienności	9%	9%	9%	10%	3%	12%	34%	18%	26%	17%	48%	45%
	zmiana względna	-37%	-51%	-33%	-59%	0%	-17%	-14%	-34%	112%	-54%	134%	41%
udział dochodów z pozostałych świadczeń	2011 r.	5%	20%	3%	12%	3%	19%	2%	6%	43%	34%	44%	62%
	wsp. zmienności	17%	7%	14%	6%	15%	10%	15%	11%	9%	6%	14%	3%
	zmiana względna	-12%	4%	-25%	7%	54%	55%	22%	-13%	66%	44%	-19%	-15%
dochody realne per capita	2011 r. (zł.)	1315	406	1333	411	1492	335	1347	554	1129	472	725	313
	wsp. zmienności	6%	10%	6%	10%	9%	7%	4%	11%	7%	11%	8%	10%
	zmiana względna	49%	40%	53%	38%	56%	43%	38%	33%	46%	38%	64%	35%
liczebność	2011 r. (mln)	31,4	6,3	21,3	2,8	1,4	0,9	6,6	0,9	1,4	0,7	0,3	0,7
	wsp. zmienności	1%	4%	6%	7%	9%	11%	5%	13%	14%	8%	41%	20%
	zmiana względna	-4%	10%	-2%	13%	-45%	-28%	18%	106%	-49%	-21%	15%	24%

Uwagi: wszystkie zmiany między latami 1998-2011. Współczynnik zmienności obliczony jako średnie odchylenie danej zmiennej od wartości wynikającej z trendu liniowego. Pozostałe świadczenia zawierają wszystkie świadczenia społeczne z wyjątkiem rent z tyt. niezdolności do pracy oraz emerytury. Gospodarstwa domowe pogrupowane według głównego źródła dochodów gospodarstwa. Intensywność pracy jest definiowana jako iloraz liczby osób pracujących poza rolnictwem w gospodarstwach domowych do liczby osób w wieku 15-64 lata, które nie uczą się i nie studiują, chyba, że łączy naukę z pracą. Wskaźniki zatrudnienia, aktywności i bezrobocia obliczona dla grupy wieku 15-64.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

9 Intensywność pracy policzono jako stosunek liczby pracujących poza rolnictwem ważonych wymiarem godzinowym pracy do liczby osób potencjalnie pracujących w gospodarstwie. Dla pracujących na pełen etat waga przyjmuje wartość 1, natomiast dla niepełnego etatu 0,75 (na podstawie BAEL, zob. Ramka III. 3). Potencjalnie pracujący to osoby w wieku 15-64 lat.

Świadczenia społeczne (poza emeryturami i rentami z tytułu niezdolności do pracy) są czterokrotnie istotniejszym źródłem dochodów dla gospodarstw ubogich niż nieubogich i ta różnica się pogłębia. Kompensacyjna i przejściowa rola świadczeń ma przy tym w obu grupach odmienne znaczenie. Przejściowy spadek dochodów z pracy jest kompensowany przez świadczenia w gospodarstwach nieubogich, pozwalając im uniknąć ubóstwa. Natomiast dla gospodarstw ubogich świadczenia są stałym źródłem dochodu i ich przejściowe wahania są znacznie mniej istotne. Na przestrzeni ostatniej dekady zdecydowanie spadła rola świadczeń społecznych dla gospodarstw pracujących, a wzrosła dla rolniczych oraz utrzymujących się z renty z tytułu niezdolności do pracy. Świadczenia inne niż renta z tytułu niezdolności do pracy czy emerytura są niewystarczające do opuszczenia strefy ubóstwa, jeśli nie towarzyszy im dochód z innych źródeł.

Różnice w średnim dochodzie per capita między gospodarstwami pracowniczymi, rolniczymi i emeryckimi są niewielkie, a najszybciej rosną dochody gospodarstw pracowniczych i rolniczych. Przy zachowaniu obecnej dynamiki w ciągu kilku lat gospodarstwa pracownicze staną się średnio bogatsze od emeryckich. Największa różnica między średnimi dochodami ubogich i nieubogich jest obserwowana w gospodarstwach rolniczych, co wynikać może częściowo z niedokładności miesięcznego pomiaru dochodów rolniczych, ale potwierdza również silne zróżnicowanie tej grupy gospodarstw. Najmniejsza różnica między ubogimi i nieubogimi dotyczy gospodarstw utrzymujących się ze świadczeń, wśród których nawet gospodarstwa nieubogie są niewiele bogatsze od ubogich emerytów. Wśród gospodarstw utrzymujących się głównie z transferów, w tym emerytów i rencistów, obserwowana jest konwergencja, czyli szybszy wzrost dochodów gospodarstw o niższym dochodzie. Najniższe świadczenia i renty rosną szybciej niż stosunkowo wysokie emerytury, ale wolniej niż dochody pracownicze. Jednocześnie dochody gospodarstw ubogich rosną w podobnym tempie, bez względu na rodzaj gospodarstwa (por. Tabela III. 2).

Warto podkreślić, że wśród dochodów gospodarstw domowych dominują dochody z pracy nierolniczej, a ich udział jest z jednej strony procykliczny, a z drugiej wydaje się systematycznie rosnać. Dochody z pracy najemnej skuteczniej chronią przed ubóstwem niż dochody z pracy na własny rachunek czy dochody z rolnictwa. Stosunkowo wysoka stopa zastąpienia powoduje, że w większości przypadków emerytury wystarczają do opuszczenia strefy zagrożenia ubóstwem, a łączenie ich z pracą chroni przed ubóstwem. Renty i inne świadczenia pozwalają uniknąć ubóstwa absolutnego, ale są często niewystarczające, żeby przekroczyć granicę ubóstwa względnego. Najistotniejszą różnicą między gospodarstwami ubogimi a nieubogimi jest dwupółkrotnie wyższa intensywność pracy w tych ostatnich. O ile w części gospodarstw niska intensywność pracy jest trudna do przezwyciężenia ze względu na niezdolność do pracy spowodowaną np. stanem zdrowia, to jednak pod względem aktywności zawodowej w Polsce istnieją znaczne rezerwy, których uwolnienie pozwoliłoby zwiększyć dochody tych gospodarstw i zmniejszyć sferę ubóstwa realnego.

Podsumowując, poziom i zróżnicowanie dochodów z pracy są podstawowymi źródłami rozwarstwienia dochodowego w Polsce. Dochody z pracy stanowią zdecydowaną większość dochodów gospodarstw domowych (70% w 2010 roku), przy czym dochody z pracy najemnej w tej kategorii zdecydowanie dominują, a dochody z pracy rolniczej oraz pracy na własny rachunek stanowią ok. $\frac{1}{5}$ ogółu dochodów z pracy. Dochody z transferów społecznych mają mniejsze znaczenie zarówno dla zamożności jak i dla zróżnicowania dochodowego. Drugą pod względem wielkości pozycją w dochodach gospodarstw domowych stanowią dochody z emerytur (16,5%). Udział rent i innych świadczeń socjalnych nie przekracza 7%, a inne dochody (m. in. transfery prywatne, odszkodowania, alimenty) nie przekraczają 5% dochodów gospodarstw domowych. Gospodarstwa nieubogie od ubogich odróżnia głównie wyższa aktywność oraz intensywność pracy nierolniczej. Ubóstwo jest często skutkiem niedopasowania kwalifikacji i doświadczenia członków gospodarstwa do popytu na pracę i wysokiej stopy bezrobocia wśród ubogich. Spadek zatrudnienia w rolnictwie w większym stopniu jest związany z dezaktywizacją rolników, a w mniejszym ze znajdowaniem przez nich pracy poza rolnictwem. Świadczenia i transfery społeczne, za wyjątkiem emerytur, są stałym źródłem dochodów gospodarstw ubogich, a w przypadku nieubogich pełnią raczej rolę poduszki pozwalając stabilizować dochody realne w czasie spowolnienia gospodarczego.

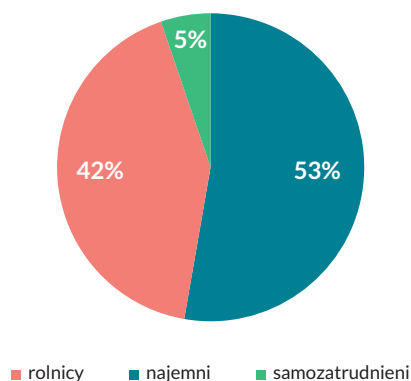
1.3 NISKIE PŁACE A UBÓSTWO PRACUJĄCYCH

Praca jest podstawowym źródłem dochodów gospodarstw domowych. Jednak wśród pracujących również obecne jest zagrożenie ubóstwem. Niniejszy podrozdział poświęcony jest analizie osób, które pomimo czerpania dochodów z pracy pozostają ubogie. Zjawisko ubogich pracujących (ang. *working poor*) pozostaje przedmiotem zainteresowania polityki już od lat siedemdziesiątych XX wieku (Pena-Casas, Latta, 2004). Ta grupa jest szczególnie ważna w kontekście międzynarodowych tendencji do ukierunkowania polityki walki z ubóstwem na wzrost zatrudnienia i jakości pracy (Komisja Europejska, 2001).

Analiza zjawiska ubóstwa wśród osób pracujących wymaga sprecyzowania kilku kwestii definicyjnych w tym zwłaszcza pojęcia ubogiej osoby pracującej (ang. *working poor*). Należy pamiętać, że ubóstwo jest definiowane na poziomie gospodarstwa domowego a nie jednostek, gdyż pozwala to na lepszą ocenę sytuacji jednostki, której status materialny zależy również od dochodów pozostałych członków rodziny. Natomiast pracujący, to osoba w wieku 15 lat i więcej, która w ciągu ostatnich 7 dni od badania wykonywała jakąkolwiek pracę zarobkową lub miała pracę, ale jej czasowo nie wykonywała.¹⁰ Z tego względu za pracującą osobą ubogą uważa się osobę pracującą, która jest członkiem uboższego gospodarstwa domowego. Wśród pracujących

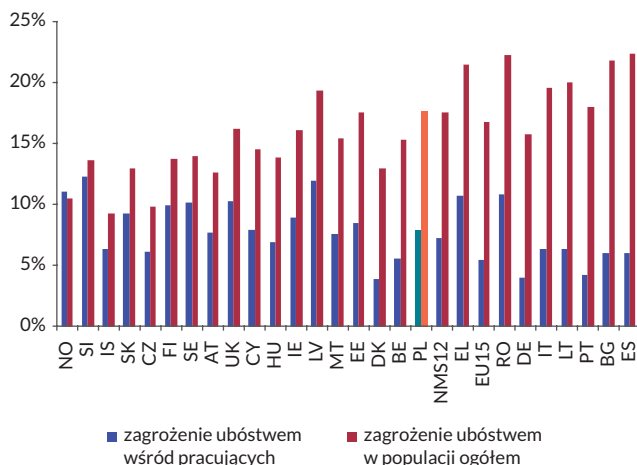
¹⁰ Definicja stworzona na podstawie definicji BAEL z modyfikacjami wynikającymi z konstrukcji kwestionariusza BBGD. W literaturze używa się również definicji Eurostatu, wg której za pracującego można uznać osobę, który w ostatnim roku przepracował ponad 6 miesięcy (por. m. in. Eurostat, 2010 oraz Hanzl-Weiß, Vidovic, 2010).

Wykres III. 14 | Struktura ubogich pracujących w Polsce w roku 2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Wykres III. 16 | Stopa ubóstwa ogółem oraz stopa ubóstwa pracujących w Europie w 2011 roku



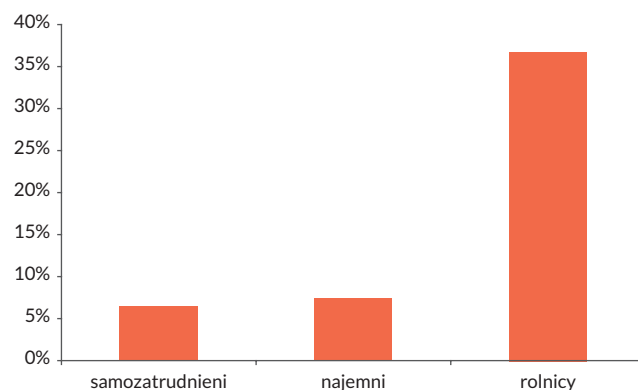
Uwagi: kraje posortowane rosnąco według absolutnej różnicy pomiędzy zagrożenie ubóstwem w populacji ogółem i wśród pracujących.

Źródło: opracowanie na podstawie Eurostat, EU-SILC.

ubogich wedle tej definicji prawie połowę stanowiliby pracujący w rolnictwie, dla których zagrożenie ubóstwem jest znacznie wyższe niż dla pracowników najemnych (por. Wykres III. 14). Rolnicy stanowią ponad 12% populacji pracujących, a różnica w zagrożeniu ubóstwem pomiędzy rolnikami a pracownikami najemnymi wynosiła w 2011 roku aż 30 p.p., co przekłada się na ich udział wśród ubogich pracujących na poziomie 40% (por. Wykres III. 14). Jednak, ze względu na to, że gospodarstwom rolniczemu poświęcona jest szczegółowa analiza w Części II, dla celów tego rozdziału wyłączyliśmy rolników z analizy ubogich pracujących. Warto zauważyć, że również Eurostat nie uwzględnia wśród ubogich pracujących rolników.

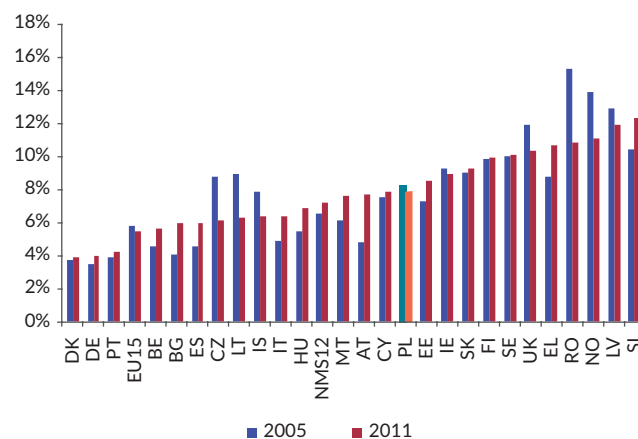
Polska, podobnie jak większość krajów postkomunistycznych, charakteryzuje się względnie wysokim zagrożeniem ubóstwem wśród pracujących. Odsetek ubogich w tej grupie, według danych EU-SILC, wynosił 7,9% w 2011 roku (por. Wykres III. 16). Stopa ubóstwa pracujących w nowych krajach członkowskich (7,2%) jest wyższa niż w UE15 (5,5%), co jest

Wykres III. 15 | Zagrożenie ubóstwem relatywnym wśród pracujących w Polsce w 2011 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

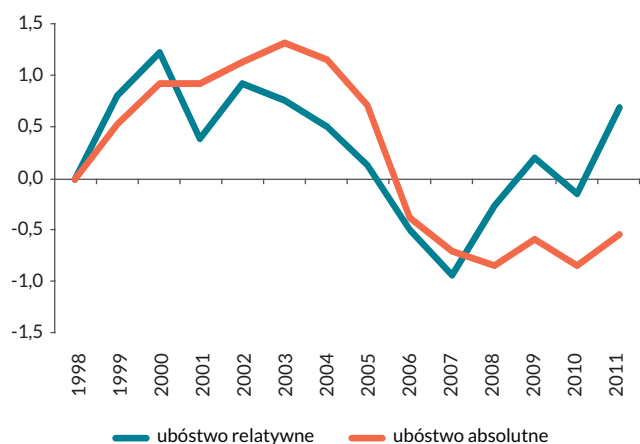
Wykres III. 17 | Ubóstwo pracujących w Europie w latach 2005 i 2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, EU-SILC.

związane ze relatywnie wysokim poziomem emerytur w odniesieniu do średniej płacy w części państw regionu, w tym Polsce. Najniższą stopę ubóstwa pracujących obserwujemy w krajach charakteryzujących się wysoką aktywnością zawodową - Danii oraz Niemczech (ok. 4%), najwyższą zaś na Łotwie i w Słowenii (12,3%). W okresie 2005-2011 wśród krajów europejskich największy spadek ubóstwa wśród pracujących nastąpił w krajach postkomunistycznych - Rumunii, Czechach i na Litwie, a największy wzrost dotyczył Austrii (Wykres III. 17).

We wszystkich krajach europejskich, z wyjątkiem Norwegii, poziom ubóstwa wśród pracujących jest niższy niż w populacji ogółem. Różnica pomiędzy stopą ubóstwa w całej populacji a zagrożeniem wśród pracujących wynosi 11 p.p. w UE-27. Ta luka w Polsce wynosi 10 p.p., jednak przy wyższych stopach ubóstwa tak w całej populacji jak i wśród pracujących. Różnice między ubóstwem pracujących a ubóstwem ogółem wynikają ze względnej wysokości płac netto w stosunku do transferów i świadczeń społecznych oraz częstości występowania

Wykres III. 18 | Dynamika luki zagrożenia ubóstwem relatywnym i absolutnym między populacją ogółem a pracującymi w latach 1998-2011 w Polsce (w p.p)

Uwagi: ubodzy pracujący bez rolników.

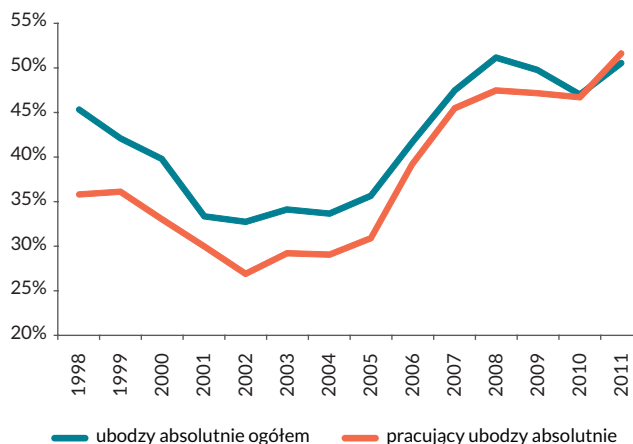
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

gospodarstw bez pracowników. Niewielkie zróżnicowanie dochodów ogółem wymaga, żeby sytuacja gospodarstw pracowniczych nie różniła się znaczenie od niepracowniczych. Dlatego najmniejsze poziomy zróżnicowania dochodów ogółem obserwujemy w krajach o wysokich stopach podatków i transferów, które zmniejszają dochody pracujących (PIT) oraz zwiększają dochody niepracujących (emerytury, renty itp.).

W Norwegii stopa ubóstwa wśród pracujących przewyższa tą w populacji ogółem. Jest to jednak kraj o najniższym zróżnicowaniu dochodów w Europie oraz jednym z najniższych poziomów ubóstwa w ogóle, co jest możliwe do osiągnięcia dzięki rozbudowanej polityce społecznej finansowanej m.in. ze znacznych dochodów z wydobycia ropy naftowej i gazu (Dahl i in., 2005). Przy dużej aktywności zawodowej, hojności systemu opieki społecznej (zwłaszcza dla osób wychowujących dzieci), względnie wysokim poziomie emerytur oraz wysokich podatkach od dochodów z pracy sytuacja dochodowa norweskich pracujących i niepracujących różni się jedynie nieznacznie.

Warto zauważyć, że w krajach europejskich o najniższych poziomach ubóstwa wśród pracujących, ubóstwo ogółem jest dwu- lub nawet trzy-krotnie wyższe. Z jednej strony są to kraje bogate, o średnim poziomie nierówności i hojnej, ale ukierunkowanej na aktywizację polityce społecznej (Dania, Niemcy). Z drugiej są to kraje biedniejsze, o niższych wskaźnikach aktywności zawodowej, wysokim poziomie nierówności w ogóle oraz znacznie mniej rozbudowanym systemie zabezpieczenia społecznego, w których brak pracy wpędza w ubóstwo (Bułgaria, Portugalia).

Różnice w zagrożeniu ubóstwem w populacji ogółem i wśród pracujących wynikają nie tylko z modelu polityki społecznej, ale też częściowo ze struktury gospodarstw domowych w tych krajach (Hanzl-Weiß, Vidovic, 2010). W krajach takich jak Belgia, Cypr, Irlandia, Polska czy Wielka Brytania pracownicy niskopłatni zwykle przebywają w gospodarstwach, w których są inni pracownicy. Podczas, gdy w populacji ogółem zagrożenie

Wykres III. 19 | Głębokość ubóstwa absolutnego wśród pracujących ubogich i ubogich ogółem w Polsce w latach 1998-2011

ubóstwem jest wysokie zwłaszcza wśród gospodarstw bez żadnego pracującego. Skutkuje to niższym zagrożeniem ubóstwem wśród pracujących, przy jednocześnie wysokim zagrożeniu w całej populacji.

Posiadanie pracy znacząco zmniejsza ryzyko bycia ubogim w Polsce – względnie zagrożenie ubóstwem relatywnym wśród pracujących jest ponad dwukrotnie niższe niż w całej populacji a czterokrotnie mniejsze niż wśród bezrobotnych. Mimo to, nadal istotna część pracujących jest zagrożona ubóstwem. W 2011 roku 7,4% pracujących przebywało w ubogich gospodarstwach (11,1% uwzględniając rolników), a w populacji ogółem odsetek ten wynosił 16,7%.¹¹ Posiadanie pracy przynoszącej dochód nie zapewniało wszystkim pracownikom środków wystarczających na zakup koszyka dóbr zapewniającego jego gospodarstwu egzystencję na podstawowym poziomie. W latach 1999-2005 około 4% pracujących żyło w gospodarstwach o dochodach poniżej linii ubóstwa wyznaczonej przez minimum egzystencji, sytuacja poprawiła się w ostatnich latach i wróciła do poziomu sprzed kryzysu rosyjskiego z 1998 roku, czyli 2%.

Zarówno pozytywne, jak i negatywne zmiany na rynku pracy w mniejszym stopniu przekładają się na sytuację dochodową pracujących niż ogółu populacji. Zagrożenie ubóstwem absolutnym wśród pracujących w okresie gorszej koniunktury rośnie mniej niż w całej populacji. Luka w zagrożeniu ubóstwem absolutnym między populacją ogółem a pracującymi wzrosła w okresie 1998-2003 z 2,5 p.p. do 4 p.p. Poprawa na rynku pracy przełożyła się na zmniejszenie tej luki do 1,5 p.p. w 2008 roku (por. Wykres III. 18). Podobnie zachowuje się luka w zagrożeniu ubóstwem względnym, choć tutaj wystąpił wzrost luki po 2007 roku spowodowany wzrostem zagrożenia ubóstwem w całej populacji przy stabilnym zagrożeniu ubóstwem wśród osób pracujących.

¹¹ W niniejszym rozdziale, o ile nie zaznaczono inaczej, prezentowane statystyki zostały obliczone w oparciu o BBGD z 2011 roku.

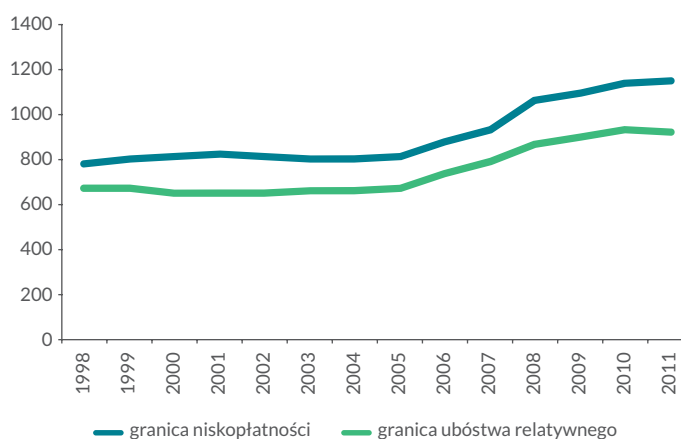
RAMKA
III.2

Definicja pracownika niskopłatnego

Niskopłatny pracujący to osoba, której miesięczny dochód z pracy poza rolnictwem nie przekraczał poziomu $\frac{2}{3}$ mediany wynagrodzeń wszystkich osób uzyskujących dochód z pracy poza rolnictwem. Brak danych o dokładnej liczbie godzin pracy uniemożliwia zdefiniowanie niskopłatności na poziomie płacy godzinowej. W 2011 19,5% pracowników uznano za niskopłatnych. Wśród nich około 30% (2011 rok) pracowało w niepełnym wymiarze czasu pracy, podczas gdy w populacji osób uzyskujących wynagrodzenie z pracy najemnej stanowili oni 10%.

Przyjmując taką samą definicję niskopłatności dla danych z Badania Struktury Wynagrodzeń za pracownika nisko opłacanego uznaje się osobę, której wynagrodzenie brutto nie przekracza 1938 zł (2010), zatem 1416 zł netto (przy założeniu 19% stopy podatkowej bez kwoty wolnej). Otrzymana wysokość płacy jest wyższa niż w BBGD (w 2010 roku wynosiła 1136). Wynika to z nie uwzględniania w BSW firm zatrudniających mniej niż 10 pracowników oraz samozatrudnionych, w których wynagrodzenie jest niższe niż w większych firmach.

Różnica pomiędzy wysokością granicy niskopłatności i granicy ubóstwa według danych BBGD wzrosła na przestrzeni lat 1998-2011 z 70 do 230 zł. W przypadku jednoosobowego gospodarstwa zarobki na poziomie $\frac{2}{3}$ mediany wynagrodzeń z pracy pozwalają na pozostanie nieubogim (Wykres III. 20).

WYKRES III. 20. PORÓWNANIE PROGU NISKOPŁATNEJ PRACY Z WYSOKOŚCIĄ GRANICY UBÓSTWA RELATYWNEGO W POLSCE W LATACH 1998-2011(W CENACH Z 2010)

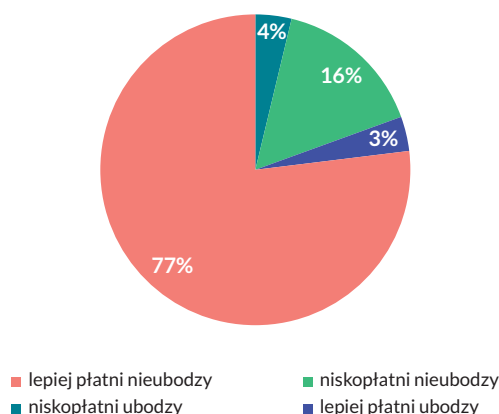
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Źródło: opracowanie własne.

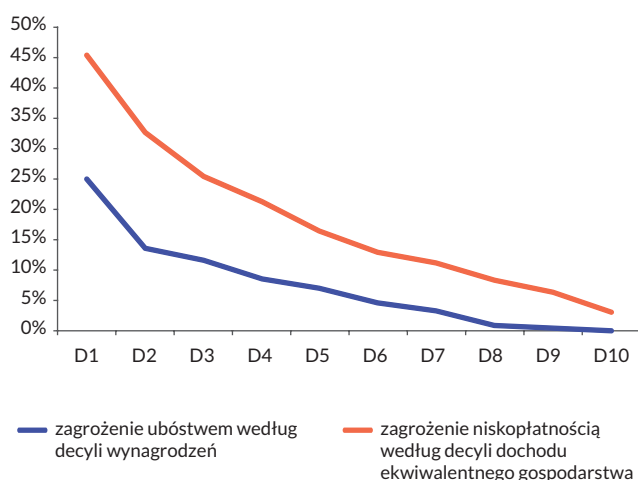
Ubóstwo wśród pracujących jest mniej dotkliwe niż wśród niepracujących, zarówno w wymiarze absolutnym jak i relatywnym. Głębokość ubóstwa relatywnego wśród pracujących jest wyniosła 22% w 2011 roku, czyli o 6 p.p. mniej niż w całej populacji i ta relacja pozostawała stabilna w całym obserwowanym okresie (por. Wykres III.18). Nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku zagrożenia ubóstwem wyznaczanym przez minimum egzystencji. Luka w głębokości ubóstwa absolutnego między pracującymi a niepracującymi zrównała się w 2010 roku, podczas gdy w 1998 roku wynosiła jeszcze 7 p.p. (Wykres III. 19). Jest to skutek wzrostu udziału osób nieaktywnych w wieku 55-65 lat w gospodarstwach ubogich absolutnie z pracującymi z 3,7% 7,8% oraz spadek przeciętnej liczby osób pracujących w tych gospodarstwach z 1,9 do 1,3 w latach 1998-2011. Wcześniejsze emerytury lub renty są niższe niż dochody z pracy i powodują zwiększenie dotkliwości ubóstwa wśród pracujących ubogich absolutnie. Luka głębokości ubóstwa absolutnego i relatywnego jest wyraźnie antycykliczna. W latach spowolnienia gospodarczego, w których obserwowano

najwyższe stopy ubóstwa absolutnego w populacji, pracujący wpadali do ubóstwa mniej głęboko niż ubodzy w całej populacji (Wykres III. 19).

Intuicyjną przyczyną doświadczania biedy wśród pracujących są niskie płace. Jednak aż 80% pracowników niskopłatnych, nie jest uboga, a prawie połowa ubogich pracujących posiada lepiej opłacane miejsca pracy (por. Wykres III. 21). Nie tylko w Polsce, ale i większości krajów OECD wykonywanie niskopłatnej pracy nie prowadzi do ubóstwa (Marlier, 2000; Crettaz, Bonoli, 2010). Niskopłatność i ubóstwo dotyka w Polsce jednocześnie 3% pracujących poza rolnictwem. Faktem jest, że wynagrodzenia otrzymywane przez ubogich pracujących są znacznie niższe niż wśród pracujących nieubogich (por. Wykres III. 22). Niemniej połowa pracujących ubogich to osoby lepiej opłacane. We wszystkich decylach dochodu ekwiwalentnego gospodarstw domowych odsetek niskopłatnych pracowników najemnych jest wyższy niż zagrożenie ubóstwem w poszczególnych decylach wynagrodzeń (Wykres III. 23).

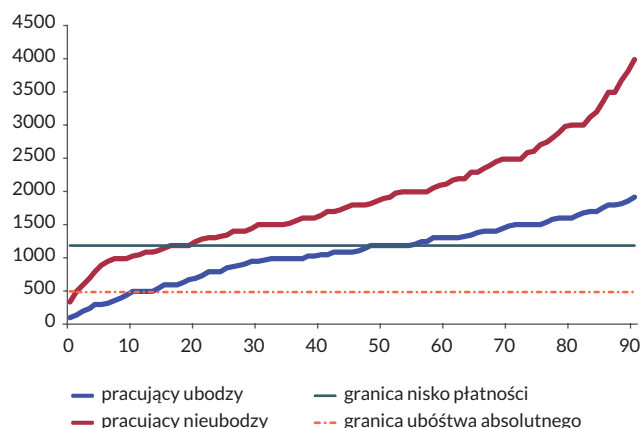
Wykres III. 21 | Struktura osób pracujących poza rolnictwem w Polsce w 2011 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

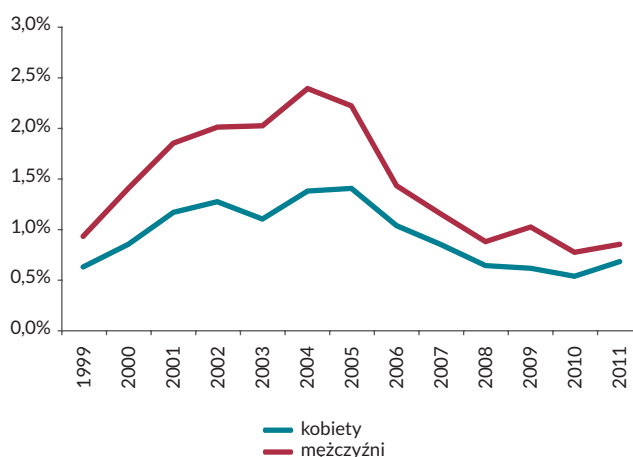
Wykres III. 23 | Zagrożenie ubóstwem relatywnym a zagrożenie niskopłatnością wśród pracowników najemnych w Polsce w 2011 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Niższy poziom wynagrodzeń wśród kobiet przekłada się na większe zagrożenie niskopłatnością (MPiPS, 2008). Jedna czwarta kobiet pracujących poza rolnictwem otrzymuje wynagrodzenie poniżej granicy niskopłatności, podczas gdy wśród mężczyzn odsetek ten wynosi 15%. Tej różnicy nie wyjaśnia dorywczość pracy kobiet, gdyż odsetek kobiet i mężczyzn pracujących w niepełnym wymiarze godzin o niskim dochodzie jest zbliżony i wynosi około 30%. Tak wysoki udział kobiet wśród niskopłatnych pracowników wynika z częstego zatrudnienia w zawodach niskopłatnych, jak na przykład jako pomoce domowe i sprzątaczkę (85% zatrudnionych to kobiety) (Blau i in., 2012). Ponadto nawet w przypadku, gdy mężczyźni i kobiety pracują w podobnych zawodach różnią się poziomem wynagrodzeń (Francois, 2000).

Wykres III. 22 | Rozkłady dochodów z pracy netto w Polsce w roku 2011

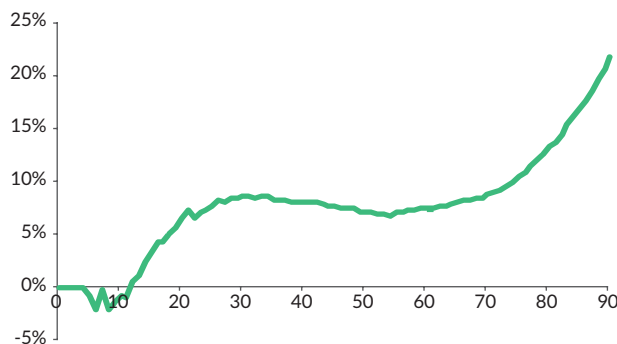
Uwagi: na wykresach przedstawiono dystrybuanty rozkładów wynagrodzeń
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Wykres III. 24 | Stopy ubóstwa absolutnego pracujących według płci w latach 1999-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Kobiety pracują w częściej w firmach, sektorach i zawodach w których wynagrodzenia są niższe (KE, 2006). Nawet w tych miejscach zarabiają jednak mniej od mężczyzn przez co są bardziej zagrożone niskimi płacami (MPiPS, 2007). Wśród małych firm obserwujemy także relatywnie wysoką stopę bankructw. Tylko firmy dysponujące istotną przewagą konkurencyjną zdolne są do zwiększenia obrotów. W konsekwencji większe firmy są bardziej produktywne i oferują wyższe płace niż mniejsze. Jednak, choć przeciętnie płace rosną, to udział kobiet wśród pracowników maleje wraz z wielkością firmy. W 2010 roku 36% kobiet pracowało w firmach od 10 do 49 pracowników, podczas gdy dla mężczyzn odsetek ten wynosi niecałe 30%. Jedynie w tej grupie firm zagrożenie niskopłatnością kobiet jest niższe niż mężczyzn (33% vs 38%).¹² W większych firmach kobiety

12 Z wykorzystaniem Badania Struktury Wynagrodzeń, 2010.

Wykres III. 25 | Relatywna różnica między rozkładami wynagrodzeń mężczyzn a kobiet w Polsce w 2010 roku

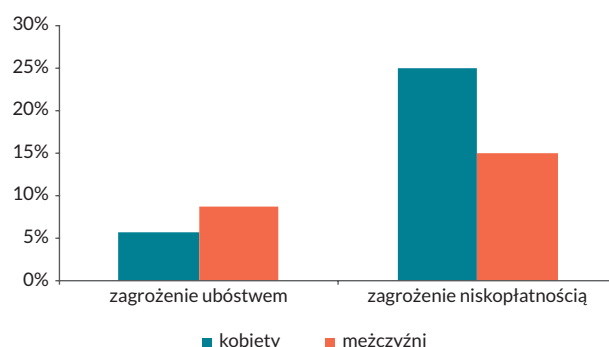
Uwagi: na wykresie przedstawiono różnicę między dystrybucjami rozkładów wynagrodzeń mężczyzn i kobiet.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BSW.

zajmują słabiej płatne stanowiska, częściej pracują w niepełnym wymiarze czasu oraz rzadziej awansują (tzw. szklany sufit, por. OECD, 2006), przez co zagrożenie niskopłatnością wśród kobiet jest o $\frac{1}{3}$ wyższe niż wśród mężczyzn.¹³

Największe różnice, przekraczające 30%, między wynagrodzeniami kobiet i mężczyzn dotyczą osób najlepiej zarabiających, a dla osób najmniej zarabiających są prawie nieistotne. Wyższe zagrożenie niskopłatnością wśród kobiet wynika więc z relatywnie większej ich liczebności wśród osób najniżej zarabiających. Dla osób zarabiających poniżej 7 decyla luka płacowa między mężczyznami a kobietami nie przekracza 10%, przy czym dla pracowników z wynagrodzeniem z drugiego decyla jest średnio rzecz biorąc o połowę niższa. Powyżej siódmego decyla różnica pomiędzy wynagrodzeniami obu płci szybko rośnie (por. Wykres III. 25).

Wyższe zagrożenie kobiet niskopłatnością nie oznacza wyższego zagrożenia ubóstwem. Przeciwnie - zjawisko ubóstwa dotyka pracujące kobiety rzadziej niż mężczyzn (por. Wykres III. 26). Prawie co dziesiąty pracujący mężczyzna jest ubogi, podczas gdy wśród pracujących kobiet tylko jedna na dwadzieścia mieszka w gospodarstwie, którego dochód jest niższy od granicy ubóstwa relatywnego. Pracujące kobiety częściej tworzą bowiem gospodarstwa domowe z innymi pracującymi niż mężczyźni. W 2011 roku 70% pracujących kobiet mieszkało w gospodarstwach z innymi pracującymi, dla mężczyzn odsetek ten wyniósł 55%. Najwyższe szanse na pozostanie poza ubóstwem mają więc kobiety w gospodarstwach, w których inni dorośli też pracują. Zagrożenie ubóstwem dla pracujących kobiet w tego typu gospodarstwach wynosi 4%, przy czym zazwyczaj dochód z pracy kobiety nie jest podstawowym dochodem w gospodarstwie. Jeśli kobieta jest głównym żywicielem gospodarstwa domowego (co ma miejsce w co czwartym gospodarstwie domowym) to w 80% przypadków jest pracownikiem lepiej płatnym.

Wykres III. 26 | Zagrożenie ubóstwem a niskopłatność według płci w Polsce w 2011 roku

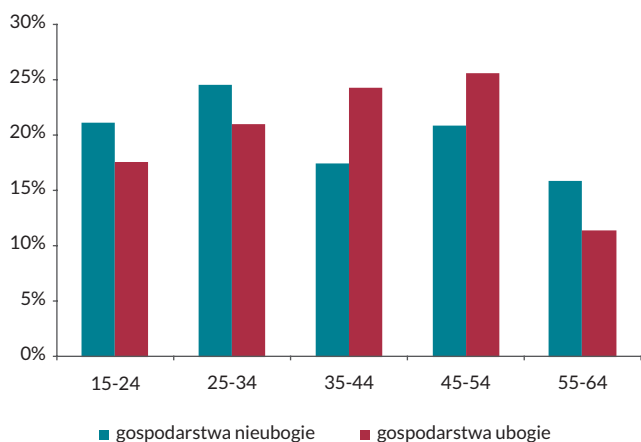
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Podczas gdy kobiety, które nie są głowami gospodarstw domowych częściej są niskopłatnymi pracownikami niż mężczyźni w podobnej sytuacji. Przekłada się to na zbliżone zagrożenie ubóstwem wśród kobiet pracujących, które są głowami gospodarstw i mężczyzn w tej samej sytuacji – 8% vs 9%). W przypadku, gdy posiadają na utrzymaniu nie tylko dzieci, ale też innych dorosłych, ryzyko ubóstwa rośnie do 20% i jest o 10 p.p. wyższe niż wśród kobiet samotnie wychowujących dzieci.

O ile niższe płace kobiet nie prowadzą do wyższego zagrożenia ubóstwem w porównaniu do mężczyzn, to w sytuacji gdy uwzględnimy różnice w kompozycji gospodarstwach domowych i pracy wykonywanej przez ich członków dostrzeżemy, że sam fakt bycia kobietą nieznacznie podnosi ryzyko ubóstwa. Innymi słowy, jeśli wyłączymy wpływ wymienionych czynników na dochody gospodarstw przy pomocy modelu probitowego, to dostrzeżemy, że pracujące kobiety mają o 0,3 p.p. większe prawdopodobieństwo bycia ubogimi niż mężczyźni. Koresponduje to z obserwowanymi różnicami w wynagrodzeniu otrzymywanym przez kobiety i mężczyzn (por. Wykres III. 25). To, że pracujące i nisko zarabiające kobiety są lepiej chronione przed ubóstwem niż niskopłatni mężczyźni wiąże się więc z czynnikami leżącymi poza rynkiem pracy, w tym zwłaszcza z różnym typem gospodarstw domowych jakie tworzą obie wymienione grupy.

Osoby o wyższym wykształceniu nie tylko częściej pracują i lepiej zarabiają, ale często razem tworzą gospodarstwo domowe. W konsekwencji pracownicy niskopłatni, podobnie jak ubodzy, to osoby z wykształceniem zawodowym lub gimnazjalnym i niższym – w 2011 stanowili około 75% w obu grupach. Wyższe wykształcenie chroni pracujących przed ubóstwem o ile kwalifikacje są wykorzystywane w pracy. Ubóstwem zagrożony jest jeden na stu pracujących z wykształceniem wyższym, ale w przypadku pracy w zawodach nie wymagających wykształcenia zagrożenie ubóstwem rośnie do 16%. Biorąc pod uwagę pozostałe cechy osób i gospodarstw, osoby pracujące z wyższym wykształceniem mają o 2 p.p. niższe prawdopodobieństwo bycia ubogimi niż osoby z średnim wykształceniem (Wykres III. 30).

¹³ Granice niskopłatności dla danych z Badania Struktury Wynagrodzeń wyznaczono jak $\frac{2}{3}$ mediany płacy brutto i w 2010 roku wynosiła ona 1938 zł. Granica obliczana dla danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych w 2010 roku była niższa (1137 zł), co wynika z dostępności informacji o płacach na poziomie netto oraz uwzględnienia zatrudnienia firm z liczbą pracowników poniżej 10 osób.

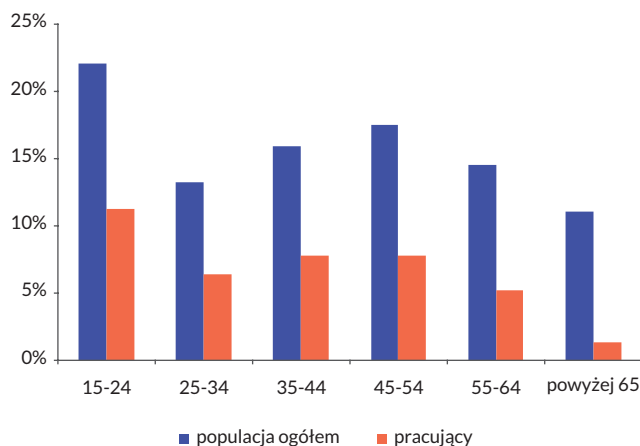
Wykres III. 27 | Udział pracowników niskopłatnych według wieku pracownika w gospodarstwach ubogich i nieubogich w Polsce roku 2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Niskie wynagrodzenie jest istotnym czynnikiem zwiększającym zagrożenie ubóstwem osób w wieku 35-54 lata, czyli gdy są głównymi osobami utrzymującymi gospodarstwo. Najniższe zagrożenie ubóstwem obserwujemy wśród pracujących w wieku powyżej 55 lat, natomiast najwyższe wśród pracowników najmłodszych w wieku 15-24 lata (por. Wykres III. 28). Niemniej młodzi (15-34 lata) oraz starsi (55-64 lata) niskopłatni pracownicy rzadziej są ubogimi pracującymi niż pracownicy z środkowych grup wieku (por. Wykres III. 27).¹⁴ W przypadku osób młodych zasadnicze znaczenie ma utrzymywanie przez rodziców, natomiast w przypadku starszych otrzymywanie innego rodzaju świadczeń bądź zamieszkanie z pracującymi dziećmi.

Zagrożenie ubóstwem młodych pracowników jest znacznie niższe niż w całej grupie wieku (11% vs 22% w 2011 roku), ale wyższe niż wśród innych pracowników (por. Wykres II. 28). Z drugiej strony 40% młodych pracujących to pracownicy niskopłatni, podczas gdy w starszych grupach wieku odsetek ten wynosi 17%. Niższy kapitał ludzki młodych, związany z brakiem doświadczenia zawodowego, skutkuje częstszym zatrudnieniem ich za niższe stawki. Niemniej jednak młodzi mieszkają głównie z rodzicami i jedynie co piąty w wieku poniżej 25 lat prowadzi własne gospodarstwo domowe, przy czym są to głównie pracownicy lepiej płatni. Z tego powodu niższe wynagrodzenia nie są dla tej grupy czynnikiem narażającym ją na wyższe ryzyko ubóstwa. W przypadku młodych nisko wykwalifikowanych pracowników zdobywanie doświadczenia w pracy niskopłatnej może zwiększać szansę na lepiej płatną pracę w przyszłości, jednak dla osób wykwalifikowanych może być złym sygnałem dla kolejnych pracodawców (Mosthaf, 2011). W związku z tym bycie niskopłatnym w młodości nie determinuje ubóstwa w kolejnych okresach życia.

W grupie osób w wieku 35-54 lata niskie płace mają kluczowe znaczenie dla ubóstwa, gdyż pracujące osoby w tym wieku

Wykres III. 28 | Zagrożenie ubóstwem relatywnym wśród pracujących i w populacji ogółem według grup wieku w Polsce w 2011 roku

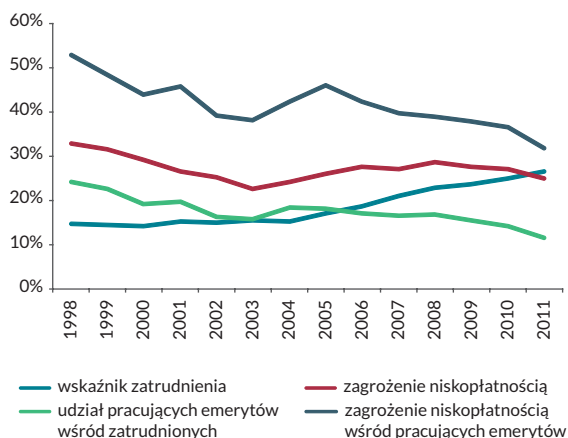
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

często są głównymi żywicielami gospodarstwa domowego. Zagrożenie ubóstwem wśród pracowników niskopłatnych w tym wieku jest pięciokrotnie wyższe niż dla pracowników lepiej płatnych i wynosi 22%. Niskopłatni to głównie osoby pracujące w wieku 35-54 (60%), co piąty pracownik niskopłatny jest w wieku niemobilnym. Osoby w wieku niemobilnym charakteryzują się relatywnie wysoką stopą ubóstwa i wysoką trwałością ubóstwa (por. Część II). Pracujący w wieku 35-54 lata, których wynagrodzenie zaliczamy do niskopłatnego często prowadzą własne gospodarstwo domowe (około 40% gospodarstw domowych jest prowadzonych przez osobę w wieku 35-54 lata), w którym płaca otrzymywana przez nich stanowi podstawę budżetu domowego i nie pozwala na przekroczenie granicy ubóstwa, zwłaszcza gdy w gospodarstwie są dodatkowe niepracujące osoby.

Najstarsi niskopłatni pracownicy rzadko są ubodzy ponieważ łączą pracę z pobieraniem emerytury. Osoby niskopłatne w wieku przedemerytalnym często są osobami utrzymującymi gospodarstwo domowe (30% spośród wszystkich gospodarstw). Pomimo niskich płac nie są tak bardzo zagrożone ubóstwem jak niskopłatni pracujący w wieku 35-54 lat, co wynika z łączenia dochodów z pracy z dochodami z innych źródeł. Co trzeci z pracowników niskopłatnych w tym wieku jest emerytem. Niemniej jednak ich udział wśród pracujących emerytów maleje systematycznie od 2006 roku (Wykres III. 29). Łączenie pracy, nawet niskopłatnej, z pobieraniem emerytury znacząco obniża ryzyko bycia ubogim. Dokładniej, wśród pracowników niskopłatnych, którzy nie utrzymują się z emerytury zagrożenie ubóstwem wynosi 22% (2011 rok), podczas gdy dla niskopłatnych emerytów jedynie 2%. Spośród osób w wieku 55-64 jedna czwarta pracuje (odsetek ten systematycznie rośnie od 2005 roku) i w $\frac{3}{4}$ są to pracownicy najmniej lepiej płatni. Niskie zagrożenie ubóstwem w tej grupie może wynikać ze zwrotu z kapitału ludzkiego, akumulowanego przez całe życie zawodowe, w postaci wyższych wynagrodzeń.

¹⁴ Grupa najmłodsza stanowi ok. 10% populacji pracujących poza rolnictwem i jest podobnie liczna jak grupa pracowników w wieku powyżej 55 lat.

Wykres III. 29 | Łączenie pracy z emeryturą a zagrożenie niskopłatnością w grupie wieku 55-64 lat w Polsce w latach 1998-2011

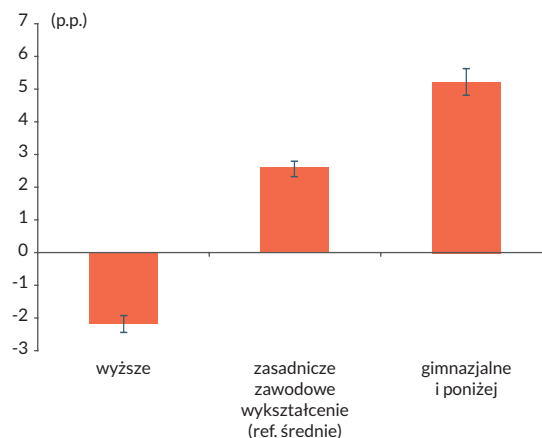


Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Większa intensywność pracy pozwala w znacznym stopniu uniknąć ubóstwa osobom o niskich wynagrodzeniach. Spośród wszystkich pracujący niemieszkających na wsi niskopłatność i ubóstwo jednocześnie dotyka 2,5% pracujących poza rolnictwem, podczas gdy na wsi odsetek ten wynosi 5,5%. Ubóstwo na wsi nie jest wyłącznie domeną gospodarstw rolniczych (por. Części II). Biorąc pod uwagę wszystkie inne charakterystyki pracujących, prawdopodobieństwo ubóstwa wśród mieszkańców największych miast (powyżej 500 tys. mieszkańców) jest o 5 p.p. niższe niż wśród mieszkańców wsi. Natomiast fakt zamieszkania w średnim mieście zmniejsza zagrożenie ubóstwem o 3 p.p. w porównaniu do wsi. Wysokie zagrożenie ubóstwem na wsi w porównaniu z miastem wynika z różnic w charakterystyce rynku pracy. W miastach, zwłaszcza większych, przed pracownikiem stoi więcej alternatywnych możliwości podjęcia pracy i częściej jest to praca za wyższe wynagrodzenie (w 2011 roku odsetek osób niskopłatnych w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców wynosił 11%, podczas gdy na wsi był dwukrotnie wyższy). Większe szanse na znalezienie zatrudnienia w miastach przekłada się również na zdecydowanie wyższą intensywność pracy w gospodarstwach miejskich – w ponad połowie z tych które lokują się w miastach powyżej 200 tys. pracuje więcej niż 50% członków, podczas gdy na wsi jedynie ¼ gospodarstw ma podobnie wysoką intensywność pracy.

Ubóstwo pracujących w Polsce jest zróżnicowane regionalnie. Na Lubelszczyźnie pracujący poza rolnictwem są najbardziej zagrożeni ubóstwem (12%), natomiast najniższe nasilenie zjawiska ubóstwa wśród pracujących poza rolnictwem jest w województwach śląskim, dolnośląskim i mazowieckim, czyli w regionach o największym PKB per capita (GUS, 2009). Biorąc pod uwagę strukturę sektorową i zawodową pracujących, najmniejsze zagrożenie ubóstwem wśród pracujących występuje w województwach mazowieckim i lubuskim oraz zachodniopomorskim. To zróżnicowanie regionalne tylko częściowo wynika z różnic w wysokości mediany dochodów ekwiwalentnych

Wykres III. 30 | Zagrożenie ubóstwem wśród pracujących a wykształcenie



Uwagi: na wykresie przedstawiono średnie efekty krańcowe z modelu probitowego dla prawdopodobieństwa bycia ubogim. Poziomymi liniami zaznaczono 90% przedziały ufności.

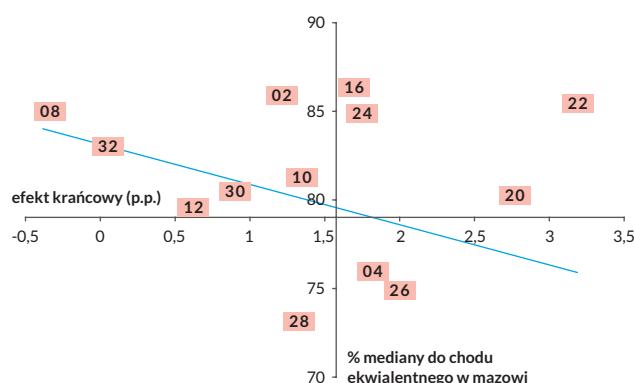
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

pracujących gospodarstw domowych (Wykres III. 31), ale duże znaczenie ma też rozwarstwienie dochodów wewnątrz województw. W województwie pomorskim, w którym pomimo wysokiego dochodu ekwiwalentnego obserwowane jest też wysokie prawdopodobieństwo bycia ubogim pracującym, udział pracowników niskopłatnych jest zbliżony do województw lubelskiego i podkarpackiego (por. Wykres III. 32).

Forma umowy o pracę wiąże się z poziomem otrzymywanego wynagrodzenia i ma przełożenie na zagrożenie niskopłatnością i ubóstwem w podobny sposób. Zarówno wśród ubogich pracujących jak i niskopłatnych około 85% stanowią pracownicy na czas nieokreślony, 10% pracujący na własny rachunek oraz 5% pracujący na czas określony. Praca na własny rachunek, podobnie jak praca na czas nieokreślony zmniejsza ryzyko ubóstwa. W przypadku samozatrudnienia zagrożenie ubóstwem jest zbliżone do pracy na czas nieokreślony i wynosi 6,5%. Zagrożenie niskopłatnością w obu tych grupach jest na poziomie 20%.

Szczególnie zagrożeni ubóstwem są pracujący na czas określony (38%). Są oni częściej zatrudnieni w gorzej opłacanych zawodach i w firmach operujących w mniej produktywnych sektorach gospodarki. Jedynie 30% pracowników na czas określony pracuje w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji, podczas gdy wśród pracowników na czas nieokreślony ten odsetek wynosi prawie 60%.¹⁵ Jednak nawet gdy kontrolujemy uwarunkowania miejsca pracy i strukturę gospodarstwa domowego, praca na czas określony zwiększa ryzyko ubóstwa o 2,5 p.p. w stosunku do pracy na czas nieokreślony. Ma ona często charakter pracy dodatkowej, gdyż tylko niecały jeden procent gospodarstw domowych jest prowadzonych przez osoby pracujące dorywczo, i w połączeniu z innymi dochodami w gospodarstwie zwiększa szanse na uniknięcia ubóstwa, ale w mniejszym stopniu niż praca na czas nieokreślony.

15 Klasyfikacja zawodów zgodnie z Whelan i in. (2011).

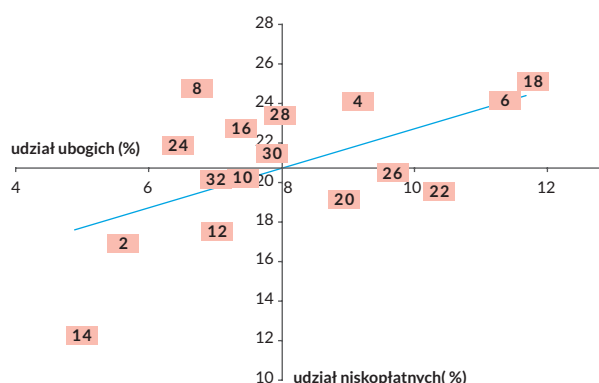
Wykres III. 31 | Zagrożenie ubóstwem a poziom dochodu ekwiwalentnego według województw w Polsce

Legenda:

- | | | |
|-----------------------|------------------|-------------------------|
| 2. dolnośląskie | 14. mazowieckie | 26. świętokrzyskie |
| 4. kujawsko-pomorskie | 16. opolskie | 28. warmińsko-mazurskie |
| 6. lubelskie | 18. podkarpackie | 30. wielkopolskie |
| 8. lubuskie | 20. podlaskie | 32. zachodniopomorskie |
| 10. łódzkie | 22. pomorskie | |
| 12. małopolskie | 24. śląskie | |

Uwagi: na osi pionowej zaznaczono udział mediany w danym województwie do mediany w mazowieckim. Na wykresie przedstawiono średnie efekty krańcowe z modelu probitowego dla prawdopodobieństwa bycia ubogim. Średni efekt krańcowy w stosunku do województwa mazowieckiego. Pokazano jedynie województwa, które istotnie różniły się od mazowieckiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Wykres III. 32 | Zagrożenie ubóstwem pracujących a udział pracowników niskopłatnych według województw w Polsce w 2011 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Praca na w niepełnym wymiarze czasu pracy nie różnicuje ryzyka ubóstwa pracującego, o ile jest on pracownikiem lepiej płatnym. Zagrożenie ubóstwem wśród lepiej płatnych, niezależnie od wymiaru pracy, wynosi bowiem 4% (ponad 95% lepiej płatnych pracuje na pełny etat). Podczas gdy dla pracowników niskopłatnych (wśród których 70% to pracujący w niepełnym wymiarze), praca na niepełny etat zwiększa ryzyko ubóstwa do 24%. Pracujących w niepełnym wymiarze ubóstwo dotyka zwłaszcza wtedy, gdy nie mają możliwości podjęcia innej pracy i na ich utrzymaniu pozostaje całe gospodarstwo domowe (Wóycicka, 2010).

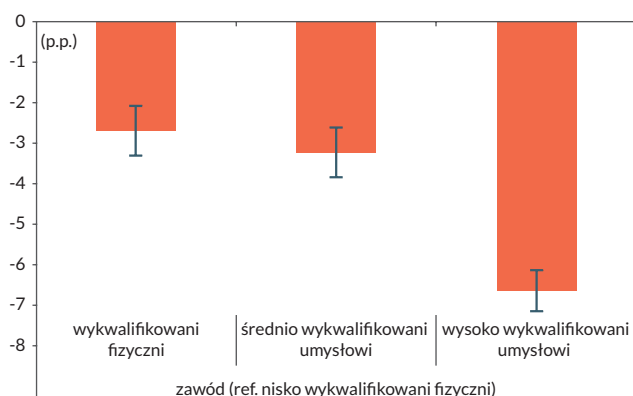
Zarówno niskopłatni jak i ubodzy pracujący to głównie pracownicy sektora prywatnego. Prawdopodobieństwo bycia ubogim jest o 0,5 p.p. wyższe w porównaniu z sektorem publicznym, uwzględniając inne charakterystyki, a bez uwzględnienia innych cech ta różnica wynosi 3 p.p. W sektorze prywatnym niskopłatnością zagrożony jest co piąty pracujący, podczas, gdy w publicznym co dziesiąty. Wysokie zagrożenie ubóstwem w sektorze prywatnym koresponduje z wyższymi nierównościami w porównaniu z sektorem publicznym (Marcinkowska, 2008).

Niskopłatni pracownicy, podobnie jak pracownicy ogółem, skupieni są w sektorze usług (70% niskopłatnych w 2011 roku pracowało w sektorze usług), przy czym wśród pracujących ubogich nie przeważa żadna z grup. Ryzyko bycia ubogim pracującym jest wyższe w przypadku osób pracujących w przemyśle

niż w usługach. W ramach usług zagrożenie ubóstwem jest znacznie wyższe dla działów rynkowych niż nierynkowych, jednak rzadziej obserwujemy tam zjawisko niskopłatności. Natomiast w przypadku przemysłu działy są bardziej zróżnicowane pod względem ubóstwa. Pracujący w firmach, których główny rodzaj prowadzonej działalności to budownictwo lub wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, bądź gospodarowanie odpadami są najbardziej zagrożonymi grupami wśród pracujących w przemyśle. W sektorach tych często spotyka się pracowników niskopłatnych - jeden na pięciu pracujących w budownictwie zarabia poniżej progu niskopłatności (BBGD, 2011). Zagrożenie ubóstwem jest silnie zależne od poziomu płac w poszczególnych sektorach gospodarki i świadczy o podobnym zróżnicowaniu dochodów w poszczególnych sektorach.

Połowa ubogich pracujących to osoby wykonujące prace fizyczne wymagające specjalnego wykształcenia, jak elektrycy czy górnicy, choć tylko w 15% osób wykonujących zawodów jest nisko opłacana. Stanowią oni jedną trzecią spośród osób pracujących poza rolnictwem. Jednak w porównaniu z osobami pracującymi fizycznie przy pracach prostych (którzy w 43% przypadków są słabo opłacani) mają oni o około 4 p.p. niższe prawdopodobieństwo bycia ubogim pracującym (por. Wykres III. 33). Szanse na uniknięcie ubóstwa najsilniej zwiększa wykonywanie pracy umysłowej, wymagającej wysokich kwalifikacji. Grupa ta stanowi 40% pracujących a zagrożenie ubóstwem w niej wynosi jedynie 1,5%.

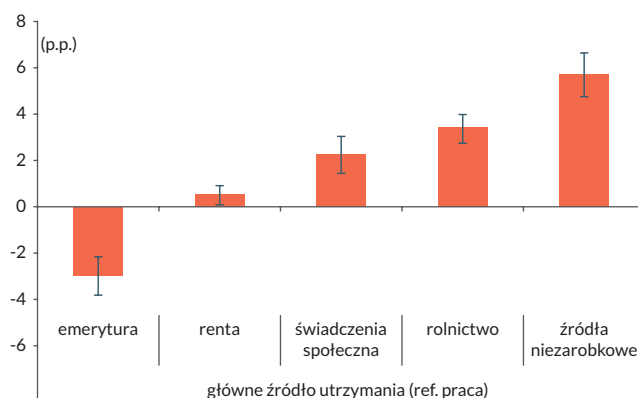
Wykres III. 33 | Ubóstwo pracujących w grupach zawodów



Uwagi: agregacja klasyfikacji zawodów na podstawie Whelan i in. (2011). Na wykresie przedstawiono średnie efekty krańcowe z modelu probitowego dla prawdopodobieństwa bycia ubogim. Poziomymi liniami zaznaczono 90% przedziały ufności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

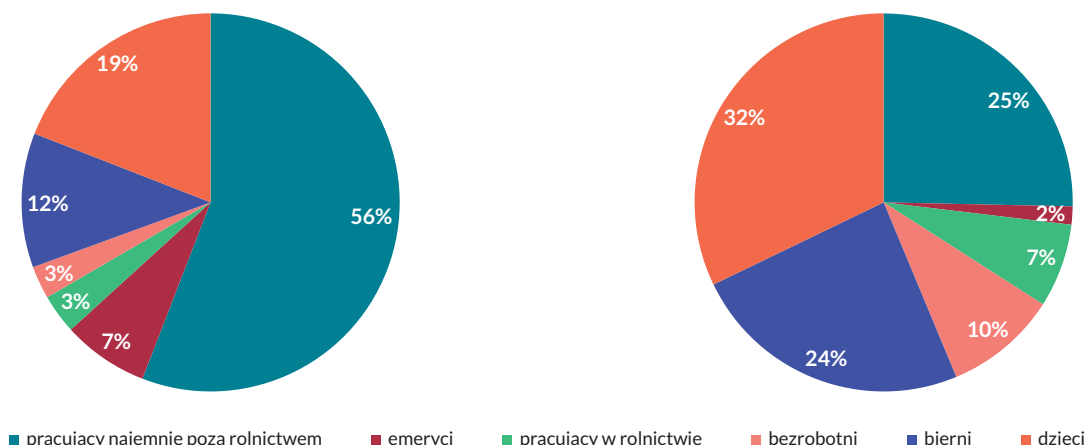
Wykres III. 34 | Ubóstwo pracujących według głównego źródła utrzymania gospodarstwa domowego



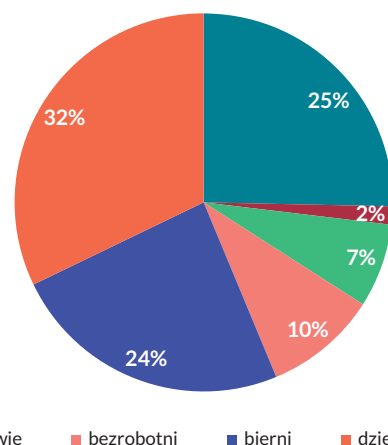
Uwagi: na wykresie przedstawiono średnie efekty krańcowe z modelu probitowego dla prawdopodobieństwa bycia ubogim. Poziomymi liniami zaznaczono 90% przedziały ufności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

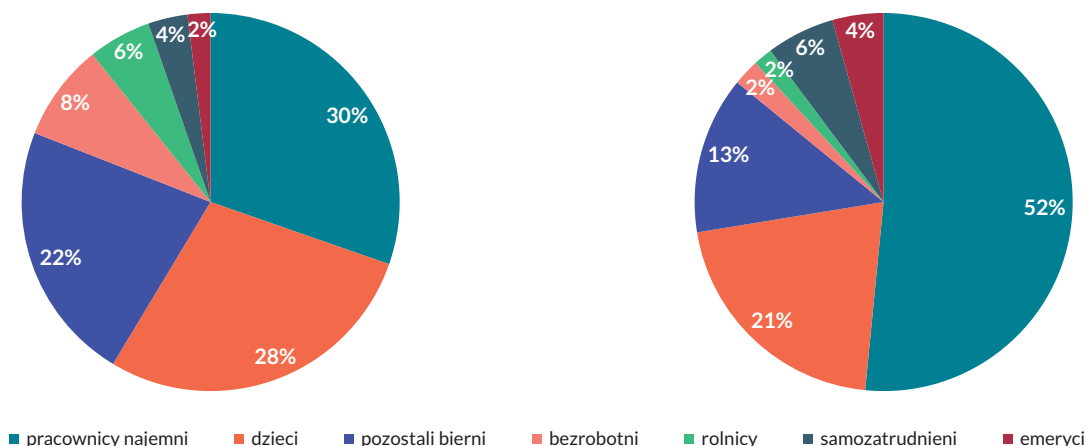
Wykres III. 35 | Struktura nieubogich gospodarstw domowych z niskopłatnymi pracownikami w Polsce 2011 roku



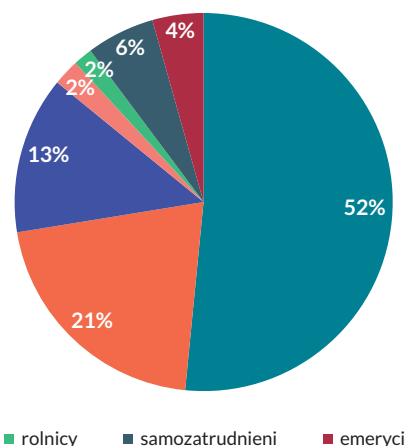
Wykres III. 36 | Struktura ubogich gospodarstw domowych z niskopłatnymi pracownikami w Polsce 2011 roku



Wykres III. 37 | Struktura gospodarstw pracujących ubogich w 2011 roku



Wykres III. 38 | Struktura gospodarstw pracujących nieubogich w 2011 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD.

RAMKA
III.3

Wymiar czasu pracy na podstawie BAEL

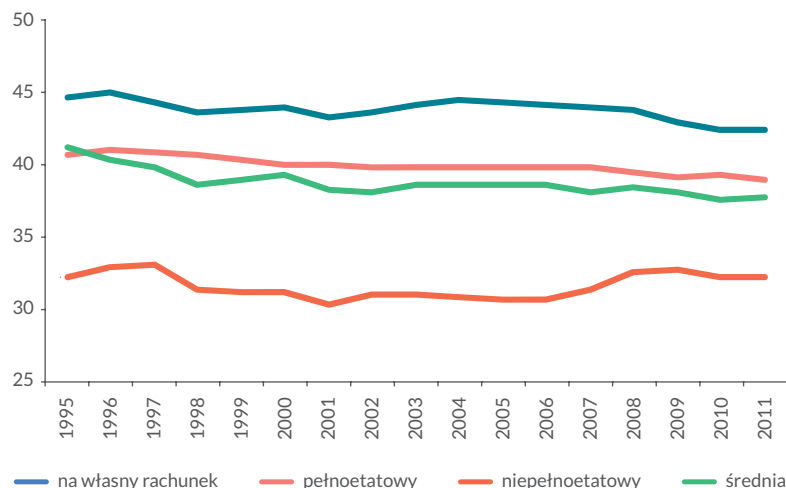
TABELA III. 3. LICZEBNOŚĆ PRACUJĄCYCH WEDŁUG WYMIARU CZASU PRACY W LATACH 1995-2011 (W TYSIĄCACH)

Rodzaj pracy	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
na własny rachunek	3506	3494	3508	3436	3338	3255	3236	3126	2968
najemna	pełny etat	10398	10550	10880	11191	10782	10546	10226	9904
	niepełny etat	887	925	789	729	636	724	752	745

Rodzaj pracy	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
na własny rachunek	2926	2894	2903	2932	2970	2979	3017	3052
najemna	pełny etat	10107	10480	11001	11630	12133	12289	12450
	niepełny etat	762	741	662	643	651	629	597

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BAEL.

WYKRES III. 39. LICZBA FAKTYCZNIE PRZEPRACOWANYCH GODZIN TYGODNIOWO W RAMACH RÓŻNYCH FORM ZATRUDNIENIA W LATACH 1995-2011



Wśród pracowników najemnych dominują osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy. Warto zwrócić uwagę, że w całym analizowanym okresie liczba godzin faktycznie przepracowanych przez pracowników pełnoetatowych systematycznie maleje. Pracujący na własny rachunek deklarują tygodniowy czas pracy na poziomie wyższym niż pełnoetatowi pracownicy najemni, jednak rzeczywisty czas pracy dla nich też maleje. Odwrotnie w przypadku pracujących najemnie w niepełnym wymiarze godzin, dla których w ostatnich latach czas pracy wzrósł. Faktyczny czas pracy pracowników niepełnoetatowych jest średnio o 25% niższy niż pełnoetatowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BAEL.

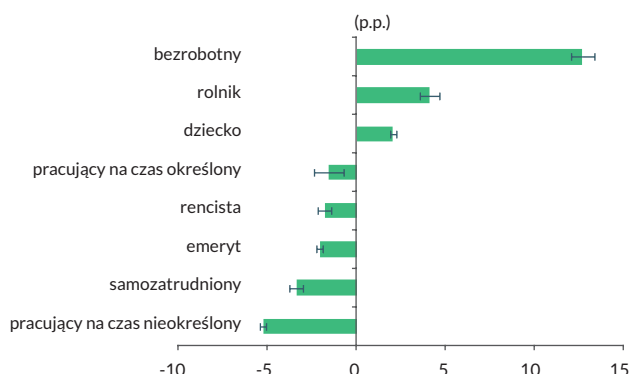
Niecała połowa niskopłatnych pracowników (40%) to średnio wykwalifikowani pracownicy umysłowi, dla których zagrożenie ubóstwem trzy razy niższe niż dla osób wykonywujących prace proste. Wraz z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy oraz dalszym rozwojem technologii informacyjnych będzie rósł popyt na specjalistów, co może doprowadzić do pogłębienia zjawiska ubóstwa wśród osób niewykwalifikowanych (Gallie, 2000).

Niska płaca spycha do ubóstwa głównie pracujących w średnim wieku, z wykształceniem gimnazjalnym i niższym bądź zasadniczym zawodowym, którzy często są wykwalifikowanymi pracownikami fizycznymi, zatem głównie osoby,

które na swoim utrzymaniu mają gospodarstwo domowe. Pracownicy niskopłatni często utrzymują się poza sferą ubóstwa dzięki dochodom z pracy i innych źródeł pozostałych członków gospodarstwa domowego i aż 80% z nich nie przebywa w gospodarstwie ubogim.

Niskopłatnych z ubóstwa wyciągają inne osoby otrzymujące regularny dochód (inni pracownicy najemni oraz emeryci). W gospodarstwach ubogich z niskopłatnymi pracownikami udział osób z regularnym dochodem wynosi 31%, podczas gdy w przypadku gospodarstw nieubogich taki odsetek stanowią osoby, które pozostają na utrzymaniu (Wykres III. 35, Wykres III. 36). Wysoki udział pracujących

Wykres III. 40 | Wpływ poszczególnych osób w gospodarstwie domowym na zagrożenie ubóstwem wśród osób pracujących



Uwagi: na wykresie przedstawiono średnie efekty krańcowe z modelu probitowego dla prawdopodobieństwa bycia ubogim. Poziomymi liniami zaznaczono 90% przedziały ufności. W modelu liczbę osób wprowadzono jako zmienną ciągłą. Efekty krańcowe policzono tylko dla gospodarstw, w których przebywała już co najmniej jedna osoba z danej grupy.

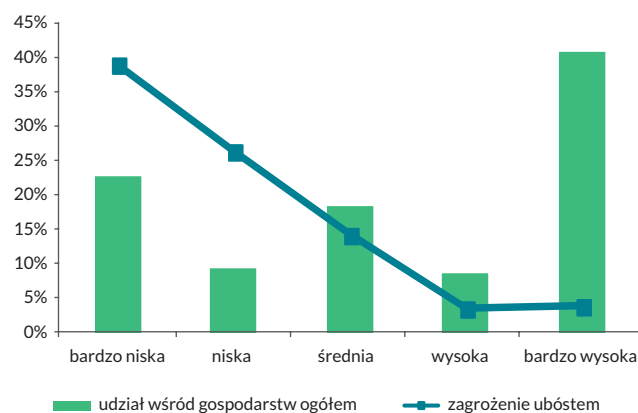
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

w rolnictwie w gospodarstwie zwiększa ryzyko bycia ubogim, gdyż dochody z rolnictwa, w przeciwieństwie do wynagrodzenia z pracy najemnej i emerytury, mają nieregularny charakter i łącznie z niskim wynagrodzeniem często nie pozwalają na przekroczenie granicy ubóstwa.

W najtrudniejszej sytuacji są pracujący w gospodarstwach, w których wynagrodzenie przez nich otrzymywane nie jest łączone z innym regularnym źródłem dochodu. Przed najniższym ryzykiem ubóstwa stoją osoby pracujące, które przebywają w gospodarstwach, w których głównym źródłem utrzymania jest emerytura. Prawdopodobieństwo bycia ubogim pracującym w tych gospodarstwach jest o 3 p.p. niższe niż w sytuacji, gdy główny dochód gospodarstwa pochodzi z pracy (Wykres III. 34). Gospodarstwa emerytów są drugą co do liczebności grupą gospodarstw, w których są pracownicy. Niepewny dochód, taki jak z rolnictwa sprawia, że osoby pracujące, w gospodarstwach których główne źródło utrzymania stanowi rolnictwo są bardziej zagrożone ubóstwem niż, gdyby ich utrzymywali się głównie ze świadczeń społecznych.

Ubóstwo wśród pracujących powodują niepracujący i nieposiadający dochodów członkowie gospodarstwa domowego. W gospodarstwach ubogich pracujących odsetek dzieci, biernych oraz bezrobotnych przeważa nad udziałem pracujących (Wykres III. 37), podczas gdy w gospodarstwach pracujących nieubogich to pracownicy najemni stanowią większość (Wykres III. 38). Kolejny pracujący na własny rachunek wpływa równie pozytywnie na szanse pozostania poza ubóstwem jak pracujący na czas określony. Z drugiej strony osoba zatrudniona na czas określony zmniejsza zagrożenie ubóstwem jedynie nieznacznie. Wzrost liczby emerytów w gospodarstwie ma nieco niższy wpływ na pozostawanie poza

Wykres III. 41 | Intensywność pracy w gospodarstwie a zagrożenie ubóstwem w Polsce w 2011 roku



Uwagi: intensywność bardzo niska to intensywność na poziomie 0-19%, niska 20-39%, średnia 40-59%, wysoka 60-79%, bardzo wysoka 80-100%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

ubóstwem pracującego niż wzrost liczby samozaatrudnionych (Wykres III. 40).

Każdy dodatkowy pracownik w gospodarstwie, wpływa pozytywnie na sytuację materialną gospodarstwa domowego. Gospodarstwa domowe wyraźnie polaryzują się pod względem intensywności pracy. Dominują dwa modele: albo pracują prawie wszyscy zdolni do pracy albo prawie nikt. W ponad połowie gospodarstw domowych pracuje więcej niż połowa osób zdolnych do pracy.¹⁶ Zagrożenie ubóstwem spada znacząco w momencie, gdy pracuje ponad 60% osób, czyli na przykład w gospodarstwie z trzema dorosłymi wystarczy, że pracują dwie osoby. Już ten poziom intensywności pracy chroni przed ubóstwem i jego zwiększanie podnosi dochody gospodarstwa ale nie ma wpływu na zagrożenie ubóstwem.

Przyczyną ubóstwa wśród pracujących w Polsce w większości przypadków nie jest niska płaca a brak dochodów pozostałych członków gospodarstwa domowego. Gdyby wszyscy pracujący ubodzy w Polsce prowadziliby jednoosobowe gospodarstwo domowe 70% z nich przestałoby być ubogimi. Zatem zagrożenie ubóstwem wśród pracujących spadłoby do 2% (2011 roku), powodując pogłębienie ubóstwa niepracujących członków gospodarstwa domowego. W ten sposób obliczone znaczenie gospodarstwa domowego dla ubóstwa pracujących jest większe w Polsce niż w Niemczech czy Wielkiej Brytanii, gdzie pracującego do ubóstwa w 60% ściąga jego gospodarstwo. Jednak znacznie niższe niż w Belgii, gdzie tylko 6% spośród pracujących ubogich pozostało by ubogich nie dzieląc z nikim swojego dochodu z pracy (Strengmann-Kuhn, 2002, dane ECHP z 1996 roku). Jednak biorąc pod uwagę również osoby niskopłatne w gospodarstwach nieubogich łącznie

oddziaływania struktury gospodarstwa redukuje zagrożenie ubóstwem przez pracujących. Gdyby wszyscy pracujący prowadzili jednoosobowe gospodarstwa domowe, to zagrożenie ubóstwem wśród pracujących wzrosłoby do 8,8% w stosunku do 7,4% w 2011 roku.¹⁷

Podsumowując, zjawisko *ubóstwa wśród pracujących* nie wynika tylko i wyłącznie z niskich płac ale jest skutkiem niskiej intensywności pracy w gospodarstwach domowych. Najbardziej zagrożeni ubóstwem są pracownicy o niskim kapitale ludzkim ogólnym (wykształcenie) oraz specyficznym (staż pracy związany z wiekiem). Przed ubóstwem pracujących chroni obecność w gospodarstwie domowym innych zatrudnionych lub emerytów. Wysoka intensywność pracy w gospodarstwie domowym zdecydowanie ogranicza zagrożenie ubóstwem, przy czym samozatrudnienie tylko nieco słabiej przyczynia się do redukcji ubóstwa niż praca na czas nieokreślony. Praca na czas określony, podobnie jak praca w niepełnym wymiarze, ma mniejsze przełożenie na redukcję ubóstwa wśród pracujących, nawet biorąc pod uwagę fakt, że tego typu umowy koncentrują się sektorach i zawodach niskopłatnych. Stabilność zatrudnienia i mniejsze zróżnicowanie płac w sektorze publicznym przekłada się na mniejsze zagrożenie ubóstwem niż w sektorze prywatnym. Regionalne zróżnicowanie ubóstwa jest znaczne i nie wynika ono tylko z różnego średniego poziomu płac oraz obserwowanych różnic w strukturze produkcji i poziomie urbanizacji poszczególnych województw. W krajach o niskiej aktywności zawodowej i intensywności pracy niskiemu zagrożeniu ubóstwem wśród pracujących towarzyszy wysokie zagrożenie ubóstwem w całej populacji.

17 Przy założeniu stałości granicy ubóstwa.

2 TRWAŁOŚĆ UBÓSTWA

2.1 EPIZODY UBÓSTWA

Jednym z najistotniejszych wymiarów ubóstwa jest jego trwałość. Wysoka stopa ubóstwa jest znacznie bardziej akceptowana i wiąże się z mniejszymi kosztami społecznymi, jeśli epizody ubóstwa są krótkie i nie prowadzą do trwałej deprivacji. Niniejszy podrozdział rozpoczynamy od oceny trwałości ubóstwa w Polsce na tle innych krajów europejskich.¹⁸ Zdolność jednostek i gospodarstw domowych do opuszczenia sfery ubóstwa jest jednym z ważnych wyznaczników równości szans w społeczeństwie, która obejmuje nie tylko sferę ubóstwa. Dlatego w dalszej analizie przyglądamy się ogólnej mobilności dochodowej oceniając jak sytuacja w Polsce ma się do sytuacji w innych krajach. W ostatniej części skupiamy się na mobilności dochodowej osób ubogich, oceniając różnice w czynnikach zwiększających ryzyko napłynięcia do ubóstwa od czynników wpływających na odpływy z ubóstwa, czyli pośrednio na jego trwałość. Szczególna uwaga poświęcona jest sytuacji osób pracujących w ramach elastycznych form zatrudnienia.

W większości egalitarnych krajów-liderów i krajów-sukcesyjnych w Europie (por. Część I Raportu), udział osób trwale nieubogich, czyli takich, które przez 4 lata obserwacji ani raz nie znalazły się poniżej granicy ubóstwa, przekracza 80%. Natomiast udział gospodarstw trwale ubogich, czyli takich, które przez cały czteroletni okres obserwacji pozostawały poniżej granicy ubóstwa, nie przekracza 4%. Na drugim biegunie znajdują się kraje bardzo wewnątrznie zróżnicowane: Luksemburg, Grecja i Łotwa, w których udział osób nie wpadających poniżej strefy ubóstwa wynosi ok. 60%, a udział trwale ubogich zbliża się do 10%. Grecja i Łotwa są krajami stosunkowo ubogimi o dużym rozwarstwieniu dochodowym. Z kolei Luksemburg, ma bardzo wysoko położoną granicę ubóstwa – ustępuje pod tym względem tylko Norwegii – i w związku z tym znaczna część osób ubogich w Luksemburgu, nie byłaby uboga w innych krajach europejskich. Jednocześnie w tym kraju, system transferów nie jest tak rozwinięty jak w Norwegii, w której udział trwale ubogich jest niski.

Polska, wraz z innymi krajami-maruderami (por. Część I Raportu), charakteryzuje się udziałem osób, które były ubogie przez 4 kolejne okresy na poziomie przekraczającym 6% oraz udziałem osób ani razu nie ubogich w tym czasie na poziomie poniżej 70%. Przy zagrożeniu ubóstwem na poziomie 17-20% udział gospodarstw, które przynajmniej przejściowo są zagrożone ubóstwem wynosi 30% (por. Wykres III. 42). Gdyby prawdopodobieństwo opuszczenia ubóstwa było takie samo dla wszystkich ubogich i równe stopie odpływu, to udział ubogich przez cztery kolejne okresy w całej populacji byłby w Polsce

o 20%, a trwale nieubogich o 3,5% mniejszy.¹⁹ Te wartości wskazują na istotne, choć ograniczone, zróżnicowanie oczekiwanej trwałości ubóstwa w populacji.

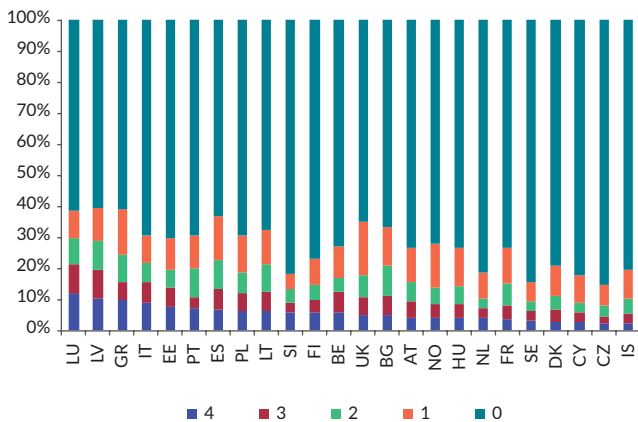
Liczba epizodów ubóstwa w przeszłości oraz odległość czasowa tych epizodów silnie różnicują prawdopodobieństwo bycia ubogim w przyszłości. Gospodarstwa, które przez ostatnie 3 lata nie były ubogie stoją przed 6% ryzykiem trafienia do ubóstwa. Już jeden epizod ubóstwa w przeszłości zwiększa to prawdopodobieństwo trzykrotnie. Gospodarstwa, które obecnie są ubogie, ale w poprzednich dwóch latach nie były, stoją przed 50% szansą na zostanie ubogim w kolejnym okresie. Natomiast dla tych, którzy są ubodzy i choć raz byli ubodzy w przeszłości, prawdopodobieństwo ubóstwa w kolejnym okresie przekracza 70%. Oznacza to, że pomimo stosunkowo dużych odpływów z ubóstwa (na poziomie 35%) w ciągu roku, znaczna część osób ubogich po przejściowym przekroczeniu granicy ubóstwa powróci do tego stanu w przyszłości. Jest to częściowo związane ze zmiennością granicy ubóstwa relatywnego. Ubóstwo jest więc w Polsce zjawiskiem stosunkowo trwałym, choć znaczenie przeszłości dla prawdopodobieństwa ubóstwa w przyszłości jest w Polsce podobna do państw UE-15 (por. Wykres III. 43).

Przejściowy spadek dochodów, wynikający np. z cyklicznych zjawisk na rynku pracy, jest zjawiskiem mniej groźnym społecznie i rzadziej wymagającym permanentnej pomocy państwa, niż trwała utrata przez gospodarstwo domowe zdolności generowania dochodu, jakim jest np. utrata zdrowia. Jeśli znalezienie pracy pozwala opuścić ten stan trwale, to przejściowe transfery społeczne w tym aktywne polityki rynku pracy mogą być skuteczne w redukcji ubóstwa. Długotrwałe ubóstwo w większym stopniu niż przejściowe przyczynia się do deprivacji i może prowadzić do zjawisk niebezpiecznych społecznie.

Znaczenie epizodów ubóstwa dla szansy bycia ubogim wynika z dwóch powodów. Po pierwsze, niektóre gospodarstwa charakteryzują się na tyle niską zdolnością do uzyskiwania dochodów ze względu na niewielki kapitał ludzki i społeczny, że albo nie potrafią przekroczyć granicy ubóstwa, albo przekraczają ją tylko przejściowo. Z drugiej strony sam epizod ubóstwa może oddziaływać demotywująco, stygmatyzująco, bądź deprivująco, przez co staje się przyczyną pozostawania w ubóstwie przez dłuższy czas. Rozróżnienie tych dwóch zjawisk jest bardzo istotne ze względu na implikacje dla polityki. W pierwszym przypadku wszelkie transfery są dużo mniej skuteczne niż polityki skierowane na zwiększanie zdolności do generowania dochodu. W drugim przypadku, przejściowa pomoc finansowa, pozwalająca na opuszczenie strefy zagrożenia ubóstwem może

18 Trwałość ubóstwa w Europie została obliczona w oparciu o badanie EU-SILC 2009, obejmujące dochody z lat 2005-2008.

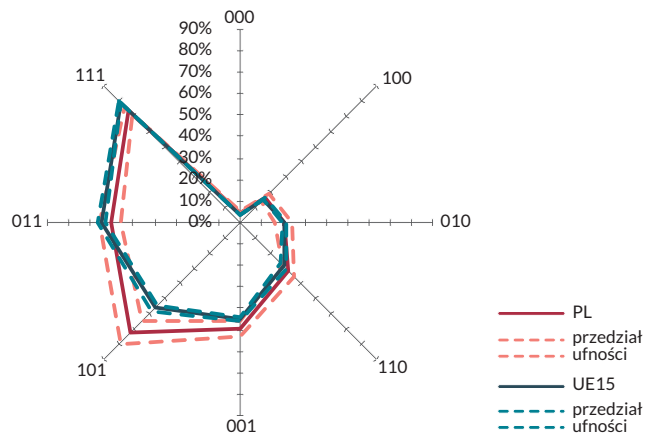
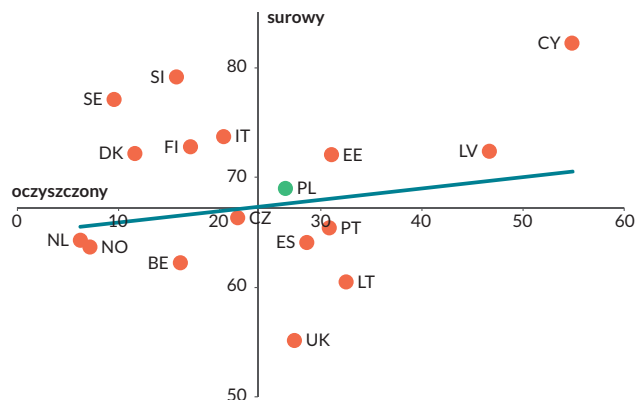
19 Obliczone jako: $P(u_{2005}, u_{2006}, u_{2007}, u_{2008}) = UB_{2005} * (1 - STU)^3$, gdzie $P(u_{2005}, u_{2006}, u_{2007}, u_{2008})$ jest prawdopodobieństwem pozostawania w ubóstwie w latach 2005-2008, UB_{2005} jest stopą ubóstwa w roku 2005, a STU jest średnią stopą odpływu z ubóstwa w latach 2005-2008.

Wykres III. 42 | Struktura gospodarstw według liczby epizodów ubóstwa w krajach UE-15 w latach 2005-2008

Uwagi: struktura gospodarstw tylko dla tych, które były obecne w 4 kolejnych falach badania.

Ścieżka epizodów ubóstwa oznacza historię ubóstwa (t-3,t-2,t-1), czyli zapis 001 oznacza, że dana osoba była uboga w ostatnim okresie, a w dwóch poprzednich była nieuboga, a zapis (1,1,0) oznacza, że dana osoba była nieuboga w ostatnim okresie, a w dwóch poprzednich była uboga. Wykresy uzupełniają 95% przedziały ufności.

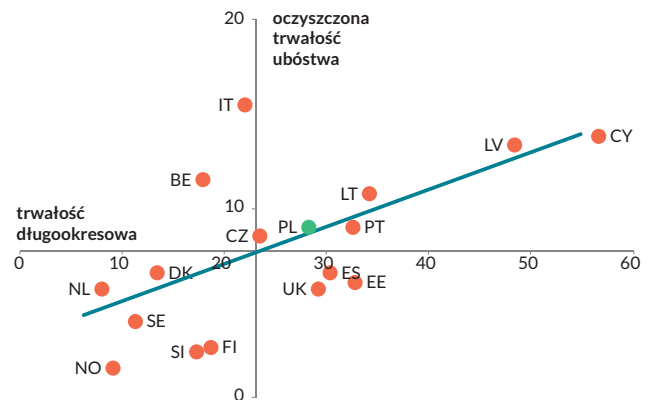
Źródło: opracowanie własne na podstawie EU-SILC 2009.

Wykres III. 43 | Prawdopodobieństwo ubóstwa pod warunkiem ścieżki epizodów ubóstwa z przeszłości w Polsce na tle UE-15 w latach 2005-2008**Wykres III. 44 | Surowy i oczyszczony wpływ epizodu ubóstwa na prawdopodobieństwo bycia ubogim w krajach UE w latach 2005-2008 (p.p.)**

Uwagi: surowy wpływ epizodu ubóstwa na pozostanie w ubóstwie jest obliczony jako różnica odsetków ubogich wśród tych którzy byli ubodzy oraz nieubodzy w poprzednim okresie w próbie panelowej. Wpływ oczyszczony to różnica średniego prawdopodobieństwa ubóstwa pod warunkiem bycia ubogim oraz nieubogim w poprzednim okresie, obliczone na za pomocą panelowego modelu probitowego zgodnie z metodą Orme 2001, osobno dla każdego kraju.

Trwałość długookresowa obliczona jako różnica między zagrożeniem ubóstwem wśród osób które oceniają, że w wieku nastoletnim w gospodarstwie domowym nie było problemów finansowych, a tymi, które twierdzą, że problemy finansowe były ciągłe (dwie skrajne odpowiedzi w pięciostopniowej skali). Próba ograniczona do krajów, w których przeprowadzony został moduł intergeneracyjny w 2005 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie EU-SILC 2009.

Wykres III. 45 | Oczyszczona trwałość ubóstwa a znaczenie ubóstwa w dzieciństwie w wybranych krajach europejskich w latach 2004-2008

mieć trwałe efekty. W pracach naukowych rozróżnienie to jest nazywane heterogenicznością ubogich oraz zależnością od stanu wyjściowego (ang. *state dependence*).

Ekonometryczne rozróżnienie heterogeniczności, z uwzględnieniem heterogeniczności nieobserwowanej, czyli wymykającej się mierzemu w badaniach społecznych (np. poziom motywacji), i zależności od stanu wyjściowego nie jest łatwe i wymaga obserwacji tych samych gospodarstw przez kilka lat z rzędu. Powszechnie stosowanym modelem jest

dwurównaniowy model Heckmana (1981) oraz jego łatwiejsze w implementacji i mniej wymagające obliczeniowo wersje Wooldridge'a (2005) oraz Orme'a (2001). Są to w różny sposób zmodyfikowane panelowe, dynamiczne modele probitowe z efektami losowym (ang. *random effects probit model*). Umożliwiają one uwzględnienie nieobserwowanych cech osoby jako skorelowanych w czasie efektów losowych, dzięki obserwacji tych samych jednostek przez kolejne okresy. Porównania tych metod z wykorzystaniem danych EHCP (Sousonis, 2008) oraz w eksperymentach Monte Carlo (Mirinda, 2007) prowadzą

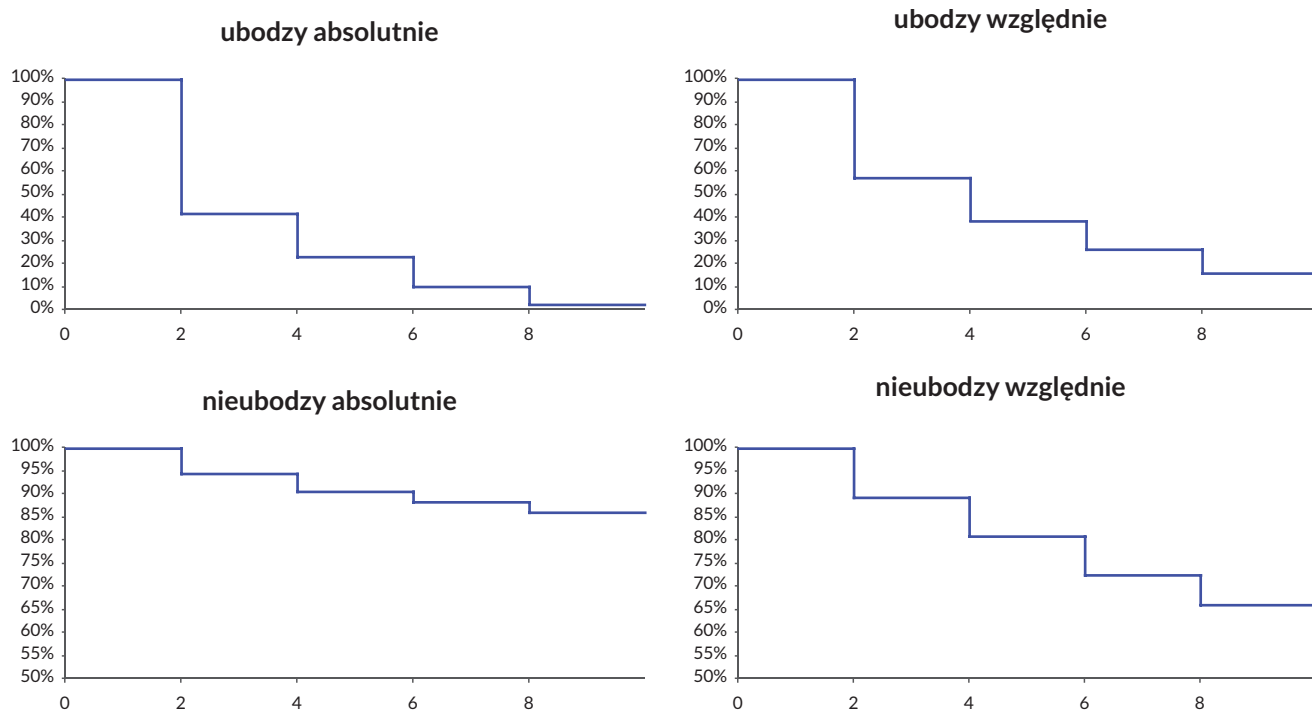
do wniosku, że wszystkie one dają bardzo podobne rezultaty. Dla potrzeb niniejszego raportu wykorzystaliśmy metodologię Orme'a (2001), szacując na danych EU-SILC dla lat 2005-2008 model trwałości ubóstwa. Dla każdego kraju otrzymaliśmy w ten sposób oczyszczoną zależność od stanu ubóstwa obrazującą jak na prawdopodobieństwo ubóstwa wpływa samo ubóstwo w poprzednim okresie, z wyłączeniem wpływu heterogeniczności obserwowanej i nieobserwowanej (por. Wykres III. 44).

Oczyszczony, czyli uwzględniający nieobserwowane zróżnicowanie osób ubogich, wpływ wpadnięcia do ubóstwa jest zawsze niższy od nieoczyszczonego, czyli obliczonego jako różnica zagrożenia ubóstwem w kolejnym okresie wśród osób ubogich i nieubogich. Różnica między wpływem oczyszczonym i nieoczyszczonego zdecydowanie różnicuje kraje między sobą. W niektórych z nich oczyszczona trwałość ubóstwa jest mniejsza od nieoczyszczonej o ok. 30%, jak na Cyprze czy Łotwie, a w niektórych trwałość jest zredukowana aż o 90%, jak w przypadku Holandii i Norwegii. W Polsce oczyszczona zależność od stanu wynosi 27 p.p. w porównaniu do 67 p.p. nieoczyszczonej. Oznacza to, że wśród ubogich dziś prawdopodobieństwo pozostania ubogimi za rok jest o 67 p.p. wyższe w porównaniu do nieubogich dziś, ale sam epizod ubóstwa zwiększa szansę na ubóstwo w kolejnym okresie tylko o 27 p.p. Reszta (40 p.p.) jest przypisana do obserwowanych i nieobserwowanych cech ubogich gospodarstw domowych. Pod względem oczyszczonej trwałości ubóstwa Polska jest w grupie krajów-maruderów, takich jak Portugalia, Grecja, Hiszpania i Wielka Brytania, a zdecydowanie słabsza niż Norwegia, Holandia, Islandia, Dania,

Szwecja i Węgry, gdzie znaczenie epizodu ubóstwa oscyluje w okolicach 10 p.p. Największym znaczeniem przeszłych epizodów ubóstwa dla jego prawdopodobieństwa w przyszłości wykazują się Łotwa i Cypr (por. Wykres III. 44).

Oczyszczona trwałość ubóstwa jest silnie związana ze znaczeniem jego epizodów w okresie dzieciństwa (por. Część II Raportu) - korelacja tych zmiennych na poziomie krajów przekracza 60%. Znaczenie doświadczenia problemów finansowych w dzieciństwie dla dalszych losów jednostek jest miarą równości szans w danym społeczeństwie (por. Corak, 2006). Egalitarne społeczeństwa (np. kraje nordyckie) cechują się równocześnie niewielkim znaczeniem epizodów ubóstwa oraz doświadczenia ubóstwa w dzieciństwie. Niektóre kraje o stosunkowo dużych nierównościach dochodowych oraz wysokim zagrożeniu ubóstwem (Wielka Brytania, Estonia, Hiszpania) wykazują znaczną trwałość ubóstwa, przy jednocześnie niewielkim znaczeniem doświadczenia ubóstwa w dzieciństwie. Długie pozostawanie na utrzymaniu rodziców oraz silne więzi rodzinne we Włoszech, wpływające nawet na uregulowania w układach zbiorowych dotyczących dziedziczenia miejsc pracy (Bentolila, Ichino, 1999), przekładają się na największe w próbie znaczenie doświadczenia ubóstwa w dzieciństwie dla ubóstwa w przyszłości, przy mniejszej od średniej oczyszczonej trwałości ubóstwa. Pomimo znacznie mniejszego rozwarstwienia dochodowego i zagrożenia ubóstwem w Czechach niż w Polsce, pod względem jego trwałości oba te kraje wypadają bardzo podobnie (por. Wykres III.54).

Wykres III. 46 | Czas trwania w ubóstwie oraz nie-ubóstwie w Polsce (w latach)



Uwagi: estymator funkcji przeżycia Kaplana-Maiera, okres między badaniami 2000-2003 potraktowano jako dwuletni.

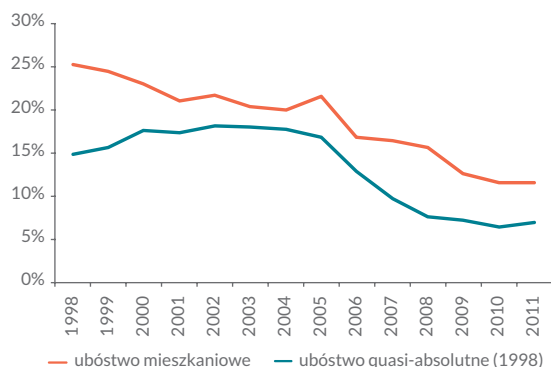
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Diagnozy Społecznej 2000-2011.

RAMKA
III.4

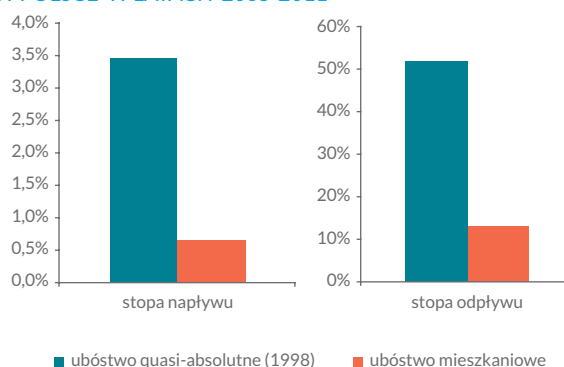
Trwałość ubóstwa mieszkaniowego

Obserwacja trwałości ubóstwa na podstawie dochodów i wydatków jest częściowo zaburzona przez nieregularność obu wielkości. Bardziej stabilną miarą zamożności jest poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Dlatego, podobnie jak w Części I przy analizie trwałości odwołam się do ubóstwa w wymiarze mieszkaniowym. Za ubogie mieszkaniowo zostały uznane te gospodarstwa, w których: (1) powierzchnia użytkowana jest ograniczona lub (2) brakuje przynajmniej jednego z podstawowych dóbr (wodociągu, ustępu sputkiwanego, łazienki lub wody bieżącej). Normę dla powierzchni przyjęto, w oparciu o reguły przyznawania dodatku mieszkaniowego, w sposób następujący: 20 m² dla gospodarstwa jednoosobowego, 30 m² dla gospodarstwa dwuosobowego, 30 m² plus 5 m² dla każdego kolejnej osoby.

WYKRES III. 47. ZAGROŻENIE UBÓSTWEM MIESZKANIOWYM I QUASI-ABSOLUTNYM W LATACH 1998-2011



WYKRES III. 48. ŚREDNIE STOPY ODPLYWU I NAPLYWU DLA UBOSTWA MIESZKANIOWEGO I QUASI-ABSOLUTNEGO W POLSCE W LATACH 2005-2011



Uwagi: granica ubóstwa realnego to 60% mediany dochodów ekwiwalentnych gospodarstw domowych z 1998 roku w cenach bieżących. Różnice w długości szeregów wynikają z jakości danych panelowych sprzed 2005 roku na poziomie gospodarstw domowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Zagrożenie ubóstwem mieszkaniowym od 1998 roku systematycznie spada - od 25% w 1998 roku do 12% w 2011. Skala spadku jest podobna jak dla ubóstwa quasi-absolutnego według granicy z roku 1998. Spadek zagrożenia ubóstwem mieszkaniowym w mniejszym stopniu podlega wahaniom koniunkturalnym niż ubóstwa względnego według granicy z roku 1998 urealnianej inflacją (Wykres III. 47).

W okresie od 1998 do 2011 liczebność populacji spadła o 3%, podczas, gdy łączna powierzchnia mieszkań wzrosła o 20%. Największego wzrostu powierzchni mieszkaniowej, mierzonego liczbą metrów kwadratowych na osobę w gospodarstwie, doświadczyły gospodarstwa z dwóch najniższych decyli dochodowych. Świadczy to o poprawie sytuacji mieszkaniowej wśród najuboższych w wymiarze pieniężnym. Stopa ubóstwa mieszkaniowego w badanym okresie najbardziej spadła wśród osób w wieku 25-34 lat. Niemniej jednak, w 2011 około 1% gospodarstw domowych wykazywał brak, co najmniej jednego z dóbr i zbyt małą powierzchnią. Warto zauważyć, że koresponduje to jednak z obserwowanym w ostatnich latach wzrostem zadłużenia hipotecznego Polaków związanego z zakupem nowych mieszkań. Związek Banków Polskich podaje, że w 2002 liczba czynnych kredytów mieszkaniowych wynosiła 289 tys., podczas gdy w 2012 roku było to już 1,7 mln.

Ubóstwo mieszkaniowe cechuje się zdecydowanie mniejszą skalą przepływów i większą trwałością. Stopa napływu jest prawie trzykrotnie mniejsza niż w przypadku ubóstwa quasi-absolutnego, a stopa odpływu aż pięciokrotnie (por. Wykres III. 48).

TABELA III. 4. PRZEPIĘTYWY POMIĘDZY UBÓSTWEM WEDŁUG PODEJŚCIA MIESZKANIOWEGO I DOCHODOWEGO W PANELU 2010-2011

Stan w roku 2010	Stan w roku 2011			
	ubogi wg obu granic	ubogi mieszkaniowo a nieubogi dochodowo	ubogi dochodowo a nieubogi mieszkaniowo	nieubogi wg obu granic
ubogi wg obu granic	51%	42%	2%	4%
ubogi mieszkaniowo a nieubogi dochodowo	6%	79%	1%	14%
ubogi dochodowo a nieubogi mieszkaniowo	1%	0%	44%	54%
nieubogi wg obu granic	0%	1%	3%	96%
struktura populacji 2011	2%	9%	5%	84%

Uwagi: wartości w wierszach mogą nie sumować się do 100% ze względu na zaokrąglenia. Przepływy nie obejmują nowo tworzonych gospodarstw domowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Ubóstwo mieszkaniowe i ubóstwo dochodowe w niewielkim stopniu się zająbiają. Tylko 1/3 ubogich mieszkaniowo i 1/5 ubogich dochodowo jest uboga według obu definicji. Ubogi według obu granic ma ponad 45% szans opuszczenia ubóstwa dochodowego, a tylko 6% opuszczenia ubóstwa mieszkaniowego. Jednocześnie prawie nie zdarza się, żeby osoba nieuboga w żadnym z wymiarów stała się uboga w obu. Szansa na trafienie do sfery ubóstwa mieszkaniowego jest trzykrotnie niższa niż do ubóstwa dochodowego w tej grupie (por. Tabela III. 4).

Źródło: opracowanie własne.

Ocena trwałości ubóstwa w średnim horyzoncie czasowym w Polsce możliwa jest dzięki badaniu Diagnoza Społeczna, w ramach którego gospodarstwa domowe obserwowane są co 2 lata od roku 2000.²⁰ Niektóre z nich były więc obserwowane już 6-krotnie w ciągu 11 lat. Z wykorzystaniem tych danych możliwa jest estymacja funkcji przeżycia dla trwania w ubóstwie i poza ubóstwem (por. Wykres III. 46). Pokazuje ona zależność między prawdopodobieństwem pozostania w danym stanie pod warunkiem przebywania w nim określony czas. Może być interpretowana jako prawdopodobieństwo znalezienia się w ubóstwie/poza ubóstwem pod warunkiem przebywania w ubóstwie/poza ubóstwem przez dany czas. Podobnie jak dla przepływów rocznych estymowanych na danych BBGD, mniej niż połowa gospodarstw pozostaje ubogimi absolutnie przez dwa lata. W kolejnych falach badania prawdopodobieństwo opuszczenia ubóstwa jest podobne i dzięki temu mniej niż 3% ubogich absolutnie pozostaje w tym stanie dłużej niż osiem lat. Stopy odpływu z ubóstwa relatywnego są niższe niż absolutnego. W pierwszych dwóch latach prawdopodobieństwo opuszczenia ubóstwa jest wynosi 42%, a w kolejnych okresach maleje do poziomu ok 30%. Po ośmiu latach spośród ubogich relatywnie dziś nadal ubogich będzie 15% (por. Wykres III. 46).

Prawdopodobieństwa napłyńnięcia do ubóstwa absolutnego wynosi 5% w ciągu dwóch lat, ale jeśli po dwóch latach gospodarstwo nadal jest nieubogie, to szansa napływu do ubóstwa absolutnego spada o połowę i na takim poziomie utrzymuje się w kolejnych okresach. Przez to aż 85% gospodarstw nieubogich absolutnie pozostanie takimi w perspektywie ośmiu lat. Jednak szansa, że uda się pozostać nieubogim względnie w takiej perspektywie czasowej wynosi tylko 66%. Oznacza to, że $\frac{1}{3}$ nieubogich wpadnie w ubóstwo relatywne w tym okresie. Co równie istotne, prawdopodobieństwo bycia ubogim relatywnie pod warunkiem przebywania poza ubóstwem przez zero, dwa, cztery czy sześć lat jest prawie takie samo na poziomie ok. 10%.

Pod względem cech społeczno-ekonomicznych trwale ubodzy nie różnią się znacznie od ubogich przejściowo. Jak zaznaczono w Części II Raportu, najbardziej zagrożone ubóstwem są gospodarstwa z głową posiadającą niskie wykształcenie, o niewielkiej intensywności pracy, którego członkami nie są emeryci, a także gospodarstwa posiadające dochód z gospodarstwa rolnego oraz gospodarstwa z więcej niż 1 dzieckiem. Znaczenie tych cech dla ubóstwa trwałego i przejściowego jest podobne. Istnieją jednak zmienne, które różnicują osoby przejściowo od tych trwale ubogich.²¹ Taką zmienną jest fakt posiadania emeryta w gospodarstwie domowym. Stabilność emerytury powoduje, że gospodarstwa, w których głową jest emeryt rzadziej są ubogie, ale efekt ten jest dwukrotnie silniejszy dla ubóstwa przejściowego niż trwałego. Przejściowe przepływy z i do ubóstwa są więc możliwe zmianę dodatkowych dochodów lub struktury gospodarstwa domowego. Dochód z pracy

charakteryzuje się większą zmiennością, co przekłada się na większe znaczenie pracy dla ubóstwa trwałego niż przejściowego. Każdy pracujący przyczynia się do redukcji ubóstwa trwałego jak i przejściowego, ale dla trwałego ten efekt jest o wiele istotniejszy. Zagrożenie utratą zatrudnienia powoduje, że nawet wysoka intensywność pracy nie chroni całkowicie przed przejściowymi epizodami ubóstwa. Jednak epizody braku pracy są na tyle krótkie, że przejściowe bezrobocie nie prowadzi do chronicznego ubóstwa.

Badanie Diagnoza Społeczna ma charakter socjologiczny i pozwala dodatkowo rozszerzyć analizę o kapitał społeczny (por. Załącznik III.3). O ile osoby zaangażowane w społeczność lokalną zdecydowanie rzadziej są ubogie, zarówno trwale jak i przejściowo, to większa liczba przyjaciół nie chroni przed ubóstwem przejściowym, ale pomaga na tyle szybko opuścić strefę ubóstwa, że istotnie przyczynia się do redukcji ubóstwa trwałego. Jest to wniosek zgodny z teorią kapitału społecznego, mówiącą, że rozbudowane sieci społeczne umożliwiają szybsze znalezienie pracy, a większość pracowników jest zatrudniana dzięki poleceniu przez kogoś. Jest to ważny element przełamania bariery informacyjnej (Granovetter, 1995). Z drugiej strony życie towarzyskie może być dobrem luksusowym, na które pozwolić mogą w zdecydowaniu większym stopniu osoby przynajmniej nieubogie.

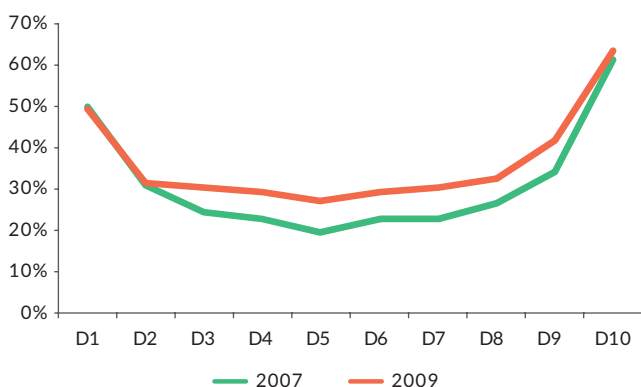
2.2 MOBILNOŚĆ DOCHODOWA

Trwałość ubóstwa jest częścią zjawiska mobilności dochodowej w ogóle. Duża trwałość ubóstwa wiąże się najczęściej ze stabilnością pozostałych szczebli drabiny dochodowej. Dlatego, analizę mobilności osób ubogich poprzedzimy charakterystyką mobilności ogółem. W Polsce obserwujemy U-kształtną zależność pomiędzy prawdopodobieństwem pozostania w danym decylnie dochodu ekwiwalentnego gospodarstw domowych a poziomem osiąganego dochodu (Wykres III. 49). Szanse utrzymania dochodu na poziomie sprzed roku nie zmieniały się znacząco na przestrzeni lat 2002-2007. Natomiast pomiędzy latami 2007 i 2009, czyli w okresie stabilizacji na rynku pracy, który nastąpił już po silnym wzroście zatrudnienia, prawdopodobieństwo pozostania w tej samym decylnie dochodowym dla gospodarstw przeciętnej sytuacji majątkowej, zwiększyło się o połowę. Zwiększenie mobilności w niewielkim stopniu dotyczyło osób najuboższych i najbogatszych. Niezależnie od roku badania, prawdopodobieństwo pozostania w tym samym decylnie rozkładu dochodów ekwiwalentnych gospodarstw domowych było zdecydowanie wyższe dla decyla pierwszego i ostatniego i wynosiło odpowiednio 50% i 64%. W przypadku pozostałych grup decylnych szanse na zmianę dochodu niepozwalającą na przekroczenie progu kolejnego decyla wahają się w zależności od roku pomiędzy 20 a 40%.

Mobilność dochodowa w Polsce dotyczy głównie zmian o jeden decyl w dół i w górę rozkładu dochodów – zmiany tego typu stanowią około 50% przepływów w każdym, za wyjątkiem skrajnych, decyli (Tabela III. 5). Prawdopodobieństwo

20 Wyjątkiem jest druga fala, która miała miejsce w roku 2003, 3 lata po pierwszej.

21 Na podstawie porównania modeli logitowych zagrożenia ubóstwem na podstawie danych Diagnozy Społecznej. Za długotrwale ubogich uznano gospodarstwa, które przynajmniej trzykrotnie były ubogie, a za ubogie przejściowo takie, które były obserwowane przynajmniej trzykrotnie i tylko raz były ubogie (por. Załącznik III.3).

Wykres III. 49 | Prawdopodobieństwo pozostania w danym decylnym rozkładzie dochodów w ciągu kolejnego roku w latach 2007 i 2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

zmiany na przestrzeni roku dochodu o więcej niż jeden decyl dla gospodarstw ze środka rozkładu dochodów wynosi około 15%. Już od czwartego decyla prawdopodobieństwo pogorszenia względnej pozycji jest większe niż jej poprawienia. Przepływy o więcej niż jeden decyl stanowią ponad połowę odpływów z pierwszego decyla.

Polskie gospodarstwa domowe charakteryzują się mobilnością dochodową zbliżoną bardziej do krajów UE-15 niż NMS7, zwłaszcza jeżeli chodzi o szanse zmiany dochodu w perspektywie dwu- lub trzyletniej (Wykres III. 51). Wśród wszystkich analizowanych krajów w ciągu roku zasadnicza większość przepływów odbywa się w ramach sąsiednich decyli. Najbardziej prawdopodobne jest, że dane gospodarstwo nie zmieni swojego dochodu na tyle by znaleźć się w innej grupie dochodowej w ciągu roku. Analizując sytuację gospodarstw po trzech latach od pierwszego badania widać znaczną różnicę pomiędzy mobilnością gospodarstw domowych w krajach NMS7 a Polską i UE-15. W krajach UE15 i Polsce zmniejszają się szanse pozostania w tej samej grupie dochodowej, a przepływy w znacznym stopniu odbywają się w ramach sąsiednich decyli. Odmienną sytuację obserwujemy wśród gospodarstw z krajów NMS7, gdzie po trzech okresach znacząco rosną szanse zmiany dochodu gospodarstwa domowego o więcej niż dwa decyle.

Mobilność dochodowa różni się między gospodarstwami domowymi. Im młodsza głowa rodziny, tym gospodarstwo domowe wykazuje się większą mobilnością dochodową (Shi i in., 2012). Wiąże się to z tym, iż młodzi mają większą indywidualną mobilność wynagrodzeń (Bachmann i in., 2012). Choć Aristei, Perugini (2012) pokazują brak istotnej zależności między wiekiem głowy gospodarstwa domowego, a mobilnością w krajach zaliczonych do reżimu liberalnego (Wielka Brytania, Irlandia, Islandia). Znaczenie płci głowy gospodarstwa dla mobilności jest niejednoznaczna. Z niektórych badań wynika, że gospodarstwa domowe kierowane przez kobietę wykazują mniejszą mobilność (Woolard, Klasen, 2004 – dla RPA). Natomiast według Aristei

Tabela III. 5 | Macierz przepływów pomiędzy grupami decylowymi rozkładu dochodów ekwiwalentnych gospodarstw domowych w latach 2009-2010 (%)

		decyl w roku 2010										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
		Próg (zł)	785	1000	1181	1357	1536	1745	2000	2363	3025	*
decyl w roku 2009	1	724	50	20	9	6	3	3	2	2	2	2
	2	943	24	32	20	8	6	5	2	2	1	1
	3	1115	8	22	31	16	9	6	5	2	1	1
	4	1293	5	10	17	30	16	10	6	3	2	1
	5	1467	3	6	9	18	27	16	9	5	3	2
	6	1671	3	3	6	9	19	29	15	9	4	2
	7	1918	2	4	4	6	9	17	30	16	7	4
	8	2262	1	1	2	4	6	9	19	33	18	6
	9	2932	1	2	1	2	2	4	10	19	42	16
	10	*	2	0	1	1	2	2	3	6	19	64

Uwagi: wartości progów w cenach z 2010 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

i Perugini (2012) w przypadku krajów europejskich mobilność gospodarstw, w których kobieta jest głową, jest większa. Nie jest to wniosek uniwersalny, gdyż np. dla krajów bałtyckich płeć głowy gospodarstwa nie ma znaczenia dla mobilności.

Wysoki poziom kapitału ludzkiego pozwala wspinać się po drabinie dochodowej. Im wyższy poziom wykształcenia wśród członków gospodarstwa domowego tym wyższa mobilność (Shi i in., 2012), bez względu na to czy bierzemy pod uwagę głowę czy pozostałych członków gospodarstwa domowego. Wyższy kapitał ludzki przyczynia się też do zwiększenia produktywności i szans zatrudnienia. Większa intensywność pracy prowadzi do wzrostu dochodów. Mobilność najszybciej rośnie wraz ze wzrostem udziału pracowników zatrudnionych na umowy stałe. Mniejszy przyrost odnotowano w przypadku umów okresowych, a najmniejszy dla samozatrudnionych. Zwiększenie odsetka osób bezrobotnych natomiast przekładało się na mniejszą mobilność dochodową gospodarstwa (por. Aristei, Perugini, 2012).

Dochód gospodarstwa w okresie początkowym ma szczególne znaczenie dla mobilności dochodowej. Ta zależność łączy się z pojęciami konwergencji absolutnej oraz konwergencji warunkowej. Pierwsza odnosi się do sytuacji, kiedy to gospodarstwa o niższym dochodzie notują wyższe wzrosty dochodu niż gospodarstwa bogatsze. Badania empiryczne co do tego rodzaju konwergencji dają mieszane wyniki. Zjawisko to można było zaobserwować w Indonezji, Wenezueli i Republice Południowej Afryki (Fields, 2008). W przypadku konwergencji warunkowej, zakładającej większą mobilność gospodarstwa uboższych ale tylko w ramach podobnych gospodarstwach, badania raczej potwierdzają istnienie takiego mechanizmu – np. Aristei, Perugini (2012) dla 25 krajów europejskich, zaś Fields i in. (2003a) dla Indonezji, Hiszpanii, Wenezueli i Republiki Południowej Afryki. Należy podkreślić, iż nie jest to uniwersalna prawidłowość, gdyż np. w Chinach w latach 1998-2002 doszło do dywergencji dochodów (Yingi in., 2006).

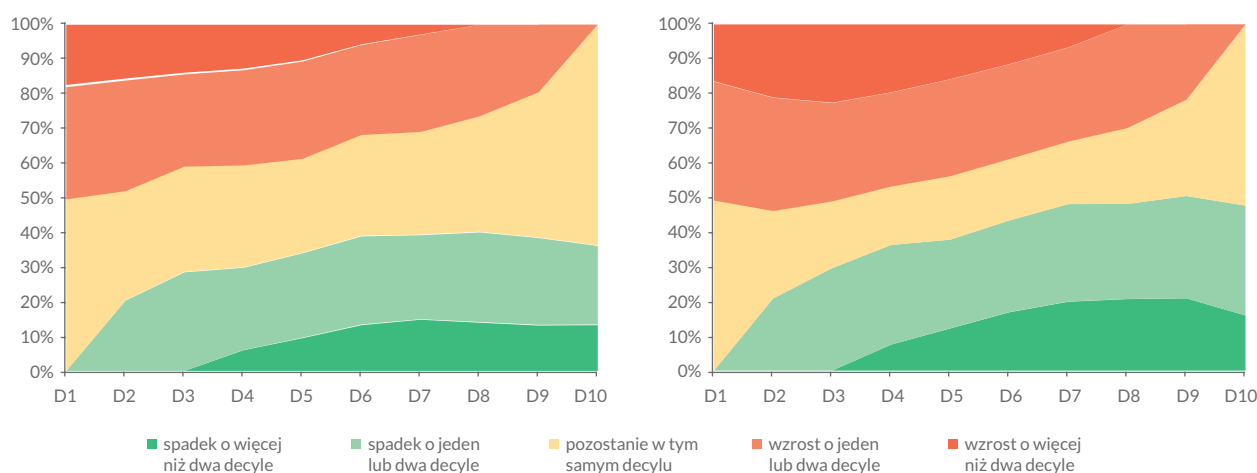
RAMKA
III.5

Mobilność dochodowa a mobilność wydatkowa w Polsce

Dochody i wydatki są wynikiem częściowo niezależnych decyzji gospodarstwa domowego. Możliwość oszczędzania bądź zadłużania się powoduje, że wydatki nie podążają bezpośrednio za dochodami. Stąd mobilność wydatkowa różni się od dochodowej.

W przypadku gospodarstw domowych ze środka rozkładu większą zmienność obserwujemy dla wydatków niż dla dochodów. Warto zaznaczyć, że szanse na przesunięcie w górę rozkładu są zbliżone do ryzyka przesunięcia w dół i wynoszą około 15-20% zarówno dla rozkładu wydatków jak i dochodów. Główna różnica w mobilności dochodowej i wydatkowej obserwowana jest dla szans pozostania w tej samej grupie decylowej. W przypadku rozkładu wydatków prawdopodobieństwo to dla gospodarstw ze środka rozkładu jest niższe o około 10 p.p. niż dla rozkładu dochodów.

WYKRES III. 50. SZANSE ZMIANY DOCHODU (WYKRES LEWY) ORAZ WYDATKÓW (PRAWY WYKRES) W CIĄGU ROKU W RÓŻNYCH GRUPACH DOCHODOWYCH I WYDATKOWYCH W LATACH 2009-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD 2009-2010.

Podsumowując, zależność między mobilnością, a wysokością dochodów jest U-kształtna zarówno w Polsce, jak i innych krajach. Osoby o średnich dochodach mają największą szansę zmiany swojej względnej pozycji dochodowej. Mobilność wydatkowa jest istotnie niższa od mobilności dochodowej. Pod względem mobilności Polska jest bardziej podobna do krajów UE-15 niż krajów, które wraz z Polską przystąpiły do UE (NMS7). Ta ostatnia grupa krajów charakteryzuje się wyższą mobilnością. Zdecydowanie dominuje mobilność między sąsiadującymi decylami dochodów, a zmiana decyli o więcej niż dwa należy do rzadkości.

Mobilność osób ubogich jest szczególnym przypadkiem mobilności dochodowej ogółem. Mechanizmy stawania się ubogim i opuszcza sfery ubóstwa są częściowo niezależnymi zjawiskami. Stopy odpływu i napływu bardzo słabo korelują się między krajami (por. Wykres III.51). Kraje skandynawskie oraz Słowenia i Czechy charakteryzują się niskimi stopami napływu do ubóstwa (2-5%) oraz niskimi lub średnimi poziomami odpływu (20-40%). Są to kraje zaliczone do grupy liderów oraz skutecznych według klasyfikacji z pierwszego rozdziału. Reszta krajów z tych kategorii (Austria, Węgry, Francja, Belgia) charakteryzuje się średnim prawdopodobieństwem trafienia do ubóstwa (ok. 6%), ale niskim jego czasem trwania związanym z ponadprzeciętną szansą odpływu z ubóstwa (35-50%). Polska, wraz z większością państw-maruderów (Estonia, Grecja, Portugalia, Włochy, Bułgaria, Łotwa) wykazuje się ponadprzeciętnymi stopami napływu (6-10%)

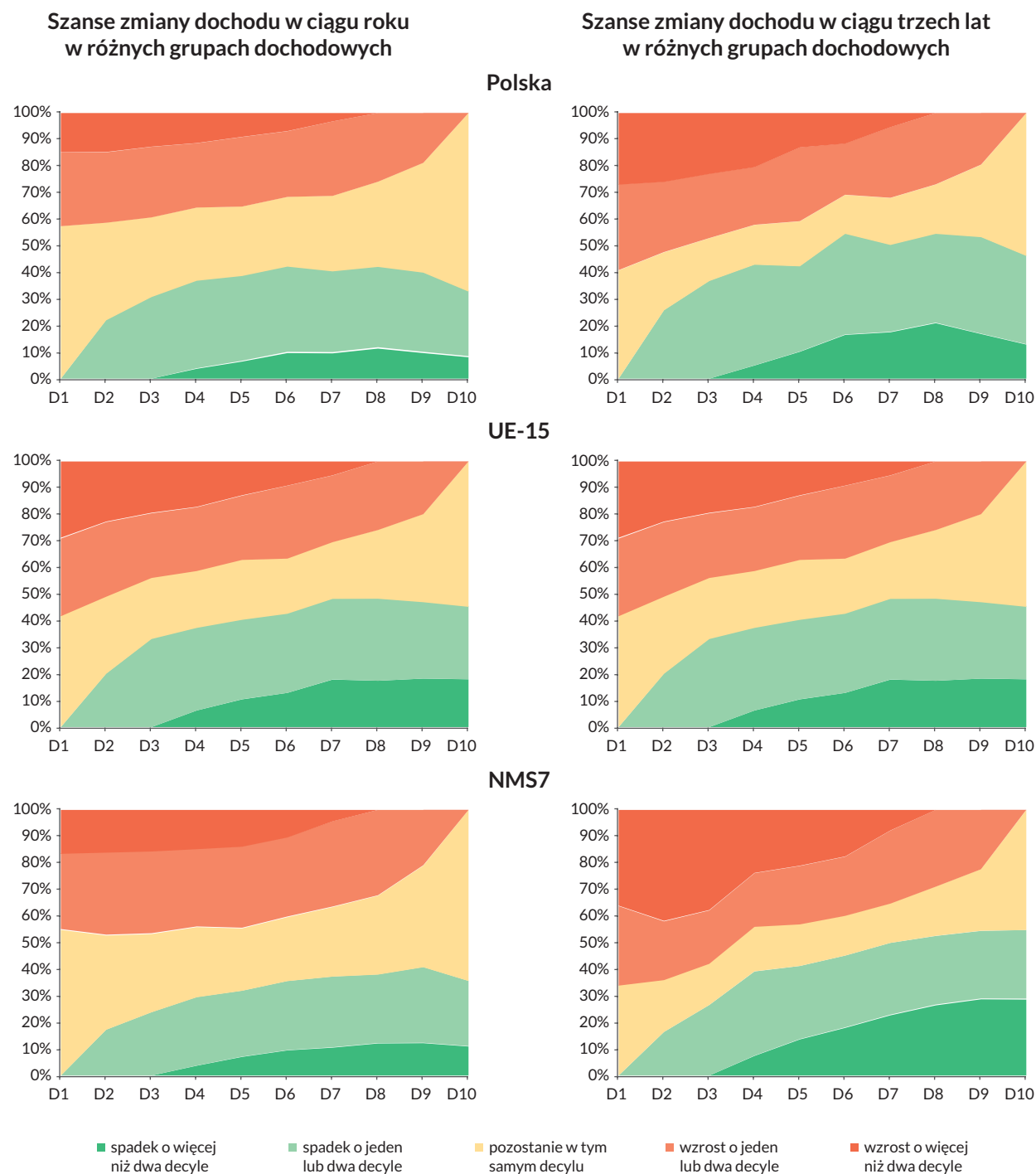
oraz ponadprzeciętną trwałością ubóstwa ze stopami odpływu na poziomie 30-40%. W Wielkiej Brytanii oraz Hiszpanii na wyższym poziomie zagrożenia ubóstwem wpływają zarówno wyższe stopy odpływu jak i napływu (por. Wykres III. 53).

Miesięczne dane o dochodach są bardziej niepewne niż dane roczne, ze względu na przypadkowe oraz nieregularne zmiany rejestrowanego dochodu. Jednak skala redukcji przepływów z i do ubóstwa relatywnego wyznaczonych na podstawie danych rocznych (EU-SILC) w stosunku do danych miesięcznych (BBGD) jest bardziej istotna w przypadku odpływów. Napływy zmniejszają się 8% do 7% a odpływu z 44% do 35%. Mobilność wydatkowa jest podobna do dochodowej. Skala przepływów rocznych wyznaczona na podstawie wydatków miesięcznych nie różni się istotnie od tej wyznaczonej na podstawie dochodów i wynosi odpowiednio 8% i 42%.²² W czasie redukcji ubóstwa rosną odpływy i zmniejszają się napływy, ale skala przepływów jest stabilna w czasie (por. Ramka III. 5).

Zmniejszenie skali realnego (quasi-absolutnego) ubóstwa odbywa się raczej przez spadek liczby osób, które stają się ubogie, niż przez opuszcza ubóstwa przez osoby ubogie i zmniejszenie trwałości ubóstwa. To zjawisko jest tym silniejsze im niższy poziom ubóstwa badamy (por. Wykres III. 54). W przypadku ubóstwa absolutnego 74% spadku jest wyjaśniane przez zmiany napływów, a w przypadku miar quasi-absolutnych 57%.

22 Średnia dla lat 2005-2008, obliczona na podstawie EU-SILC oraz BBGD.

Wykres III. 51 | Porównanie mobilności dochodowej w Polsce i Europie



Źródło: opracowanie własne na podstawie EU-SILC, 2009.

Redukcja ubóstwa odbywała się w ten sposób, że mniej gospodarstw stawało się ubogie, a sytuacja już ubogich poprawiała się w mniejszym stopniu.

Ubóstwo absolutne jest zjawiskiem zdecydowanie bardziej przejściowym. Stopa odpływu z niego wahała się w latach 2003-2011 pomiędzy 60% a 70% (wg danych BBGD).

Zatem ok. 2/3 osób mających dochody poniżej minimum egzystencji opuszcza ten stan w ciągu roku. Jednakże zmiany dochodu prowadzące do opuszczenia ubóstwa nie pozwalają oddalić się od granicy ubóstwa. Szanse, że dochód gospodarstwa ubogiego absolutnie wzrośnie w ciągu roku ponad granicę ubóstwa relatywnego wynoszą tylko 30% (Wykres III. 54).

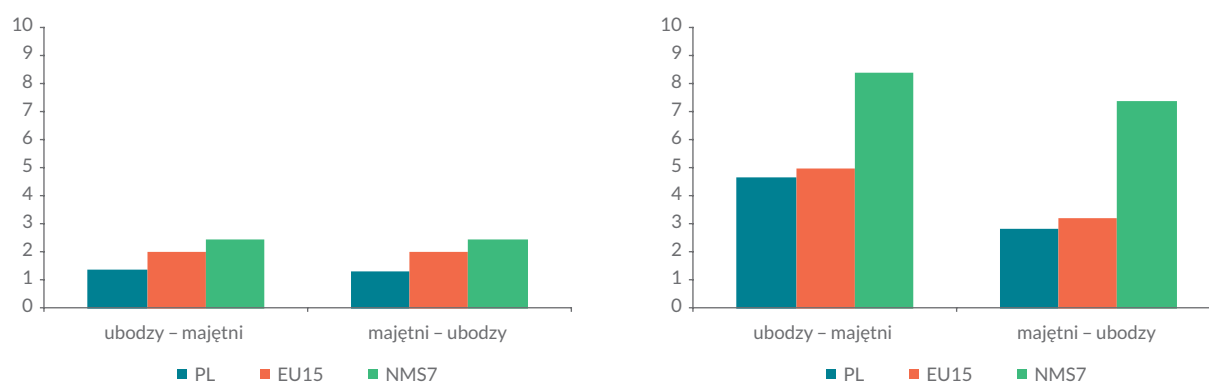
RAMKA
III.6

Od pucybuta do milionera?

Zmiany w wysokości dochodów gospodarstw domowych w Polsce w 80% odbywają się w obrębie tego samego decyla lub dwóch sąsiednich. Interesujące jest czy zdarzają się sytuacje, w których zmiana dochodu była na tyle duża by z pierwszego decyla w kolejnym roku przenieść się do najwyższego decyla. W 2009-2010 roku oznaczało to zmianę dochodu ekwiwalentnego gospodarstwa domowego przynajmniej o 2000 zł (czyli dla gospodarstwa złożonego z 2 dorosłych i jednego dziecka łączny dochód wzrósł o ponad 3600 zł) (Tabela III. 5.). Takie przypadki zdarzają się bardzo rzadko. Zmiany dochodów pozwalające na przejście z najniższego do dwóch najwyższych decyli doświadczyło ok. 2% osób z pierwszego decyla. Podobnie rzadkie są znaczne spadki dochodu w ciągu roku. Mobilność tego typu jest w Polsce niższa niż krajach UE-15 i NMS7.

Znaczny wzrost szans na fundamentalną zmianę sytuacji dochodowej w społeczeństwie oznacza, że nie są to tylko przepływy pozorne, związane z niedokładnością badania dochodów. W perspektywie trzech lat szanse na znaczną poprawę sytuacji dochodowej zarówno w Polsce jak i UE-15 rosną dwukrotnie, a na jej pogorszenie w niewielkim stopniu. Natomiast w krajach NMS7 szanse na przepływy tej wielkości rosną po trzech latach aż czterokrotnie. Szanse na znaczące zmiany dochodu w Polsce są relatywnie niskie, co jest dobrą informacją dla osób o wyższym dochodzie, ale może prowadzić do problemu długotrwałego ubóstwa, zwłaszcza gdy historia danego gospodarstwa ma wpływ na jego bieżący stan.

WYKRES III. 52. PRAWDOPODOBIEŃSTWO PRZEPŁYWU POMIĘDZY NAJWYŻSZYM I NAJNIŻSZYM DECYLEM ROZKŁADU DOCHODÓW GOSPODARSTW DOMOWYCH W CIĄGU JEDNEGO ROKU (LEWY WYKRES) ORAZ TRZECH LAT (PRAWY WYKRES) W LATACH 2005-2008 ROKU (%)



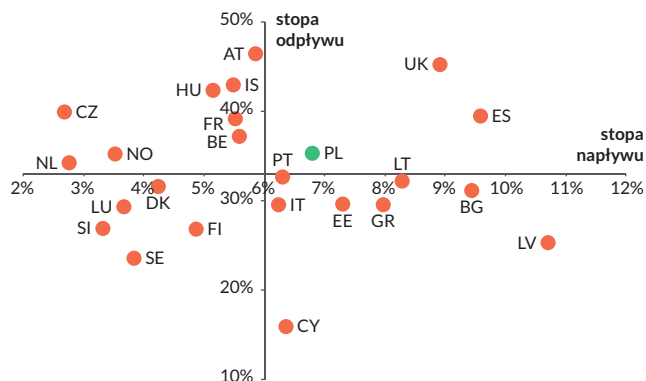
Źródło: opracowanie własne na podstawie EU-SILC 2009.

Sytuacja osób trwale znajdujących się poniżej granicy ubóstwa absolutnego w niewielkim stopniu zmienia się pod wpływem zmian na rynku pracy. Spadek ubóstwa absolutnego w latach 2003-2011 wynikał prawie w całości ze spadku stopy napływu, a stopa odpływu pozostała na względnie stałym poziomie. Odsetek osób pozostających w ubóstwie absolutnym wśród ubogich absolutnie utrzymywał się przez cały okres 2003-2011 na poziomie 30%. Silny wzrost dochodów w czasie ożywienia gospodarczego w latach 2005-2008 wiązał się ze wzrostem granicy ubóstwa względnego. W konsekwencji osobom ubogim absolutnie trudniej było opuścić strefę ubóstwa, i choć stopa odpływu z ubóstwa absolutnego nie zmieniała się istotnie, to rzadziej były to odpływy powyżej relatywnej granicy ubóstwa (por. Wykres III. 57).

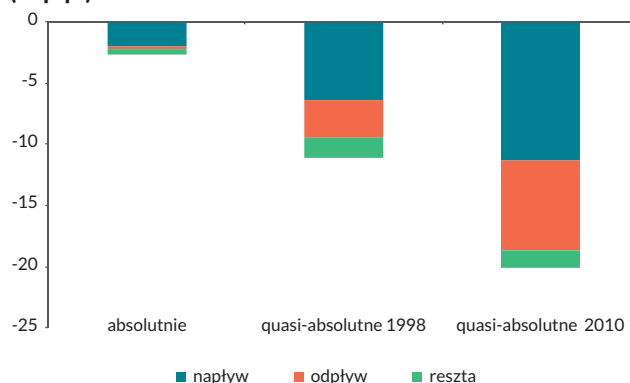
Przepływy z i do ubóstwa koncentrują się w niewielkim paśmie wokół granicy ubóstwa. Wzbogacenie prowadzące do opuszczenia sfery ubóstwa najczęściej nie umożliwia odalenie się od niej znacznie. Wzrost dochodów do poziomu przewyższającego o ponad 100 zł granicę ubóstwa dotyczył ¼ opuszczających strefę ubóstwa, ale przekroczenie jej o więcej

niż 500 zł było możliwe tylko dla ¼ z nich. Gospodarstwa, które odplynęły z ubóstwa relatywnego zwiększyły swój dochód ekwiwalentny średnio o ok. 450 zł, a z ubóstwa absolutnego o ok. 600 zł. Podobnie ubożenie gospodarstw domowych wiąże się z wpadaniem do ubóstwa mniej głęboko, niż wśród pozostających w tym stanie. Wpadnięcie do ubóstwa relatywnego wiąże się ze średnim spadkiem dochodu ekwiwalentnego gospodarstwa domowego o ok. 400 zł, podczas gdy dla ubóstwa absolutnego – 800 zł (por. Tabela III. 6).

Sytuacja gospodarstw pozostających w ubóstwie relatywnym nie zmienia się, podczas gdy sytuacja osób pozostających ubogimi absolutnie poprawia się powoli (por. Tabela III. 6). Ta ostatnia grupa obejmuje ok. 1/3 ubogich absolutnie, czyli niecały 1% ludności Polski. Są to osoby, których dochody trwale nie pozwalają zaspokoić podstawowych potrzeb. Pomoc społeczna ma duże trudności w dotarciu do tej grupy. Warto zauważyć, że w analizowanych badaniach społecznych nie uwzględnione są osoby bezdomne, ze względu na losowanie mieszkań.

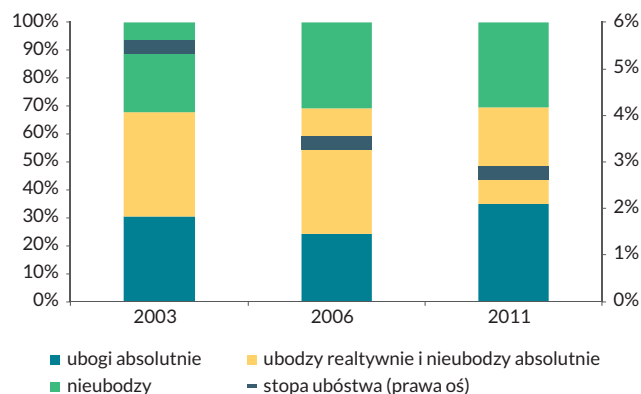
Wykres III. 53 | Stopa odpływu z i napływu do ubóstwa w ciągu roku w krajach UE w latach 2005-2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie EU-SILC 2009.

Wykres III. 54 | Znaczenie odpływów i napływów dla zmiany zagrożenia ubóstwem w latach 2003-2011 (w p.p.)

Uwaga: dekompozycja na podstawie wpływu zmian stóp napływu i odpływu na ubóstwo równowagi, definiowane jako: $UR = SN / (SO + SN)$, czyli takiego, które jest stabilne przy danych stopach napływu i odpływu. Zagrożenie ubóstwem quasi-absolutnym 1998 i 2010 oznaczają zagrożenia ubóstwem wyznaczone na podstawie relatywnej granicy ubóstwa z tych lat, urealnionej dla pozostałych na podstawie indeksu cen.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

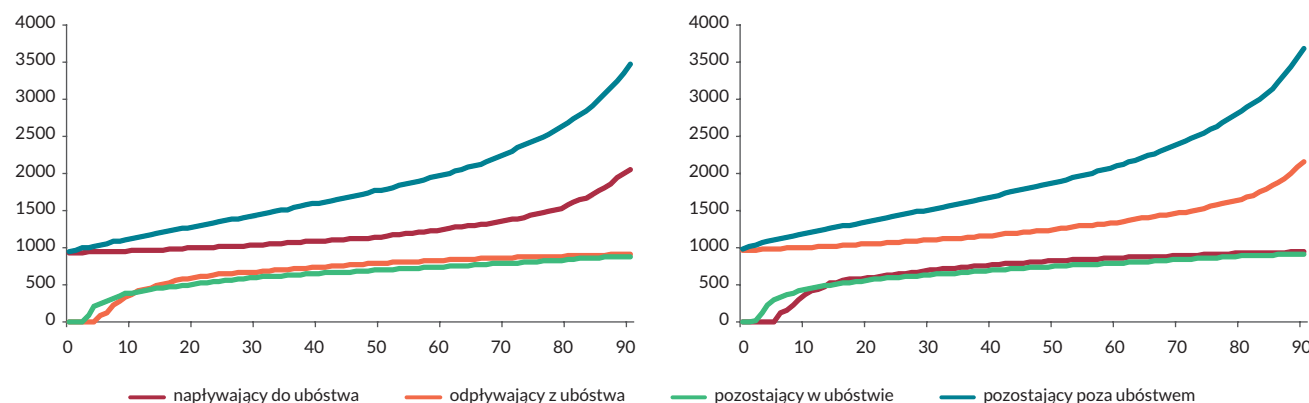
Wykres III. 55 | Struktura ubogich absolutnie według stanu po roku w latach 2003, 2006 i 2011

Uwaga: względna odległość zdefiniowana jako iloraz odległości od granicy ubóstwa medianowego gospodarstwa z danej grupy do granicy ubóstwa. Podane wartości do średnie dla lat 2002-2011. W nawiasach podano odchylenia standardowe między latami w punktach procentowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD 2002-2011.

Tabela III. 6 | Względna odległość dochodu medianowego gospodarstwa domowego od granicy ubóstwa relatywnego i absolutnego według rodzajów przepływów w latach 2002-2011

Rodzaj przepływu	Ubóstwo relatywne		Ubóstwo absolutne	
	w pierwszym okresie	w drugim okresie	w pierwszym okresie	w drugim okresie
napływ do ubóstwa	27% (1,0)	-15% (0,8)	103% (52)	-32% (9,9)
odpływ z ubóstwa	-17% (0,7)	30% (1,9)	-30% (7,6)	105% (52)
pozostanie w ubóstwie	-26% (1,3)	-25% (0,6)	-43% (11)	-38% (8,3)
pozostanie poza ubóstwem	93% (3,7)	94% (4,7)	207% (31)	219% (29)

Wykres III. 56 | Dystrybucja rozkładów dochodów wybranych gospodarstw domowych przed (lewy wykres) i po (prawy wykres) zmianie stanu

Uwagi: podane wartości w cenach z 2011 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD 2010-2011.

RAMKA
III.7

Ubóstwo dochodowe a wygładzanie konsumpcji

W Części 1 opisano różnice w wymiarach ubóstwa: dochodowym, wydatkowym i mieszkaniowym. W tym miejscu porównamy mobilność ubogich w tych wymiarach.

W latach 2002-2009 stopa napływu do ubóstwa relatywnego wydatkowego była wyższa niż dla ubóstwa relatywnego dochodowego o około 1 p.p. Stopy odpływu z ubóstwa relatywnego według obu podejść kształtowały się na podobnym poziomie z wyraźnym wzrostem stopy odpływu dla rozkładu dochodów w 2006 roku, co koresponduje z początkiem realnego wzrostu płac w tym okresie.

TABELA III. 7. PRZEPŁYWY POMIĘDZY UBÓSTWEM WEDŁUG PODEJŚCIA DOCHODOWEGO I WYDATKOWEGO W PANELU 2009-2010

Stan w roku 2010	Stan w roku 2010			
	ubogi w obu granic	ubogi wg wydatków a nieubogi wg dochodów	ubogi wg dochodów a nieubogi wg wydatków	nieubogi wg obu granic
ubogi wg obu granic	50%	13%	17%	21%
ubogi wg wydatków a nieubogi wg dochodów	13%	33%	5%	48%
ubogi wg dochodów a nieubogi wg wydatków	17%	5%	29%	49%
nieubogi wg obu granic	2%	5%	4%	89%
Struktura populacji 2010	8%	8%	10%	75%

Uwagi: wartości w wierszach mogą nie sumować się do 100% ze względu na zaokrąglenia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Połowa osób ubogich według miary dochodowej i wydatkowej pozostaje uboga według obu miar w kolejnym okresie (Tabela III. 7). Ubodzy według dochodów częściej niż ubodzy według wydatków rok później wpadają do ubóstwa według obu granic. W przypadku obu miar około 30% ubogich według jednej definicji pozostaje ubogim według tylko tego podejścia.

Zgodnie z teorią, przejściowe spadki dochodu w niewielkim stopniu powinny przekładać się na poziom konsumpcji. Doświadczając spadku dochodów, który prowadzi do ubóstwa dochodowego, gospodarstwa domowe w mniejszym stopniu ograniczają wydatki. Dla większości gospodarstw domowych, które wpadły do ubóstwa dochodowego relatywnego, wydatki spadają mniej niż dochody (Tabela III. 8).

O niepewności pomiaru miesięcznych pomiarów dochodów i wydatków świadczy fakt, że dla 30% gospodarstw, które napłynęły do ubóstwa dochodowego, wydatki rosną. W przypadku gdy wydatki gospodarstwa spadają na tyle by znalazło się poniżej granicy wydatkowej ubóstwa ich dochody spadają mniej niż wydatki, co może wynikać ze wzrostu innych rozchodów w gospodarstwie (np. spłat kredytów). Podobną zależność obserwujemy dla odpływów z obu rodzajów ubóstwa. Korelacja pomiędzy zmianą wydatków a dochodów na poziomie 0,3 jest istotnie większa od 0, ale znacznie mniejsza od 1.²³

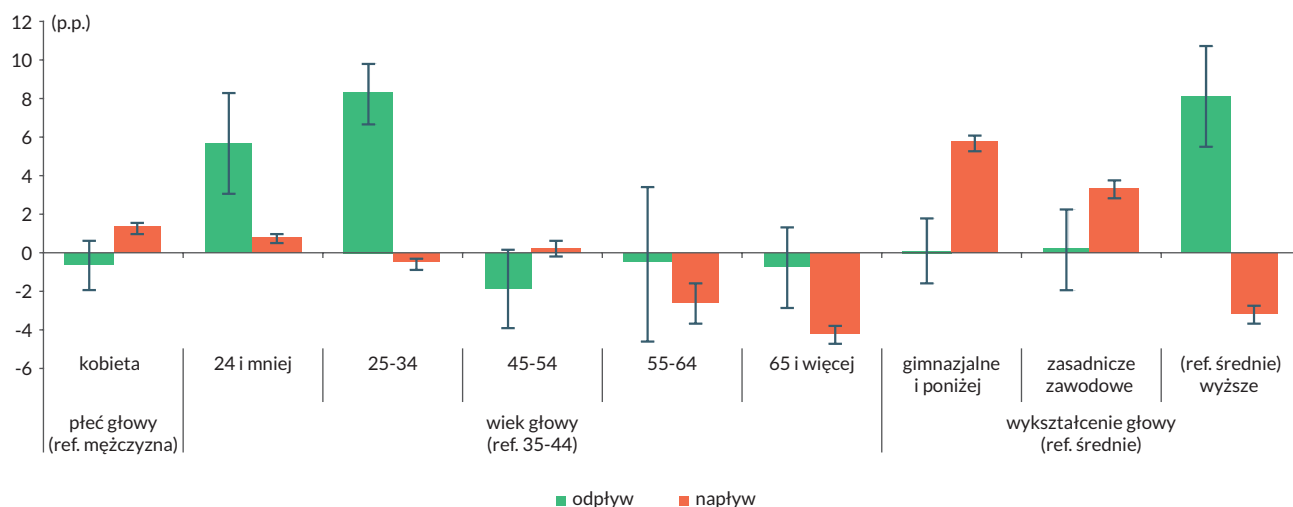
TABELA III. 8. ZMIANY W WYDATKACH I DOCHODACH EKWIWALENTNYCH GOSPODARSTW DOMOWYCH PRZEPŁYWAJĄCYCH DO UBÓSTWA W PANELU Z LAT 2009-2010

Rodzaj przepływu	Zmiana wydatków ekwiwalentnych			Zmiana dochodów ekwiwalentnych		
	p10	p50	p90	p10	p50	p90
Napływ do ubóstwa dochodowego	-714	-161	284	-1423	-415	-110
Napływ do ubóstwa wydatkowego	-793	-339	-113	-677	-73	406
Odpływ z ubóstwa dochodowego	-343	139	677	184	528	1865
Odpływ z ubóstwa wydatkowego	129	355	823	-194	172	777
Pozostanie w ubóstwie dochodowym	-322	11	358	-214	19	306
Pozostanie w ubóstwie wydatkowym	-167	3	167	-301	30	395
Pozostanie poza ubóstwem dochodowym	-72	15	771	-560	48	725
Pozostanie poza ubóstwem wydatkowym	-732	11	782	-635	54	820

Uwagi: przez p10, p50 i p90 oznaczono odpowiednio 10, 50 i 90 percentyl. Wartości podane w cenach z 2010 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Źródło: opracowanie własne.

Wykres III. 57 | Charakterystyki głowy gospodarstwa domowego a prawdopodobieństwo odpływu z i napływu do ubóstwa w ciągu roku

Uwagi: na powyższym wykresie zaprezentowano średnie efekty krańcowe uzyskane z modeli logitowych dla prawdopodobieństwa odpłynięcia z ubóstwa i napłynięcia do ubóstwa. Pionowe linie oznaczają 90% przedziały ufności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Część gospodarstw jest zaliczana do ubogich dochodowo ze względu na niedokładność w mierzeniu dochodu związaną np. z nieuwzględnianiem przejściowych opóźnień w otrzymywaniu wynagrodzenia. To wydaje się być wyjaśnieniem faktu, że 10% najbiedniejszych gospodarstw pozostających w ubóstwie, ma wyższy dochód od 10% najuboższych gospodarstw, które w ciągu roku ubóstwo opuszczają. W przypadku napływów do i odpływów z ubóstwa absolutnego rozkłady dochodów wyglądają podobnie jak dla ubóstwa względnego (por. Wykres III. 56).

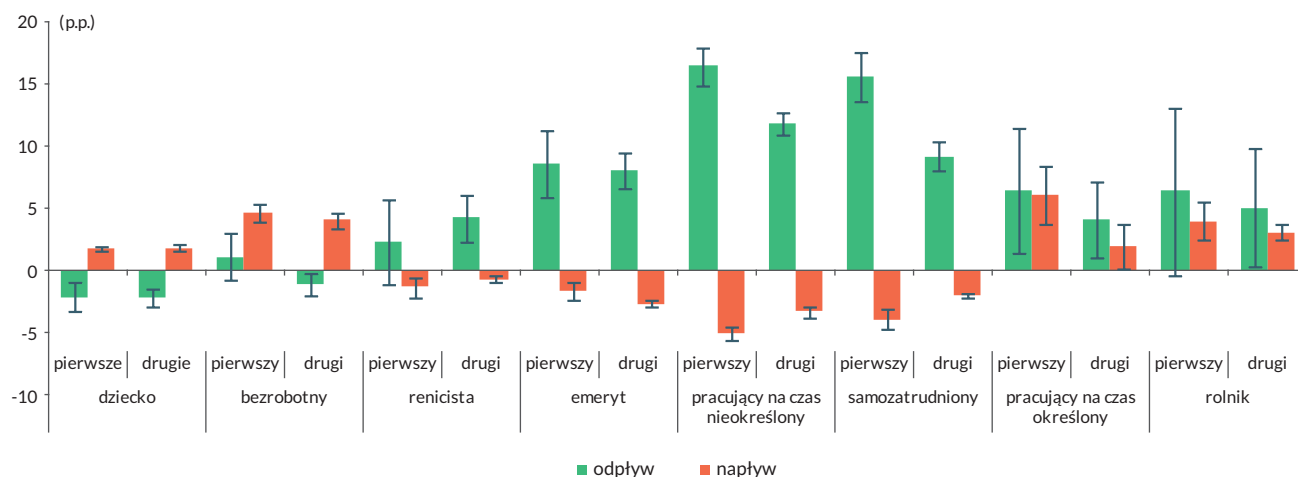
Skala mobilności dochodowej osób ubogich różni się bardzo istotnie między poszczególnymi typami gospodarstw. Młodsze gospodarstwa domowe są bardziej narażone na napływ do ubóstwa, natomiast znaczenie częściej niż w przypadku gospodarstw starszych są to krótkie epizody ubóstwa. Gospodarstwa domowe, w których głowa nie ma jeszcze 35 lat, są najmniej narażone na trwałe pozostawanie w ubóstwie, mimo, że prawdopodobieństwo napływu do ubóstwa jest wyższe. W stosunku do gospodarstw prowadzonych przez osoby w wieku 35-44 lata, prawdopodobieństwo opuszczenia stanu ubóstwa w ciągu roku jest o 5-8 p.p. wyższe. Jest to okres życia, w którym najintensywniejsze są procesy tworzenia rodzin oraz kształtowania kariery na rynku pracy. Natomiast gospodarstwa, w których głowa jest w wieku powyżej 55 lat są mniej narażone na napływ do ubóstwa, ale jeśli już się tam znajdują, to mają mniejszą szansę opuszczenia tej sfery niż gospodarstwa kierowane przez osoby młodsze niż 35 lat. Wyższe zagrożenie ubóstwem wśród gospodarstw prowadzonych przez kobiety wynika z większej szansy napływu do ubóstwa tego typu gospodarstw natomiast nie znajduje odzwierciedlenia w trwałości ubóstwa wyrażanej przez prawdopodobieństwo odpływu (por. Wykres III. 57).

Wyższe wykształcenie głowy gospodarstwa wiąże się z większą aktywnością zawodową i wyższymi wynagrodzeniem

przez co istotnie zmniejsza się ryzyko trafienia do ubóstwa, a nawet jeśli tak się stanie, to epizody ubóstwa są krótkie. Gospodarstwa domowe, w których głową jest osoba z wyższym wykształceniem mają o 8 p.p. wyższe szanse na odpłynięcie z ubóstwa i o 3 p.p. niższe prawdopodobieństwo trafienia do ubóstwa w ciągu roku, niż gospodarstwa prowadzone przez osoby z wykształceniem średnim niezależnie od płci. Z kolei gospodarstwa prowadzone przez osoby z wykształceniem niższym niż średnie są szczególnie narażone na popadnięcie w ubóstwo, ale jego trwałość wśród osób z wykształceniem średnim, zawodowym i niższym nie różni się istotnie między sobą (por. Wykres III. 57).

Oprócz cech głowy gospodarstwa domowego, istotna z punktu widzenia przepływów z i do ubóstwa jest struktura gospodarstwa domowego. Gospodarstwa domowe z dziećmi mają wyższe ryzyko napłynięcia do ubóstwa i niższą szansę na wyjście z tego stanu niż gospodarstwa domowe bez dzieci, a prawdopodobieństwa są stałe dla kolejnych dzieci (por. Wykres III. 58). Podobne wyniki są otrzymywane dla w badaniach ubóstwa w innych krajach (np. Baulch, Vu, 2011; Woolard, Klasen, 2004; Hussain, 2002).

Pojawienie się w gospodarstwie bezrobotnego, gdy wcześniej nie było osób z tej grupy, zwiększa ryzyko napłynięcia do ubóstwa o 5 p.p., podczas gdy pojawienie się dziecka jedynie o 2 p.p. Kolejne dzieci, podobnie jak kolejni bezrobotni, w podobnym stopniu zwiększają zagrożenie napływu do ubóstwa. Istotna różnica między dziećmi a bezrobotnymi dotyczy trwałości ubóstwa. Znaczenie pierwszego, jak i kolejnych dzieci, w podobnym stopniu przekłada się na trwałość ubóstwa, zmniejszając prawdopodobieństwo opuszczenia ubóstwa w ciągu roku o 2 p.p. Ze względu na średni czas trwania poszukiwania pracy, który wynosi w przybliżeniu 12 miesięcy,²⁴ jeden bezrobotny

Wykres III. 58 | Struktura gospodarstwa domowego a napływy do i odpływy z ubóstwa

Uwagi: na powyższym wykresie zaprezentowano średnie efekty krańcowe dla zmian liczby osób z danej grupy w zależności od tego, czy jest to pierwsza czy druga osoba z danej grupy w gospodarstwie domowym uzyskane na podstawie modelu logitowego prawdopodobieństwa napływu do ubóstwa i odpływu z ubóstwa. Efekty krańcowe policzono tylko dla gospodarstw, w których przebywa co najmniej jedna osoba z danej grupy. Pionowe linie oznaczają 90% przedziały ufności. Napływy i odpływy wyznaczone na podstawie relatywnej granicy ubóstwa. Renty dotyczą tylko rent z tytułu niezdolności do pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

w gospodarstwie nie zmniejsza istotnie szans na opuszczenie ubóstwa w ciągu roku. Jednak już kolejny wydłuża oczekiwany czas ubóstwa i zmniejsza te prawdopodobieństwo odpływu o ok. 1 p.p. O ile więc dzieci oddziałują symetrycznie na napływy i odpływy z ubóstwa (są trwałymi zmianami), to bezrobotni zwiększają prawdopodobieństwo napływu, ale w znacznie mniejszym stopniu przekładają się na trwałość ubóstwa (Wykres III. 58).

Najskuteczniejszym sposobem na opuszczenie ubóstwa przez gospodarstwo domowe jest podjęcie pracy najemnej na czas nieokreślony, zarówno przez pierwszą jak i kolejną osobę w gospodarstwie domowych. O ile pierwsza osoba pracująca na czas nieokreślony zwiększa prawdopodobieństwo odpływu z ubóstwa o 18 p.p., to kolejna już tylko o 11 p.p. Już jedna osoba pracująca wystarcza, żeby osłonić gospodarstwo przed ubóstwem, a nawet jeśli gospodarstwo z pracującymi staje się ubogie to szybciej niż inne gospodarstwa opuszcza ten stan.

Samozatrudnienie praktycznie w takim samym stopniu jak praca najemna na czas nieokreślony redukuje zarówno prawdopodobieństwo stania się ubogim, jak i oczekiwany czas trwania w ubóstwie. Zupełnie inaczej wygląda sytuacja osób pracujących na czas określony. Zarówno pierwsza, jak i kolejna osoba na tego typu umowie zwiększa prawdopodobieństwo ubóstwa, ale jednocześnie zmniejsza oczekiwany czas trwania w ubóstwie. O ile więc osoby na umowach na czas określony są bardziej zagrożone ubóstwem, to są to przejściowe epizody ubóstwa i fakt pracy na takiej umowie skraca oczekiwany czas trwania w ubóstwie o ok. 7 p.p. Kolejna osoba w gospodarstwie na tego typu umowie nie wpływa na prawdopodobieństwo napływu do ubóstwa, ale prawie tak samo jak pierwsza zmniejsza czas trwania w ubóstwie. Praca na czas określony stosunkowo często dotyczy gospodarstw ubogich, ale rzadko jest to trwałe ubóstwo.

Ubóstwo w gospodarstwach rolniczych jest wyższe niż w pozostałych i napływy do ubóstwa w tej grupie też są większe, w skali porównywalnej do oddziaływania osób pracujących na czas określony i bezrobotnych. Co do wartości oczekiwanej, gospodarstwa z jednym i więcej rolnikami krócej są ubogie, ale zmienność tego efektu jest na tyle duża, że wyniki są nieistotne statystycznie. W analizie ubóstwa na wsi w Części II oraz w struktury dochodów w Części III wskazano, że dochody rolnicze są obciążone największym zaszumieniem przy pomiarze miesięcznym, co przekłada się na niejasność trwałości ubóstwa w gospodarstwach w których są rolnicy. O ile więc istnieje grupa małych gospodarstw rolniczych, które ledwie starczą na zaspokojenie potrzeb żywnościowych jego członków, to ogólna zmienność dochodów rolniczych przeważa i średnia trwałość ubóstwa w całej grupie gospodarstw rolniczych jest niższa niż w pozostałych gospodarstwach.

Przeciętne emerytury są na tyle wysokie, że zdecydowanie zmniejszają zagrożenie ubóstwem, a gdy gospodarstwo składa się z dwóch emerytów, to ryzyko prawie nie występuje. Gospodarstwa zarówno z jednym jak i większą liczbą emerytów są krócej ubogie, jeśli już trafią do tego stanu. Te wyniki są otrzymane przy kontroli wieku głowy gospodarstwa domowego. O ile więc gospodarstwa kierowane przez osobę w wieku emeryckim same z siebie nie są krócej ubogie, to obecność emeryta w gospodarstwie zmniejsza trwałość ubóstwa.

Pomimo, że renty z tytułu niezdolności do pracy są przeciętnie niższe od emerytur, to jednak dochód z tego typu w gospodarstwie zmniejsza o ok. 1 p.p. ryzyko napływu do ubóstwa. Drugi rencista w mniejszym stopniu niż pierwszy zmniejsza ryzyko stania się ubogim, ale w zdecydowanie większym pozwala zmniejszyć trwałość ubóstwa, zwiększając prawdopodobieństwo odpływu o 4 p.p., czyli w podobnym stopniu, co pracownik na czas określony.

2.3 MOBILNOŚĆ PŁACOWA

Przyczyny mobilności dochodowej wynikają w znacznym stopniu z mobilności płacowej. Instytucje i stopień obciążenia rynku pracy regulacjami różnią się pomiędzy krajami i przekładają się na mobilność płacową. Klasyfikacja krajów według reżimów instytucjonalnych zaproponowana przez Esping-Andersen (1990) pozwala na empiryczną weryfikację znaczenia instytucji dla mobilności płacowej. W klasyfikacji tej bierze się pod uwagę istnienie i wysokość płac minimalnych, stopień obciążenia rynku regulacjami chroniącymi pracowników, stopień uzwiązkowienia oraz stopień objęcia umowami zbiorowymi. Wyróżniane są cztery reżimy: kontynentalny (Austria, Niemcy, Francja), nordycki (Dania, Holandia, Finlandia), południowy (Portugalia, Włochy, Hiszpania, Grecja) oraz liberalny (Wielka Brytania, Irlandia).²⁵ Kraje z grupy kontynentalnych cechują się wysokim w porównaniu z pozostałymi krajami poziomem regulacji na rynku pracy. W krajach tych stopa uzwiązkowienia jest niewielka, ale znaczna część pracowników objęta jest umowami zbiorowymi. Kraje nordyckie na tle pozostałych wyróżniają się wysokim udziałem pracowników zrzeszonych w związkach zawodowych i zcentralizowanymi negocjacjami zbiorowymi, które obejmują wszystkich pracowników. W krajach południowych działanie związków zawodowych jest ograniczone, ale państwo silnie reguluje rynek pracy. Grupa

liberalna charakteryzuje się niewielką ingerencją państwa w rynek pracy (por. Tabela III. 9).

Zróżnicowanie mobilności płacowej w państwach europejskich jest znaczne. Prawdopodobieństwo zmiany wynagrodzenia o więcej niż jeden decyl rozkładu płac wynosi od 10 do 35% (Wykres III. 59). Najwyższą mobilność odnotowano w Danii (33% pomiędzy rokiem 1999-2000), a najniższą w Portugalii (11% pomiędzy rokiem 1999-2000). Wysoka mobilność, powyżej 20%, była także w Holandii (24%), Irlandii (24%), Włoszech (24%) i Hiszpanii (28%). Wartość wskaźnika nie większa niż 15% oprócz Portugalii, zanotowano jeszcze w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Z perspektywy zmian w czasie wyróżniała się Grecja, w której mobilność płacowa w ciągu kilku lat od 1994 spadła o 10 p.p. Natomiast w innej sytuacji znajdowały się Hiszpania i Dania, gdyż oba kraje zanotowały wzrost mobilności o 5 p.p. Ranking krajów według tej miary również ulegał znacznym przeobrażeniom w tym okresie.

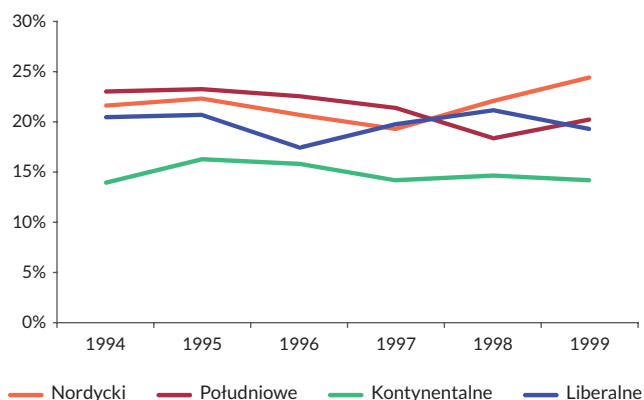
Mobilność płacowa w krajach liberalnych była niższa od średniej, a w krajach południowych osiągnęła wartość powyżej średniej. W krajach Europy Południowej pracownicy wykazywali wysoką mobilność w obrębie rozkładu wynagrodzeń, choć wyjątkiem jest tutaj Portugalia. Ponadto, w państwach tych, nie licząc

Tabela III. 9 | Cechy rynku pracy a mobilność płacowa w krajach europejskich

Reżim instytucjonalny	Kraje	Cechy rynku pracy	Mobilność płacowa
Liberalne	Irlandia, Wielka Brytania	Brak ingerencji rządowych i niski poziom ochrony pracownika na rynku pracy.	Wysoka mobilność płacowa.
Południowe	Hiszpania, Portugalia, Włochy	Niska stopa uzwiązkowienia, ale wysoka ochrona pracownika.	Relatywnie wysoka mobilność płacowa.
Kontynentalne	Austria, Niemcy, Francja	Rynek pracy regulowany w znacznym zakresie. Wysoki stopień objęcia umowami zbiorowymi, przy niskim poziomie uzwiązkowienia.	Niska mobilność płacowa.
Nordyckie	Dania, Finlandia, Holandia	Wysokie uzwiązkowienie i objęciem umowami zbiorowymi koordynowanymi na szczeblu centralnym. Istnieją regulacje na rynku pracy.	Wysoka mobilność płacowa. W szczególności wyższa niż w krajach liberalnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Esping-Andersen (1990) oraz Pavlopoulos i in. (2010)

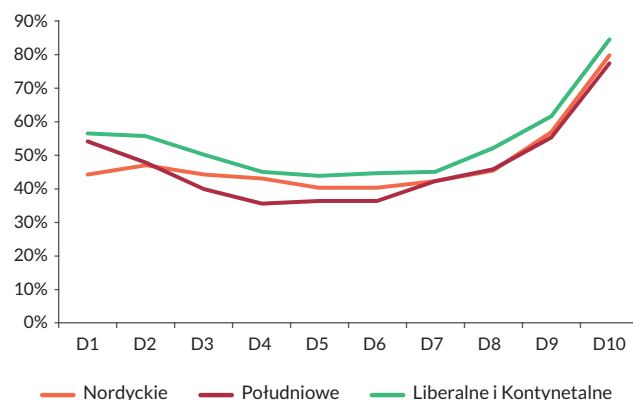
Wykres III. 59 | Prawdopodobieństwo zmiany wynagrodzenia o więcej niż jeden decyl w ciągu roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie Pavlopoulos i in. (2010).

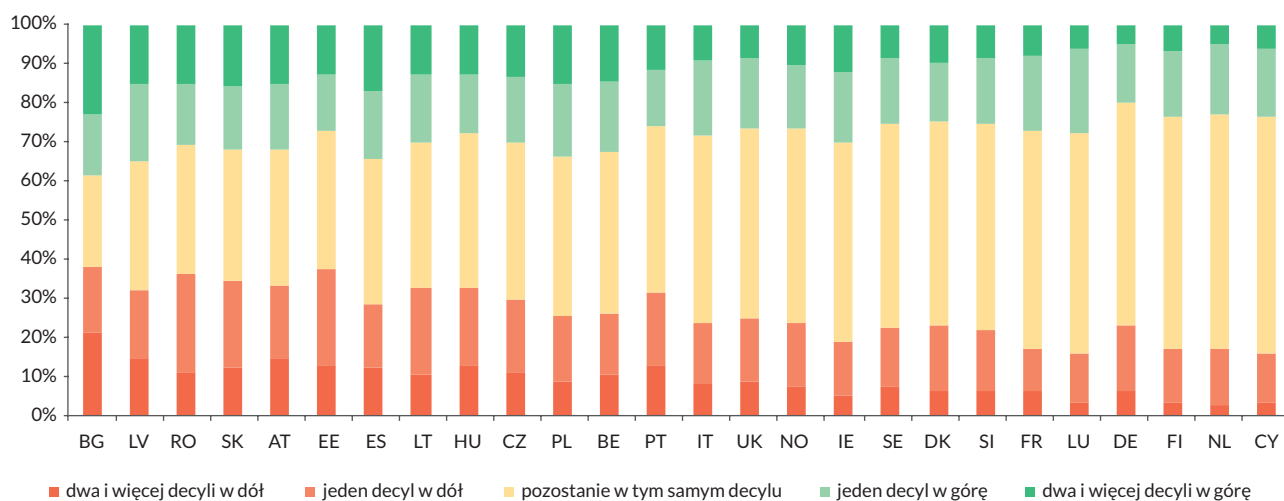
²⁵ Klasyfikacja krajów na podstawie Pavlopoulos i in. (2010). Dane dla wybranych krajów pochodzą z ECHP dla lat 1994-2001.

Wykres III. 60 | Prawdopodobieństwo pozostania w danym decylu rozkładu wynagrodzeń w ciągu roku



²⁶ W artykule Clark i Kanellopoulos (2009) wykorzystano dane panelowe z European Community Household Panel (ECHP) z lat 1994-2001.

Wykres III. 61 | Przepływy pomiędzy decylami rozkładu wynagrodzeń w Europie w latach 2004-2008



Źródło: opracowanie własne na podstawie ESDE (2011), EU-SILC 2009.

Hiszpanii, mobilność spadała wraz z upływem czasu. Kraje nordyckie charakteryzowały się różnymi wartościami miary mobilności, jednak ich cechą wspólną było to, że mobilność wyraźnie rosła w przeciągu lat dla których zgromadzono dane. Kraje reżimu kontynentalnego cechują się najniższą mobilnością płacową, co częściowo wynika z wyjątkowo niskiej mobilności płacowej we Francji. Kraje te łączy spadek mobilności w porównaniu do okresu początkowego. W przypadku krajów określonych jako liberalne wyniki są niejednoznaczne. Z jednej strony jest Irlandia z wysoką mobilnością, z drugiej natomiast Wielka Brytania z niską wartością wskaźnika. Mobilności dla tych krajów podlegała wahaniom w okresie badania, jednak nie wykazywała żadnego trendu (por. Wykres III. 59).

Zależność pomiędzy stopniem regulacji a mobilnością płacową nie jest liniowa. W szczególności w krajach liberalnych mobilność jest niższa niż w innych krajach z silniejszymi regulacjami.

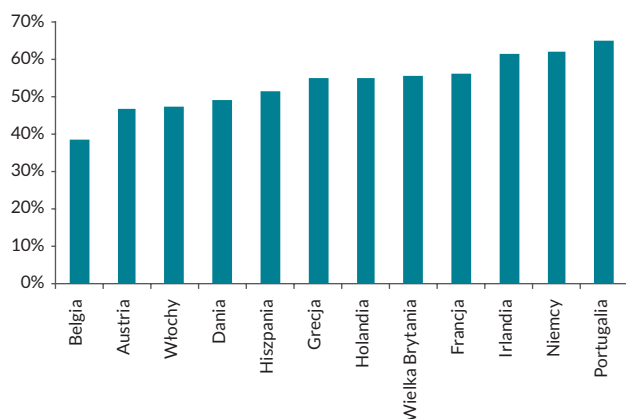
Brak regulacji nie przekłada się więc bezpośrednio na zwiększenie szans pracownika na zmianę jego sytuacji na rynku pracy. Ponadto pracownicy z krajów południowych charakteryzują się wyższą mobilnością płacową niż wynikałoby to z poziomu regulacji. Charakterystyczne dla krajów południowych jest mobilność płacowa w obrębie miejsca zatrudnienia a nie poprzez znajdowanie nowego miejsca pracy. Ponadto wysoka mobilność w krajach południowych może wynikać z faktu wysokiego udziału pracujących na własny rachunek. Niemniej jednak cechą wspólną wszystkich krajów jest U-kształtna zależność między wysokością zarobków a mobilnością w obrębie rozkładu płac (Wykres III. 60).

Trwałość płac, mierzona szansami pozostania w tym samym decylnym wynagrodzeń, w Polsce jest nieco niższa niż średnia dla krajów europejskich (Wykres III. 6 561). Szanse zmiany stanu o jeden decyl w górę bądź w dół w całej Europie są zbliżone, a znaczne różnice występują w przypadku prawdopodobieństw

Tabela III. 10 | Prawdopodobieństwa przejścia do i z pracy nisko wynagradzanej w latach 1994-2001 (%)

Kraj	Prawdopodobieństwo nisko płatnej pracy	Prawdopodobieństwo napływu do nisko płatnej pracy	Prawdopodobieństwo odpływu z nisko płatnej pracy
Austria	8	2	53
Belgia	7	3	61
Dania	8	3	51
Francja	17	5	44
Niemcy	13	4	38
Grecja	16	6	45
Irlandia	19	4	39
Włochy	7	3	53
Holandia	10	3	45
Portugalia	19	6	35
Hiszpania	19	7	49
Wielka Brytania	16	6	45

Źródło: opracowanie własne na podstawie Clark, Kanellopoulos (2009).²⁶

Wykres III. 62 | Prawdopodobieństwo pozostania niskopłatnym pracownikiem

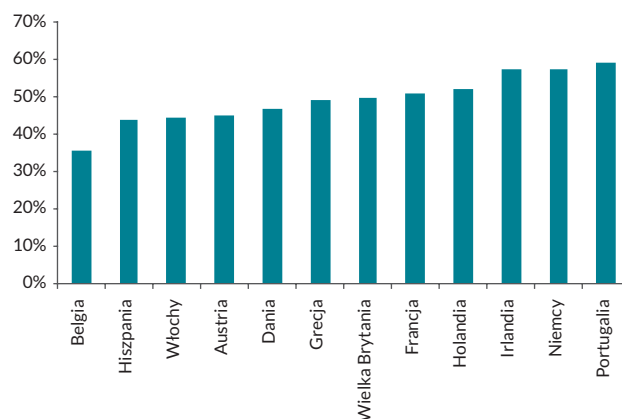
Uwagi: zależność od stanu na zdefiniowano jako różnicę prawdopodobieństw: niskiego wynagrodzenia pod warunkiem niskiego wynagrodzenia w poprzednim okresie minus niskiego wynagrodzenia pod warunkiem lepszego wynagrodzenia w poprzednim okresie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Clark, Kanellopoulos (2009).

zmiany wynagrodzenia o dwa i więcej decyli. Prawdopodobieństwa przejścia pomiędzy decylami rozkładu wynagrodzeń w Polsce odpowiadają krajom z grupy południowej (Hiszpania, Portugalia, Włochy). W Polsce szanse na przepływ w górę rozkładu są większe niż w dół, przy czym przepływy w górę rozkładu idą w parze ze wzrostem nierówności w ramach górnych decyli (OECD, 2012). Polska klasyfikowane jest przez OECD (2012) jako kraj ze średnim rozwarstwieniem dochodów z pracy, co przekłada się na stopę ubóstwa i nierówności w dochodzie gospodarstw domowych na poziomie średnim dla krajów OECD.

Istotnym aspektem mobilności płacowej, zwłaszcza w kontekście ubóstwa, jest kwestia mobilność pracowników o najniższych zarobkach. Szczególnie ważne jest pytanie na ile nisko opłacane prace mają charakter przejściowy, a na ile stały.²⁷ Niskopłatna praca, zwłaszcza dla młodych pracowników, może być sposobem na zdobycie doświadczenia zawodowego i stanowić dobrą podstawę do znalezienia w przyszłości lepiej płatnej pracy (ESDE, 2011). Z drugiej strony jeżeli niskie wynagrodzenie jest rezultatem dyskryminacji na rynku pracy (Grimshaw, 2011) i ma charakter trwały może zwiększać ryzyko deprecjacji.

Wśród krajów europejskich występuje znaczące zróżnicowanie pod względem trwałości bycia pracownikiem niskopłatnym (Tabela III. 10).²⁸ Największe prawdopodobieństwo pozostania w niskopłatnej pracy obserwowano w Irlandii, Niemczech i Portugalii – powyżej 60% (Wykres III. 62). Jednocześnie Portugalia miała stosunkowo wysokie prawdopodobieństwo napływu do słabo płatnych prac i najniższe prawdopodobieństwo odpływu, co wskazuje na niską mobilność zarobkową wśród

Wykres III. 63 | Wpływ wykonywania pracy niskopłatnej w poprzednim okresie na prawdopodobieństwo niskopłatnej pracy

najstabilniej zarabiających. W innej sytuacji były państwa takie jak Belgia, Włochy Dania i Austria, które charakteryzowały się dużą mobilnością płacową w odniesieniu do prac niskopłatnych – szanse odpływu z pracy niskopłatnej powyżej 50%. W przypadku prawdopodobieństw przejścia pomiędzy stanami wysoką zależność od stanu cechowały się Portugalia, Niemcy i Irlandia, a niską Belgia, Austria i Włochy (Wykres III. 63). Opisane wcześniej reżimy wykazują się dużym zróżnicowaniem pod względem trwałości niskiego wynagradzania.

W Stanach Zjednoczonych w latach 1986-1991 prawdopodobieństwo, że pracownik niskopłatny nadal będzie miał niskie zarobki wynosiło 58%,²⁹ co jest wartością znacząco większą niż w przypadku krajów europejskich. Dla porównania w Danii prawdopodobieństwo to wynosiło 8%, w Niemczech 26% a w Francji 32%. Instytucje na rynku pracy w Stanach Zjednoczonych są porównywalne ze stosowanymi w Wielkiej Brytanii (Pavlopoulos i in., 2010). Wieka Brytania ma dość wysokie prawdopodobieństwo pozostania w pracy nisko wynagradzanej (39%), ale jest to nadal znacząco mniej niż w przypadku Stanów Zjednoczonych.

Podsumowując, instytucje rynku pracy mają znaczenie dla mobilności płacowej, jednak zależność nie jest prosta. Kraje liberalne charakteryzują się mobilnością zbliżoną do krajów nordyckich, w których uregulowanie rynku pracy są znacznie większe. W Europie osoby z dołu rozkładu wynagrodzeń cechują się niską mobilnością. Wyjątek stanowią kraje nordyckie (Dania, Holandia, Finlandia), w których prawdopodobieństwo pozostania w tym samym decylnym ciągu roku jest dla najniższych decyli porównywalne z środkowymi decylami. Reżimy instytucjonalne nie mają jasnego przełożenia na trwałość niskich płac. W Holandii znaczenie epizodu niskopłatnej pracy dla pozostania w niskopłatnej pracy jest jedne z najwyższych w Europie, podczas gdy mobilność płac jest relatywnie wysoka.

²⁷ Nisko opłacane/wynagradzane płace rozumie się jako zarobki poniżej ^{2/3} mediany wynagrodzeń w danym kraju.

²⁸ Trwałość rozumiana jako prawdopodobieństwo bycia w nisko wynagradzanej pracy warunkowane wykonywaniem w nisko wynagradzanej pracy okres wcześniej.

²⁹ Na podstawie Keese i in. (1998).

Podsumowanie

Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 1994-2011 w różnym stopniu przekładał się na rozwarstwienie dochodowe. Lata boomu gospodarczego sprzed kryzysu rosyjskiego (1998 rok) charakteryzowały się szybkim wzrostem wydajności pracy oraz realnych dochodów również ubogich gospodarstw, a ich względna sytuacja była stabilna. Sam wzrost nierówności przekładał się na zwiększenia głębokości ubóstwa mimo stabilnej stopy zagrożenia ubóstwem relatywnym. W latach 1998-2004 przeciętny realny dochód ustabilizował się, lecz jednocześnie nastąpił wyraźny wzrost skali nierówności oraz zagrożenia ubóstwem. W latach 2004-2009 wyraźna poprawa koniunktury przełożyła się na spadek bezrobocia i nierówności oraz na poprawę zarówno absolutnej jak i względnej sytuacji osób zagrożonych ubóstwem. Realna redukcja sfery ubóstwa następuje w wyniku wzrostu realnych dochodów, a rola rozwarstwienia ma drugorzędne znaczenie. Pomimo zmian, rozwarstwienie dochodowe pozostaje w Polsce na stabilnym, średnim europejskim poziomie 29-32 (współczynnik Giniego) i nie wydaje się podlegać trwałym zmianom.

Ubóstwo gospodarstw domowych najczęściej wynika z niskiej intensywności pracy nierolniczej. Słabe dopasowanie kwalifikacji do popytu na pracę często nie pozwala znaleźć zatrudnienia członkom ubogich gospodarstw spychając do sfery ubóstwa. Dochody z pracy stanowią zdecydowanie większą część budżetów gospodarstw nieubogich niż ubogich. Dla tych ostatnich ważniejsze są wszelkie świadczenia, a substytucja rent emeryturami po roku 2005 nie pozwoliła gospodarstwom, których dotyczyła, opuścić sfery ubóstwa. Ubogie gospodarstwa rolnicze w mniejszym stopniu niż nieubogie utrzymują się z dochodów z gospodarstwa rolnego, a w większym z pracy najemnej poza rolnictwem. Większe znaczenia dla nich mają też dochody ze świadczeń i transferów. Podobnie w ubogich gospodarstwach domowych o głównym dochodzie nie związanym z pracą, większą rolę niż w nieubogich odgrywają dochody z pracy.

Rozwarstwienie płac rośnie w Polsce do roku 2006, a od tego momentu obserwujemy stały spadek ich zróżnicowania. Różnice w wynagrodzeniach między kobietami a mężczyznami dotyczą głównie osób lepiej zarabiających. Do zmian zagrożenia ubóstwem w Polsce w okresie 1998-2010 w największym stopniu przyczyniają się zmiany odsetka pracujących, a od 2005 roku również wzrost wysokości wynagrodzeń. Pomimo antycykliczności współczynnika Giniego, rozwarstwienie dochodów z pracy w znacznie mniejszym stopniu niż zatrudnienie i wzrost wysokości płac oddziałują na skalę ubóstwa.

Zmiany na rynku pracy tłumaczą zdecydowaną większość zmian w zagrożeniu ubóstwem zarówno w wymiarze absolutnym jak i relatywnym. W czasie spowolnienia istotne znaczenie ma spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia, natomiast w czasie ożywienia gospodarczego, zarówno zwiększanie zatrudnienia jak i wzrost płac w podobnym stopniu przyczyniają się do spadku zagrożenia ubóstwem. Oznacza to, że wzrost zamożności wynikający ze wzrostu gospodarczego w Polsce, zwłaszcza w latach 2005-2008, miał w znacznym stopniu charakter wspierający ubogich (ang. *pro-poor growth*), przyczyniając się do wzrostu zatrudnienia oraz płac również najmniej zamożnej części społeczeństwa.

Ubóstwo wśród pracujących w niewielkim stopniu jest związane z niskimi płacami a dominujące znacznie ma intensywność pracy w gospodarstwach domowych. Zwłaszcza osoby młode o niskich płacach często pozostają na utrzymaniu rodziców, a starsi nisko wynagradzani pracujący łączą pracę z emeryturą. Pozwala im to uniknąć ubóstwa. Polska charakteryzuje się nieco wyższą niż w krajach UE-15 skalą ubóstwa pracujących poza rolnictwem (ok. 7-8%), choć różnica między zagrożeniem ubóstwem wśród pracujących oraz ogółem jest podobna jak w innych krajach UE-15. Zagrożenie ubóstwem wśród rolników przekracza 40% i ta grupa została wydzielona do osobnej analizy (por. Część II). Luka między zagrożeniem ubóstwem między pracującymi a całą populacją jest antycykliczna.

Stopy odpyły i stopy napływu do ubóstwa słabo korelują się pomiędzy krajami. Polska, podobnie jak inne kraje o wysokim poziomie rozwarstwienia dochodów oraz wysokim zagrożeniu ubóstwem, charakteryzuje się stosunkowo wysokimi stopami napływu do ubóstwa (6%) oraz średnią trwałością ubóstwa ze stopami odpyły na poziomie 35%. Jednocześnie w Polsce jest więcej niż średnio w Europie osób trwale ubogich (ok. 6%) a mniej osób trwale nieubogich (70%). Zależność zagrożenia ubóstwem od epizodów ubóstwa z przeszłości jest podobna w Polsce jak średnio w krajach UE-15.

Nieopuszczenie ubóstwa w pierwszym roku zmniejsza istotnie szanse na opuszczenie go w przyszłości. Podobnie pozostawanie powyżej granicy ubóstwa przez dłuższy okres zmniejsza szansę na wpadnięcie poniżej tej granicy. Szansa na pozostanie w ubóstwie absolutnym więcej niż 8 lat jest prawie zerowa, ale w przypadku ubóstwa względnego przekracza 10%. Dochody bardziej zmienne (wynagrodzenia) w mniejszym stopniu niż dochody bardziej stabilne (emerytury) chronią przed ubóstwem trwałym niż przejściowym. Podobnie jak praca, wysoki kapitał społeczny pozwala szybko opuścić strefę ubóstwa.

Do redukcji ubóstwa w Polsce w latach 2003-2011 w większym stopniu przyczyniło się zmniejszenie napływów, niż redukcja czasu trwania w ubóstwie. Ta prawidłowość jest wyraźniejsza dla niższych granic ubóstwa. Prawdopodobieństwo stania się ubogim oraz opuszczenia ubóstwa zależy od jego głębokości. Bogatsi ubodzy mają większą szansę stania się nieubogimi, a mniej zamożni nieubodzy mają większą szansę napływu do ubóstwa. Ubóstwo dochodowe jest nieco innym zjawiskiem niż ubóstwo wydatkowe czy mieszkaniowe, ale trwałość ubóstwa wśród osób, które są łącznie ubogie w przynajmniej dwóch wymiarach jest wyższa, niż osób ubogich tylko w jednym wymiarze. Niektóre cechy gospodarstw domowych jednocześnie redukują lub zwiększają prawdopodobieństwo stania się ubogim oraz trwałość ubóstwa (wyższe wykształcenie, płeć, liczba pracujących i emerytów, liczba dzieci), a inne potęgując ryzyko ubóstwa jednocześnie skracają długość epizodów niedostatku (młode gospodarstwa pracowników korzystających z elastycznych form zatrudnienia).

Wielkość sfery ubóstwa wynika z intensywności pracy, a jedynym stabilnym sposobem na jej redukcję jest wzrost zatrudnienia oraz poziomu płac. Dlatego najskuteczniejszym elementem polityki państwa ukierunkowanej na zmniejszanie realnej sfery ubóstwa są polityki aktywizacyjne oraz stwarzanie warunków do wzrostu gospodarczego, który powoduje wzrost poziomu płac. Szczególna uwaga powinna być poświęcona transferom społecznym, które mogą stwarzać bodźce do opuszczania rynku pracy. Konsekwencją złej struktury bodźców tworzonych czasami przez instrumenty polityki społecznej jest spadek intensywności pracy, który prowadzi do ubóstwa, jak również wzrost obciążeń podatkowych dochodów z pracy, co wypycha osoby pracujące w sferę ubóstwa. Warto podkreślić pozytywne znaczenie polityk oddziałujących na indywidualną produktywność poprzez akumulację kapitału ludzkiego. Wykształcenie i wysokie kwalifikacje praktycznie chronią przed ubóstwem o ile są dopasowane do potrzeb rynku pracy. Nawet wysokie kwalifikacje, na które nie ma popytu na rynku pracy, nie przekładają się na szanse zatrudnienia oraz wysokość wynagrodzenia.

Bibliografia

- Alesina A., Perotti R. (1996), Income distribution, political instability, and investment, *European Economic Review*, Elsevier, vol. 40(6), s. 1203-1228.
- Andriopoulou E., Tsakloglou P. (2011), Once Poor, Always Poor? Do Initial Conditions Matter? Evidence from the ECHP, IZA Discussion Papers 5971, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Aristei D., Perugini C. (2012), The Drivers of Income Mobility in Europe, ECINE Working Paper, The Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ).
- Autor D., Katz L., Kearney M. (2006), The Polarization of the US Labour Market, *American Economic Review*, Vol. 96, No. 2, s. 189-194.
- Bachmann R., Bechara P., Schaner S. (2012), Wage Inequality and Mobility in Europe.
- Barro R. (2000), Inequality and Growth in a Panel of Countries, *Journal of Economic Growth*, 5, issue 1, s. 5-32.
- Baulch, B., Vu H. (2011), Poverty dynamics in Vietnam, 2002 to 2006, w: B. Baulch (red.), *Why Poverty Persists: Poverty Dynamics in Asia and Africa*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2011.
- Bénabou R. (1996), Inequality and Growth, *NBER Macroeconomics Annual 1996*, Volume 11, National Bureau of Economic Research, Inc., s. 11-92.
- Bentolila S., Ichino A. (2000), Unemployment and Consumption: Are Job Losses Less Painful near the Mediterranean?, CEPR Discussion Papers 2539, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Blau F., Brummund P., Yung-Hsu Liu A. (2012), NBER Working Papers 17993, National Bureau of Economic Research.
- Bukowski M. (red.) (2008), *Zatrudnienie w Polsce 2007 – bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Warszawa 2008.
- Bukowski M. (red.) (2010), *Zatrudnienie w Polsce 2008 – praca w cyklu życia*, Warszawa 2010.
- Bukowski M., Koloch G., Lewandowski P. (2013), Shocks and rigidities as determinants of CEE labor markets' performance. A panel SVECM approach, *Journal of Economic Transition*.
- Castro R. (2011), Getting ahead, falling behind and standing still. Income mobility in Chile, *Estudios de Economía*, University of Chile, Department of Economics, vol. 38(1 Year 20), s. 243-258.
- Corak M. (2006), Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility, IZA DP No. 1993.
- Crettaz, E., Bonoli G. (2010), Why are Some Workers Poor? The Mechanisms that produce Working Poverty in a Comparative Perspective, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, REC-WP 12/2010.
- Dahl E., Fløtten T., Lorentzen T. (2005), Poverty dynamics and social exclusion – An analysis of Norwegian panel data, Annual Conference of the International Sociological Association's Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy (RC19), Chicago, 8-10.09.2005.
- Eurostat, (2010), In-work poverty in the EU, Methodologies and working papers, Eurostat.
- Feenstra R., Hanson G. (1996), Foreign Investment: Outsourcing and Relative Wages, NBER Working Paper, No. 5121, National Bureau of Economic Research.
- Fields G. (2008), A Brief Review of the Literature on Earnings Mobility in Developing Countries Working Papers, http://works.bepress.com/gary_fields/35.
- Fields G., Cichello P., Freije S., Menéndez M., Newhouse D. (2003a), For Richer or for Poorer? Evidence from Indonesia, South Africa, Spain and Venezuela, *Journal of Economic Inequality*, 1: 1, s. 67-99.
- Fouarge D., Layte R. (2005), Welfare regimes and poverty dynamics: The duration and recurrence of poverty spells in Europe, Open Access publications from Maastricht University 27-17252, Maastricht University.
- Francois P., van Ours J. (2000), Gender Wage Differentials in a Competitive Labor Market: The Household Interaction Effect, IZA Discussion Papers 202, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Gallie D. (2000), Unemployment, work and welfare, Towards a learning society: innovation and competence building with social cohesion for Europe.
- Goos M., Manning A., Salomons A. (2009), The Polarization of the European Labor Market, *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 99, No. 2, s. 58-63.
- Granovetter M. (1995), *Getting a Job: A Study of contacts and Careers*, University of Chicago Press, Chicago, 1995.
- GUS (1999), *Metodyka Badania Budżetów Gospodarstw Domowych*, Warszawa, 1999.

- GUS (2011), Metodologia Badania Budżetów Gospodarstw Domowych, Warszawa, 2011.
- Hanzl-Weiß D., Vidovic H. (2010), Working poor in Europe, Eurofund, Dublin, 2010.
- Heckman J. (1981), The incidental parameters problem and the problem of initial conditions in estimating a discrete time-discrete data stochastic process, w: Structural Analysis of Discrete Data and Econometric Applications, C., F., Manski, McFadden D, L, (red.), MIT Press, Cambridge 1981.
- Helpman E., Itzhaki O., Redding S. (2010), Inequality and Unemployment in a Global Economy, *Econometrica*, Vol. 78, No. 4, s. 1239-1283.
- Hussain, M. (2002), Child Deprivation in the European Union. EPAG Working Paper, 38, University of Essex, Colchester 2002.
- Inchauste G. (2012), Background Paper For The World Development Report 2013 - Jobs and Transitions Out of Poverty: A Literature Review.
- Ken C., Kanellopoulos N. (2009), Low Pay Persistence in European Countries, IZA Discussion Papers 4183, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Komisja Europejska (2001), Communication on 'Employment and social policies: A framework for investing in quality', COM.
- Lokshin M., Ravallion M. (2006), Poverty analysis toolkit, Bank Światowy, <http://go.worldbank.org/YF9PVNXJY0>.
- Loury G. (1981), Intergenerational transfers and the distribution of earnings, *Econometrica* 49, s. 843-867.
- Lundberg M., Squire L. (2003), The simultaneous evolution of growth and inequality, *Economic Journal* 113(487), s. 326-344.
- Marcinkowska I., Ruzik A., Strawiński P., Walewski M. (2008), Badanie struktury i zmian rozkładu wynagrodzeń w Polsce w latach 2000-2006, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, CASE.
- Marlier E., Ponthieux S. (2000), Low-wage employees in EU countries, Eurostat, Statistics in focus: Population and social conditions, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Miranda A. (2007), Dynamic probit models for panel data: A comparison of three methods of estimation, United Kingdom Stata Users' Group Meetings 2007 11, Stata Users Group.
- Mosthaf A. (2011), Low-wage jobs –stepping stones or just bad signals?, IAB-Discussion Paper 11/2011.
- OECD (2006), Women And Men in OECD Countries, OECD Publishing, Paryż, 2006.
- OECD (2011), Growing Income Inequalities in OECD Countries, OECD Publishing, Paryż, 2011.
- OECD (2012), Going for Growth OECD, OECD Publishing, Paryż, 2012.
- Orme C. (2001), The Initial Conditions Problem and Two-Step Estimation in Discrete Panel Data Models, mimeo, University of Manchester.
- Orme C. D. (1996), The initial conditions problem and two-step estimation in discrete panel data models, Discussion Paper Series No. 9633, The University of Manchester.
- Pavlopoulos D, Muffels R., Vermunt J. (2010), Wage mobility in Europe. A comparative analysis using restricted multinomial logit regression, *Quality & Quantity: International Journal of Methodology*, Springer, vol. 44(1), s. 115-129.
- Peña-Casas R., Latta M. (2004), Working Poor in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2004.
- Perotti R. (1996), Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say, *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 1(2), s. 149-187.
- Persson T., Tabellini G. (1994), Is inequality harmful for growth? *American Economic Review* 84(3), s. 600-621.
- Shi X., Liu X., Nuetah A., Xin X. (2010), The Determinants of Household Income Mobility in Rural China, Working Papers 1002, China Agricultural University, College of Economics and Management.
- Sousounis P. (2008), State dependence in work-related training participation among British employees: A comparison of different random effects probit estimators, MPRA Paper 14261.
- Strengmann-Kuhn W. (2002), Working Poor in Europe: A Partial Basis Income for Workers?, dostęp: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.386540>.
- Whelan Ch., Maitre B., Nolan B. (2011), Analysing Intergenerational Influences on Income Poverty and Economic Vulnerability with EU-SILC, University College Dublin Working Papers, No. 201125.
- Woolard I., Klasen S. (2005), Determinants of Income Mobility and Household Poverty Dynamics in South Africa. *The Journal of Development Studies*, 41(5), s. 865-897.

Wooldridge J. M. (2005), Simple solutions to the initial conditions problem in dynamic, nonlinear panel data models with unobserved heterogeneity, *Journal of Applied Econometrics* 20, s. 39-54.

Wóycicka I. (2010), Poland: In-work poverty and labour market segmentation, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, 2010.

Ying H., Shi L., Quheng D. (2006), Income Mobility in Urban China, *Economic Research Journal*, 10, s. 30-43.

4. PAŃSTWO I NIERÓWNOŚCI – POLITYKA PUBLICZNA WOBEC PROBLEMU UBÓSTWA I WYKLUCZENIA

Autorzy:
Michał Myck
Michał Kundera
Monika Oczkowska

	Wprowadzenie	155
1	Analiza efektywności polskich narzędzi i instrumentów walki z ubóstwem	157
1.1	SYSTEM WSPARCIA OSÓB ZAGROŻONYCH UBÓSTWEM W POLSCE	157
1.1.1	ŚWIADCZENIA RODZINNE	157
1.1.2	DODATEK MIESZKANIOWY	158
1.1.3	POMOC SPOŁECZNA	158
1.1.4	PROGRESJA SYSTEMU PODATKOWEGO JAKO NARZĘDZIE WSPARCIA GOSPODARSTW NAJUBOŻSZYCH	158
1.1.5	ZWOLNIENIA Z OBOWIĄZKU OPŁACANIA SKŁADEK UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO I UBEZPIECZENIA ZDROWOTNEGO	159
1.1.6	TRANSFERY UBEZPIECZENIOWE: POMOC FINANSOWA DLA BEZROBOTNYCH	159
1.2	EFEKTYWNOŚĆ SYSTEMÓW PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWYCH W EUROPIE W OGRANICZANIU UBÓSTWA	160
1.2.1	PODATKI DOCHODOWE I ŚWIADCZENIA RODZINNE A UBÓSTWO W PRZEKROJU MIĘDZYNARODOWYM	160
1.2.2	SZERSZE SPOJRZENIE NA EFEKTYWNOŚĆ SYSTEMÓW PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWYCH W OGRANICZANIU UBÓSTWA	162
1.3	OGRANICZANIE UBÓSTWA I BODŹCE FINANSOWE NA RYNKU PRACY	165
2	Finansowe wsparcie rodzin z dziećmi w Polsce w kontekście zmian w systemie podatkowo-świadczeniowym w latach 2005-2012	168
2.1	ZMIANY W SYSTEMIE PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWYM W LATACH 2005-2010	168
2.2	REFORMY SYSTEMU I POZIOM UBÓSTWA 2005-2010	169
2.3	UBÓSTWO DZIECI I POLITYKA PAŃSTWA - EFEKT ZMIAN W SYSTEMIE W LATACH 2011-2012	171
3	Potencjalny wpływ hipotetycznych zmian w elementach systemu podatkowo-świadczeniowego na poziom ubóstwa w Polsce	173
3.1	HIPOTETYCZNE ZMIANY SYSTEMU PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWEGO I ICH WPŁYW NA POZIOM UBÓSTWA	173
3.1.1	NEUTRALNE KOSZTOWO REFORMY SYSTEMU PODATKOWEGO	173
3.1.2	WZROST HOJNOŚCI SYSTEMU ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH I SYSTEMU PODATKOWEGO A UBÓSTWO WŚRÓD DZIECI	174
3.1.3	BEZROBOTNI I UBÓSTWO	177
3.2	SYSTEM PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWY I RYNEK PRACY: CZY MOŻLIWY JEST „DUBLET” W POLITYCE SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ?	178
	Podsumowanie	180
	Bibliografia	181

SPIS TABEL / Część 4		
Tabela IV.1	Wpływ grup elementów systemu podatkowo-świadczeniowego na skalę ubóstwa relatywnego w Polsce	164
Tabela IV.2	Reformy 2005-2010: miary ubóstwa i korzyści gospodarstw domowych	171
Tabela IV.3	Symulacje reform systemu wsparcia rodzin z dziećmi: ubóstwo a reformy 2012	172
Tabela IV.4	Symulacje neutralnych fiskalnie reform systemu podatkowego – wpływ na ubóstwo	174
Tabela IV.5	Świadczenia rodzinne i bodźce na rynku pracy: przykładowe reformy systemu	179

SPIS RAMEK / Część 4		
Ramka IV.1	Skutki płacy minimalnej	166
Ramka IV.2	Przykłady wykorzystania modeli mikrosymulacyjnych na świecie	169
Ramka IV.3	Dochód do dyspozycji gospodarstw domowych w systemie bazowym i systemach alternatywnych	170

SPIS WYKRESÓW / Część 4		
Wykres IV.1	Świadczenia rodzinne, dochody z PIT i ubóstwo w 2009 roku	161
Wykres IV.2	Zmiany w relacji dochodów z PIT i wydatków na świadczenia rodzinne do PKB i dynamika ubóstwa: 2005-2009	162
Wykres IV.3	Wpływ systemu świadczeń socjalnych na stopę ubóstwa w 2010 roku: dane SILC	163
Wykres IV.4	Wpływ systemu podatkowo-świadczeniowego na stopę ubóstwa w 2010 roku: mikrosymulacje	164
Wykres IV.5	Likwidacja progowego wycofywania świadczeń rodzinnych: rodzina z dwójką dzieci	166
Wykres IV.6	Wpływ symulowanych reform (S6-S10) w podziale na decylowe grupy dochodowe – zmiany w wartościach absolutnych	175
Wykres IV.7	Wpływ symulowanych reform (S6-S10) w podziale na decylowe grupy dochodowe – zmiany proporcjonalne	175
Wykres IV.8	Wpływ zmian w systemie zasiłkowym na stopę ubóstwa wśród dzieci	176
Wykres IV.9	Wpływ zmian w systemie podatkowym na stopę ubóstwa wśród dzieci	179
Wykres IV.10	Wpływ zmian w systemie zasiłków dla bezrobotnych na stopę ubóstwa	177
Wykres IV.11	Zmiana bodźców na rynku pracy dla drugiego rodzica: rodzina z dwójką dzieci	179

Wprowadzenie

W Częściach I-III Raportu przedstawione zostały najistotniejsze trendy w dynamice ubóstwa w Polsce ze szczególną uwagą poświęconą zmianom ubóstwa wśród dzieci i wśród osób pracujących. Jak można było oczekiwać, posiadanie dochodów z pracy jest jednym z ważniejszych czynników korelujących ze zmianami poziomu ubóstwa, choć ta zależność jest bardziej skomplikowana w przypadku ubóstwa relatywnego, gdzie próg ubóstwa zależy również od dochodów z pracy i jest funkcją poziomu zatrudnienia i wysokości płac.

Część IV Raportu poświęcona jest roli polityki publicznej w ograniczaniu zakresu ubóstwa, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji, jaką odgrywa system podatkowo-świadczeniowy w kształtowaniu dochodów gospodarstw domowych i wpływie tego systemu w determinowaniu zakresu ubóstwa w populacji.

Polityka państwa ma bezpośredni wpływ na poziom dochodów do dyspozycji gospodarstw z jednej strony za pośrednictwem zakresu opodatkowania dochodów gospodarstw, a z drugiej w związku z hojnością systemu wsparcia gospodarstw w ramach świadczeń im wypłacanych. Z punktu widzenia kształtowania się poziomu ubóstwa i roli polityki społeczno-gospodarczej w jego ograniczaniu, najistotniejszą rolę odgrywają w tym przypadku skala progresywności systemu podatkowego oraz zakres wsparcia gospodarstw zasiłkami uzależnionymi od poziomu dochodów gospodarstw.

Rozważając wpływ polityki państwa na skalę ubóstwa należy mieć na uwadze dwie bardzo istotne kwestie. Po pierwsze, tak jak w przypadku zmian w dochodach z zatrudnienia, wzrost hojności państwa w stosunku do gospodarstw domowych niekoniecznie musi odzwierciedlać się spadkiem skali ubóstwa relatywnego. Odnosi się to zarówno do polityki podatkowej, jak i świadczeniowej, co ilustrują przykłady przedstawione w tej Części Raportu. Wiąże się to z tym, iż zmiany w dochodach gospodarstw domowych wynikające z ograniczenia podatków lub wzrostu wysokości zasiłków, mogą jednocześnie przekładać się na podniesienie wartości relatywnego progu ubóstwa, a to z kolei może powodować zwiększenie a nie ograniczenie skali ubóstwa.

Drugą kwestią, o której należy pamiętać analizując efekt instrumentów bezpośrednio wpływających na dochody gospodarstw domowych, jest możliwość ich pośredniego wpływu na poziom dochodów, bowiem zmiany polityki podatkowo-świadczeniowej państwa mają równoległe przełożenie na bodźce finansowe do pracy (np. Bargain i Orsini, 2006; Blundell i in., 2000; Brewer i in., 2006). Wpływ na te bodźce ma wysokość zasiłków w sytuacji braku zatrudnienia, stopień obciążenia podatkowego dochodów z pracy, ale również zakres wsparcia w formie ulg podatkowych i zasiłków osób pracujących. Zmiany w poziomie i intensywności zatrudnienia w reakcji na reformy polityki podatkowo-świadczeniowej skutkować będą zmianami w dochodach do dyspozycji i w konsekwencji - w skali zagrożenia ubóstwem. W procesie tworzenia rozwiązań nastawionych na ograniczenie ubóstwa należy zatem brać pod uwagę zarówno ich bezpośrednie, jak i pośrednie przełożenie na dochody gospodarstw.

Analizy przedstawione w pierwszym Rozdziale tej Części Raportu skupiają się na omówieniu najważniejszych elementów polityki państwa bezpośrednio kształtujących dochody gospodarstw domowych w Polsce i przedstawieniu ich efektywności w kontekście międzynarodowym. W Rozdziale tym zwrócono uwagę na niski zakres wsparcia rodzin z dziećmi w Polsce w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej oraz na relatywnie wysoki stopień opodatkowania gospodarstw ubogich w Polsce.

Rozdział drugi poświęcony jest efektom zmian w polityce podatkowo-świadczeniowej w latach 2005-2012 w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem polityki finansowego wsparcia rodzin z dziećmi. W badanym okresie wprowadzono szereg zmian w systemie podatkowo-świadczeniowym, które miały bezpośredni wpływ na dochody większości polskich gospodarstw domowych. W szczególności zmieniła się polityka państwa dotycząca wsparcia rodzin z dziećmi, poprzez szereg reform w systemie świadczeń rodzinnych oraz wprowadzenie ulgi rodzinnej w systemie podatku dochodowego, które znacząco odbiły się na realnym wzroście dochodów. Wykorzystując polski model mikrosymulacyjny SIMPL zaprezentowano skalę zmian wynikającą bezpośrednio z wprowadzonych reform w okresie 2005-2012 oraz pokazano rolę poszczególnych elementów wprowadzonego pakietu reform na zmiany w poziomie ubóstwa. Bezpośredni wpływ wprowadzonych zmian w okresie 2005-2010 przekłada się na nieznaczny wzrost ubóstwa relatywnego ogółem (o 0,1 punktu procentowego), ale jednocześnie znaczący spadek ubóstwa relatywnego wśród dzieci (o 1,4 p.p.). Jednocześnie ubóstwo quasi-absolutne ogółem ograniczone zostało o 1,3 p.p., a ubóstwo quasi-absolutne wśród dzieci o 2,6 p.p.

W Rozdziale 3 przedstawiono potencjalny wpływ szeregu hipotetycznych zmian w systemie podatkowo-świadczeniowym na poziom ubóstwa. Analizie poddane zostały skutki hipotetycznych reform funkcjonowania wybranych elementów systemu. Szczególną uwagę poświęcono efektywności systemu świadczeń rodzinnych i podatków w ograniczaniu ubóstwa wśród dzieci oraz wpływowi hojności systemu zasiłków dla bezrobotnych na ogólny poziom ubóstwa. W tym drugim przypadku efekt zmian w systemie zasiłków dla bezrobotnych pokazano na tle symulowanych zmian w poziomie zatrudnienia. Rozdział 3 podsumowują analizy zmian w systemie świadczeń rodzinnych, nakierowanych na zwiększenie finansowej atrakcyjności zatrudnienia. Analizowane rozwiązania mają nieznaczny bezpośredni wpływ na poziom ubóstwa. Jednak biorąc pod uwagę wnioski płynące z literatury międzynarodowej dotyczącej struktury systemu podatkowo-świadczeniowego (Bargain i Orsini, 2006; Blundell i in., 2000), efektywne reformy bezpośrednio wspierające gospodarstwa najuboższe powinny iść w parze z rozwiązaniami korzystnie wpływającymi na zmiany w strukturze bodźców finansowych na rynku pracy.

1 ANALIZA EFEKTYWNOŚCI POLSKICH NARZĘDZI I INSTRUMENTÓW WALKI Z UBÓSTWEM

1.1 SYSTEM WSPARCIA OSÓB ZAGROŻONYCH UBÓSTWEM W POLSCE

Instrumenty finansowego wsparcia osób zagrożonych ubóstwem, które obejmują system obciążeń podatkowych i świadczeń pieniężnych, należą do głównych instrumentów, za pomocą których polityka państwa może bezpośrednio wpływać na poziom dochodów gospodarstw domowych, finansową atrakcyjność zatrudnienia i w efekcie pośrednio oddziaływać na ubóstwo. Poniżej krótko opisujemy najważniejsze z tych instrumentów w warunkach polskich. Po stronie świadczeniowej zaliczamy do nich system świadczeń rodzinnych, dodatków mieszkaniowych, świadczeń z pomocy społecznej i świadczeń dla bezrobotnych. Po stronie obciążeń podatkowych zwracamy uwagę na elementy redukujące wysokość płaconego podatku dochodowego i skalę progresji podatkowej. Szczegółowe uzupełnienie opisu systemu podatkowo-swiadczeniowego zostało zamieszczone w Załączniku IV.2.

1.1.1 ŚWIADCZENIA RODZINNE

Do systemu świadczeń rodzinnych, skierowanych przede wszystkim do rodzin posiadających dzieci na utrzymaniu, zaliczane są: zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, świadczenia opiekuńcze oraz zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka.

Prawo otrzymywania zasiłku rodzinnego oraz jego dodatków uzależnione jest od spełnienia przez rodzinę kryterium dochodowego. Od listopada 2012 roku próg dochodu netto na osobę w rodzinie uprawniający do ubiegania się o ten zasiłek wynosi 539 zł lub 623 zł, jeśli członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne. Wysokość przyznawanego zasiłku rodzinnego uzależniona jest od wieku dziecka, na które został on przyznany (Tabela IV.B1 w Załączniku IV.2.).

Osoby uprawnione do otrzymywania zasiłku rodzinnego ubiegać się mogą także o przyznanie jednego lub kilku rodzajów dodatków do tego zasiłku, przy czym warunkiem jest spełnienie dodatkowych wymagań właściwych dla poszczególnych dodatków. Wyróżnić można następujące dodatki:

- jednorazowo przyznawany dodatek z tytułu urodzenia dziecka;
- dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego;

- dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka;
- dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej przyznawany na trzecie i każde kolejne dziecko;
- dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego;
- dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania;
- dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego przyznawany jednorazowo w roku szkolnym.

Niezależnie od prawa do dodatku związanego z urodzeniem się dziecka, można ubiegać się również o jednorazową zapomogę z tego tytułu (tzw. „becikowe”), wynoszącą 1 000 zł na dziecko, przy czym wprowadzone od stycznia 2013 roku kryterium dochodowe w wysokości 1 922 zł na osobę w rodzinie ograniczyło zakres rodzin, które mogą ją otrzymać. Dodatkowe środki z tego samego tytułu przyznać może także z własnych funduszy gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania rodziców dziecka.

Kolejnym elementem systemu świadczeń rodzinnych są świadczenia opiekuńcze w postaci zasiłku i świadczenia pielęgnacyjnego, do których od stycznia 2010 roku uprawnienia są niezależne od dochodów. Zasiłek pielęgnacyjny przyznawany jest niepełnosprawnemu dziecku, osobie dorosłej legitymującej się orzeczeniem o niepełnosprawności lub osobie, która ukończyła 75 lat i nie pobiera dodatku pielęgnacyjnego. O przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego ubiegać się mogą rodzice lub opiekunowie dziecka, jeśli nie podejmują bądź zrezygnują z pracy, aby sprawować opiekę nad osobą niepełnosprawną wymagającą szczególnej opieki.

Ponadto, osobie uprawnionej do alimentów, których egzekucja okazała się bezskuteczna, przysługuje pomoc państwa w postaci świadczeń z funduszu alimentacyjnego, jeśli spełnia kryterium dochodowe w wysokości 725 złotych na osobę w rodzinie i jednocześnie nie ukończyła 18-go roku życia lub 25-go roku życia, gdy kontynuuje naukę, lub bezterminowo jeśli jest niepełnosprawna.

Kwoty wszystkich świadczeń rodzinnych dla różnych okresów zasiłkowych i ich zmiany w latach 2005-2012 przedstawia Tabela IV.B1 w Załączniku IV.2.

Najważniejsze zmiany w systemie świadczeń rodzinnych w latach 2005-2012

Najważniejsze modyfikacje systemu świadczeń rodzinnych w latach 2005-2012 polegały na zmianie kwot i systemu naliczania zasiłku rodzinnego (uzależnienie od wieku zamiast od liczby dzieci) oraz zwiększeniu kwot świadczeń opiekuńczych i wybranych dodatków do zasiłku rodzinnego. Istotną zmianą było także wprowadzenie zapomogi z tytułu urodzenia dziecka („becikowego”) w 2006 roku. Szczegółowe informacje o zmianach w systemie świadczeń rodzinnych w latach 2005-2012 zostały zamieszczone w Tabeli IV.B2. w Załączniku IV.2

1.1.2 DODATEK MIESZKANIOWY

Dodatek mieszkaniowy to świadczenie pieniężne skierowane do osób, które nie są w stanie samodzielnie pokryć wydatków związanych z utrzymaniem mieszkania, m.in. czynszu, opłat za wodę i ogrzewanie. Dodatek ten jest przyznawany, gdy dochód na osobę nie przekracza 125% kwoty najniższej emerytury na dany rok w gospodarstwie wieloosobowym i 175% w gospodarstwie jednoosobowym. Obowiązują również dodatkowe ograniczenia dotyczące powierzchni mieszkania. Wysokość dodatku uzależniona jest m.in. od wartości wydatków na mieszkanie, jego powierzchni i dochodów na osobę w gospodarstwie domowym. Ze względu na poprawiającą się sytuację dochodową gospodarstw domowych, w latach 2005-2009 nastąpił znaczny spadek i liczby, i wartości wypłacanych świadczeń (Tabela IV.B3. w Załączniku IV.2).

1.1.3 POMOC SPOŁECZNA

W *Ustawie o pomocy społecznej* wśród przesłanek do jej udzielenia wymienia się m.in. ubóstwo, bezrobocie, ochronę macierzyństwa lub wielodzietności, sieroctwo, bezdomność, przewlekłą chorobę, niepełnosprawność. Pomoc społeczna udzielana jest także osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, ofiarom handlu ludźmi oraz osobom dotkniętym alkoholizmem lub narkomanią i może służyć jako środek przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych, sytuacji kryzysowych i zdarzeń losowych. Świadczenia z pomocy społecznej dzielą się na świadczenia pieniężne oraz niepieniężne.¹ W przypadku świadczeń pieniężnych, możliwość ich otrzymania uzależniona jest od spełnienia kryterium dochodowego, przy czym istnieją wyjątki od tej zasady opisane w Załączniku IV.2. Wysokość kryterium dochodowego jest różna dla osób samotnie gospodarujących i osób pozostających w rodzinie (por. Tabela IV.B4 w Załączniku IV.2). Podstawowym świadczeniem w ramach pieniężnej pomocy społecznej jest zasiłek stały, przyznawany pełnoletnim osobom niezdolnym do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnym do pracy. Zasiłek okresowy może być przyznany osobie samotnie gospodarującej lub rodzinie, na indywidualnie wyznaczony okres

m.in. ze względu na niepełnosprawność, długotrwałą chorobę czy bezrobocie. Zasady ustalania kwot przyznawanych zasiłków oraz ich minimalne i maksymalne wartości opisane zostały w Załączniku IV.2.

W latach 2006-2011 kryteria dochodowe i kwoty zasiłków z pomocy społecznej utrzymywane były na stałym nominalnie poziomie, po czym wartość jednych i drugich (poza maksymalną kwotą zasiłku okresowego wypłacanego osobom samotnie gospodarującym) podniesiona została w 2012 roku (por. Tabela IV.B4 w Załączniku IV.2).

Formą pieniężnej pomocy społecznej jest również zasiłek celowy, który może zostać przyznany w celu zaspokojenia konkretnej potrzeby bytowej, m.in. na pokrycie kosztów zakupów dóbr pierwszej potrzeby, kosztów pogrzebu, wydatków na świadczenia zdrowotne. Zasiłek ten w formie pomocy bezzwrotnej może zostać przyznany niezależnie od dochodu osobom, które poniosły straty w wyniku zdarzeń losowych. Finansowa pomoc gminy może być udzielona także w celu ekonomicznego usamodzielnienia czy kontynuowania nauki.

1.1.4 PROGRESJA SYSTEMU PODATKOWEGO JAKO NARZĘDZIE WSPARCIA GOSPODARSTW NAJUBOŻSZYCH

Progresja podatkowa

Od 1 stycznia 2009 roku w Polsce obowiązują dwie stawki podatkowe wynoszące 18% i 32% (w poprzednim systemie podatkowym progi wynosiły 19%, 30% i 40%). Niższą stawką opodatkowane są osoby o dochodzie do opodatkowania nie przekraczającym 85 528 zł rocznie. Próg dochodowy, od którego zależy wysokość stawki podatkowej nie podlegał waloryzacji od 2009 roku. W obliczu wzrostu wynagrodzeń konsekwencją tego był wzrost liczby osób uzyskujących dochody podlegające opodatkowaniu według wyższej stawki.

Koszty uzyskania przychodów

Podatnicy mają możliwość odliczenia od przychodów kosztów poniesionych w celu ich osiągnięcia. W przypadku osób zatrudnionych na umowę o pracę koszty uzyskania przychodów zostały ogólnie określone w ustawie w wysokości maksymalnie 1 335 zł rocznie w przypadku jednego stosunku pracy lub 2 002,05 zł rocznie w sytuacji więcej niż jednego stosunku pracy.

Kwota wolna od podatku (ulga powszechna)

Każdy podatnik ma możliwość odliczyć od rocznego dochodu podlegającego opodatkowaniu kwotę tzw. ulgi powszechnej, wynoszącą 556,02 zł. Stąd, limit rocznego dochodu do opodatkowania, który nie powoduje powstania zobowiązania podatkowego wynosi 3 091 zł. Kwota wolna w latach 2008-2012

¹ Pomoc o charakterze niepieniężnym nie wchodzi w zbiór instrumentów poddawanych analizie ilościowej w niniejszym opracowaniu, jednak także charakter tej pomocy omówiono w Załączniku IV.2.

nie była waloryzowana, a jej wartość, obliczana jako iloraz kwoty 3 091 zł i pierwszej stawki podatkowej, nominalnie spadła po obniżeniu najniższej stawki z 19% do 18% w 2009 roku. W związku z brakiem waloryzacji spadła również jej realna wartość oraz wartość względna w stosunku do zmieniającego się rozkładu płac. Po spełnieniu określonych warunków, istnieje możliwość odliczenia od dochodu podlegającego opodatkowaniu wydatków z innych tytułów, m.in. zakupu leków zaleconych przez lekarza specjalistę, utrzymania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, darowizn na rzecz organizacji pożytku publicznego, użytkowania sieci Internet, nabycia nowych technologii, wpłat na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego.

Ulga prorodzinna

Ulga podatkowa na dzieci wprowadzona została do systemu podatkowego w 2007 roku. Osoby wychowujące własne lub przysposobione dzieci i rozliczające się na zasadach ogólnych, uzyskały możliwość odliczenia 92,67 zł miesięcznie na dziecko za każdy miesiąc sprawowania pieczy nad dzieckiem od kwoty należnego podatku po odliczeniu składek ubezpieczeniowych na Narodowy Fundusz Zdrowia. Maksymalna roczna wartość ulgi na dziecko odpowiada dwukrotności ulgi powszechnej (1 112,04 zł rocznie). Od stycznia 2013 roku kwota ulgi na trzecie i kolejne dzieci została podniesiona, ale wprowadzono kryterium dochodowe ograniczające wykorzystanie ulgi przez rodziny z jednym dzieckiem. Rodzice mogą skorzystać z ulgi poprzez odliczenie jej od podatku jednego z nich, podzielenie jej pomiędzy siebie lub przy wspólnym rozliczaniu się - odliczenie jej od łącznego podatku obojga. Zmiany w wysokości ulgi na dzieci od 2007 roku odpowiadały zmianom w wartości ulgi powszechnej, co przedstawia Tabela IV.B6 w Załączniku IV.2.

1.1.5 ZWOLNIENIA Z OBOWIĄZKU OPŁACANIA SKŁADEK UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO I UBEZPIECZENIA ZDROWOTNEGO

Oprócz opisanych powyżej świadczeń, w polskim systemie zabezpieczenia społecznego wybrana grupa obywateli ma możliwość otrzymywania wsparcia finansowego w postaci zwolnienia z obowiązku opłacania części składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego lub przeniesienia tego obowiązku na podmioty administracji państwowej.

Ośrodek pomocy społecznej opłaca składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające zasiłek stały z pomocy społecznej, osoby objęte indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności oraz osoby bezrobotne objęte indywidualnym programem zatrudnienia socjalnego lub kontraktem socjalnym. Osobom, które rezygnują z zatrudnienia z powodu konieczności podjęcia opieki nad ciężko chorym członkiem rodziny, ośrodek pomocy społecznej finansuje zarówno składki zdrowotne, jak i emerytalno-rentowe.

Składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe osób bezrobotnych finansowane są przez powiatowe urzędy pracy, a składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym lub pobierających zasiłek macierzyński opłacane są z budżetu państwa.

Osobom ubogim, chorym, posiadającym chorego członka rodziny lub dotkniętym zdarzeniem losowym, które zalegają z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne, i w przypadku których uregulowanie zaległości skutkowałoby brakiem wystarczających środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, należności z tytułu tych składek mogą zostać umorzone na podstawie decyzji administracyjnej.

1.1.6 TRANSFERY UBEZPIECZENIOWE: POMOC FINANSOWA DLA BEZROBOTNYCH

Zasiłek dla bezrobotnych jako transfer o charakterze ubezpieczeniowym, którego przyznanie nie jest bezpośrednio związane z sytuacją materialną osoby bezrobotnej, ma za założenia inny cel niż wymienione powyżej formy wsparcia finansowego gospodarstw ubogich. Podobnie jest w przypadku innych świadczeń wypłacanych z systemu ubezpieczeń społecznych (np. renty z tytułu niezdolności do pracy, świadczenia przed-emerytalne). Jednak zasięgi i wysokość tych świadczeń także ma wpływ na zakres ubóstwa, a system świadczeń ubezpieczeniowych częściowo odciąża pewne elementy systemu świadczeń służące pomocy najuboższym. Ze względu na przedmiot opracowania, w przypadku świadczeń ubezpieczeniowych koncentrujemy się wyłącznie na zasiłkach dla bezrobotnych i ich potencjalnej roli w ograniczaniu ubóstwa.

Zasiłek dla bezrobotnych przyznawany jest przez powiatowe urzędy pracy generalnie na okres 6 miesięcy a w określonych okolicznościach opisanych w Załączniku IV.2 – na okres 12 miesięcy. Wypłacany jest w określonej części kwoty podstawowej w zależności od stażu pracy – 80% przy stażu pracy do 5 lat, 100% przy stażu od 5 do 20 lat oraz 120%, gdy staż przekracza 20 lat. W 2012 roku podstawowa wysokość zasiłku wypłacanego osobie bezrobotnej przez pierwsze 3 miesiące wynosiła 794,20 zł, zaś w kolejnych miesiącach posiadania prawa do zasiłku ulegała redukcji do 623,60 zł. Kwota zasiłku podlega corocznej waloryzacji zgodnie ze zmianą indeksu cen konsumpcyjnych. Ponadto, osoby bezrobotne skierowane z urzędu na szkolenie w celu podniesienia kwalifikacji zawodowych lub staż mogą także otrzymać stypendium w wysokości 120% zasiłku dla bezrobotnych i pomoc finansową na dokształcanie.

Zasiłek dla bezrobotnych nie jest wliczany do dochodu uwzględnianego przy przyznaniu świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, stąd osoby do niego uprawnione mogą starać się o jednoczesne przyznanie zasiłku okresowego. Zasiłek okresowy jest także podstawową formą pomocy pieniężnej osobom długotrwale bezrobotnym, które utraciły prawo do zasiłku dla

bezrobotnych. W latach 2005-2011 przeciętnie 82,3% całkowitej kwoty przyznanych zasiłków okresowych wypłacanych było właśnie z tytułu bezrobocia.

W latach 2005-2011 liczba osób bezrobotnych była silnie skorelowana z tempem rozwoju gospodarczego i po 2008 roku wzrosła znacząco – o około 500 tys. Dopływ nowych osób bezrobotnych podniósł nieznacznie odsetek osób otrzymujących zasiłki dla bezrobotnych (w badanym okresie odsetek ten nie przekroczył 18% - zmiany liczby bezrobotnych zarejestrowanych i otrzymujących zasiłki przedstawiono w Tabeli IV.B7 w Załączniku IV.2), co jest związane z wysokim odsetkiem bezrobotnych pozostających bez pracy przez ponad 6 miesięcy. W Rozdziale 3 prezentujemy analizę wrażliwości miar ubóstwa w reakcji na symulowane zmiany wysokości zasiłku dla bezrobotnych oraz kryteriów jego przyznawania, pokazując, że wielkość bezrobocia oraz odsetek bezrobotnych uprawnionych do zasiłku wywierają istotny wpływ na stopę ubóstwa.

1.2 EFEKTYWNOŚĆ SYSTEMÓW PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWYCH W EUROPIE W OGRANICZANIU UBÓSTWA

Jednym z celów systemów podatkowo-świadczeniowych jest redystrybucja dochodów i ograniczanie ich zróżnicowania w populacji, a jedną z miar skuteczności tych systemów – stopień ograniczenia ubóstwa. Efektywność systemów podatkowo-świadczeniowych w odniesieniu do ograniczania ubóstwa oceniana jest najczęściej poprzez porównanie faktycznej sytuacji dochodowej gospodarstw z hipotetycznym scenariuszem braku interwencji państwa. Zdefiniowanie alternatywy, z którą porównać można faktyczną sytuację gospodarstw domowych nie jest sprawą jednoznaczną. Może nią być na przykład system bez zasiłków socjalnych – wówczas porównanie hipotetycznej i faktycznej stopy ubóstwa ukazuje efektywność tej części systemu. System alternatywny można następnie poszerzyć o „brak” podatku dochodowego, czy nawet szerzej – nieobecność składek na ubezpieczenia społeczne i świadczeń z nimi związanych (emerytury i renty, zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki macierzyński itp.). W scenariuszu, w którym „likwidowane” są zarówno świadczenia o charakterze socjalnym, podatek dochodowy, jak i powszechny system emerytalno-rentowy i ubezpieczeń społecznych wraz ze składkami na rzecz tego systemu, dochodem alternatywnym względem faktycznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych jest *de facto* dochód z pracy, samozatrudnienia, dochody kapitałowe i inne dochody niezwiązane z płatnościami otrzymywanymi od instytucji państwowych. Porównując faktyczny rozkład dochodów z takim hipotetycznym rozkładem ocenić można łączny (oraz poszczególnych elementów) wpływ systemu podatkowo-transferowego na rozkład dochodów i ubóstwo.

W takim ujęciu stopień efektywności systemów podatkowo-świadczeniowych w ograniczaniu rozwarstwienia dochodów i skali ubóstwa zależeć będzie zarówno od rozkładu dochodów przed opodatkowaniem (np. od rozkładu płac brutto), jak i od

stopnia progresywności systemu podatkowego i składkowego oraz zakresu wsparcia gospodarstw najuboższych. Należy również pamiętać, że tak zdefiniowana ocena efektywności opiera się tylko na dochodowej definicji ubóstwa, a pod uwagę nie są brane pośrednie obciążenia podatkowe (VAT i akcyza), które stanowią znaczące obciążenie podatkowe dla gospodarstw domowych (wpływając na wielkość konsumpcji) oraz potencjalne źródło finansowania transferów socjalnych i ulg w systemie podatkowym.

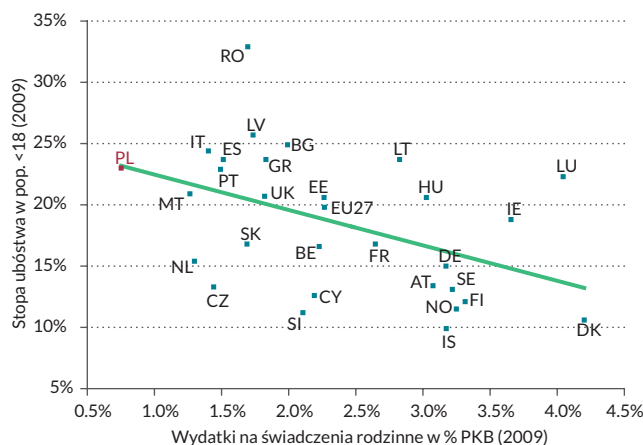
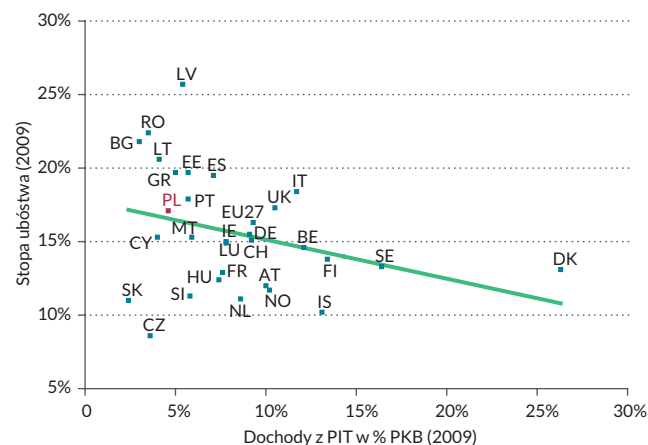
Istotną kwestię stanowi też sposób wyznaczenia progu ubóstwa relatywnego. Z jednej strony, dla każdego alternatywnego, hipotetycznego rozkładu dochodów można obliczyć nowy relatywny próg i odpowiadającą mu stopę ubóstwa. Z drugiej strony, by zidentyfikować w jakim stopniu poszczególne elementy systemu wpływają na dochody gospodarstw ubogich w systemie bazowym, alternatywne stopy ubóstwa można wyliczyć w odniesieniu do progu ubóstwa zdefiniowanego dla systemu bazowego. W międzynarodowych porównaniach efektywności systemu podatkowo-świadczeniowego, które opisujemy w Rozdziale 1.2.2, generalnie stosowane jest to drugie podejście.

Analizę efektywności systemów podatkowo-świadczeniowych rozpoczynamy od omówienia potencjalnego wpływu na ubóstwo dwóch istotnych elementów systemu podatkowo-świadczeniowego – podatku dochodowego i systemu wsparcia rodzin z dziećmi - prezentując zróżnicowanie ich oddziaływania w przekroju krajów europejskich oraz w czasie (Rozdział 1.2.1). Opieramy się na danych Eurostat i wynikach badań międzynarodowych z wykorzystaniem modelu EUROMOD. Uzupełniają je szacunki efektywności polskiego systemu podatkowo-świadczeniowego w oparciu o polski model mikrosymulacyjny SIMPL, który w kolejnych rozdziałach wykorzystujemy do szczegółowych analiz wybranych elementów polskiego systemu.

1.2.1 PODATKI DOCHODOWE I ŚWIADCZENIA RODZINNE A UBÓSTWO W PRZEKROJU MIĘDZYNARODOWYM

Ryzyko występowania ubóstwa jest z reguły zróżnicowane w poszczególnych podgrupach wyróżnionych ze względu na wiek, status na rynku pracy, miejsce zamieszkania. Różnice te występują powszechnie w krajach europejskich, choć jak pokazano w Częściach I-III, w poszczególnych krajach nieco inne grupy ludności mogą być najbardziej zagrożone ubóstwem. W przekroju krajów europejskich zauważalna jest przy tym zależność pomiędzy skalą fiskalizmu i transferów, które mogą mieć istotny wpływ na kształtowanie się dochodów, a stopą ubóstwa ogółem i w określonych grupach wieku. Poniżej zestawiono stopę ubóstwa wśród dzieci² i udział wydatków publicznych na świadczenia rodzinne w PKB (Wykres IV.1a) oraz stopę ubóstwa ogółem i udział dochodów państwa z PIT w stosunku do PKB (Wykres IV.1b). Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku,

² Dziecko w tej Części Raportu definiowane jest jako osoba poniżej 18 roku życia.

Wykres IV.1 | Świadczenia rodzinne, dochody z PIT i ubóstwo w 2009 roku**a) Stopa ubóstwa w populacji poniżej 18 roku życia i udział wydatków państwa na świadczenia rodzinne w PKB****b) Stopa ubóstwa i udział dochodów państwa z PIT w PKB**

Uwagi: świadczenia rodzinne obejmują wszelkie świadczenia pieniężne lub rzeczowe przyznawane w związku z ciążą, urodzeniem dziecka lub adopcją, wychowywaniem dzieci lub opieką nad innymi członkami rodziny, wyłączając wydatki na opiekę zdrowotną. Dochody z PIT obejmują dochody państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych/gospodarstw domowych wraz z podatkiem od dochodów kapitałowych. Próg ubóstwa: 60% mediany dochodu ekwiwalentnego do dyspozycji.

Źródło: Eurostat.

zauważalna jest stosunkowo silna negatywna korelacja pomiędzy stopą ubóstwa i skalą interwencji publicznej, zobrazowanej przez te dwa elementy systemu podatkowo-transferowego.

W przypadku świadczeń rodzinnych, zwraca uwagę bardzo niski poziom wydatków w Polsce (na poziomie 0,75% PKB), który idzie w parze z wysoką stopą ubóstwa wśród dzieci (23%). Ten stan rzeczy silnie kontrastuje z sytuacją na przykład w Danii, gdzie wysoki poziom wsparcia rodzin z dziećmi w ramach świadczeń rodzinnych (4,2% PKB) obserwowany jest równoległe z bardzo niskim poziomem ubóstwa wśród dzieci (10,6%). Z drugiej strony, z Polską i Danią silnie kontrastują takie kraje, jak na przykład Czechy, gdzie niskim wydatkom publicznym na wsparcie rodzin z dziećmi (1,4% PKB) towarzyszy niska stopa ubóstwa wśród dzieci (13,3%); Rumunia, gdzie ponad dwukrotnie wyższy udział wydatków na świadczenia rodzinne w PKB niż w Polsce (1,7% PKB) występuje równocześnie z najwyższą stopą ubóstwa wśród dzieci w Europie (33%); czy Luksemburg, gdzie porównywalne do obserwowanego w Polsce zagrożenie ubóstwem dzieci (22,3%) występuje przy poziomie wydatków zbliżonym do tego notowanego w Danii (4,0% PKB). Niskie (wysokie) wydatki na świadczenia rodzinne mogą być bowiem przyczyną wysokiego (niskiego) ubóstwa wśród dzieci, ale mogą być też konsekwencją niskiego (wysokiego) ubóstwa wśród dzieci lub zróżnicowania efektywności prowadzonej polityki ukierunkowanej na ograniczenie ubóstwa wśród dzieci – korelacja nie jest wystarczająca dla odpowiedzi na pytanie, która z tych zależności dominuje.

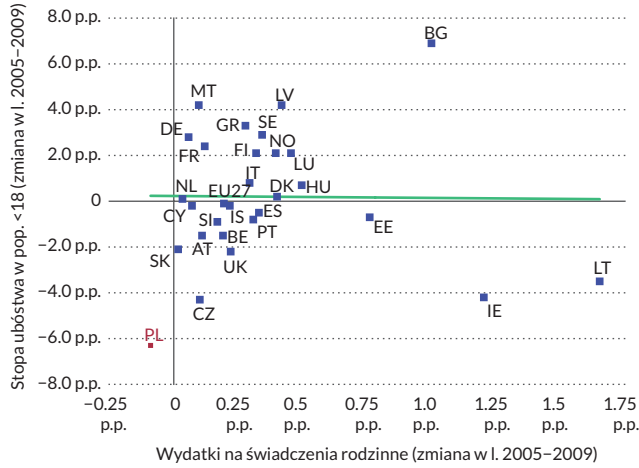
Udział podatku dochodowego w PKB w Polsce kształtuje się na poziomie 4,6%, co stanowi odsetek przeszło dwukrotnie niższy od przeciętnej wartości dla krajów Unii Europejskiej (9,3%). Podobnie jak w przypadku relacji między

ubóstwem wśród dzieci i wysokością wydatków na świadczenia rodzinne, choć istnieje korelacja pomiędzy dochodami z PIT i ogólną stopą ubóstwa, to występują kraje takie jak Czechy i Słowacja, w których niski udział dochodów z podatku dochodowego (3,6% i 2,4% PKB) idzie w parze z niską stopą ubóstwa (9% i 11%). Jednak w przeciwieństwie do relacji między ubóstwem wśród dzieci i wydatkami na świadczenia rodzinne, wśród krajów UE nie ma takich, w których wysoki udział dochodów z PIT w PKB (czyli wysokie opodatkowanie dochodów z pracy) występuje równocześnie z wysokim poziomem ubóstwa.

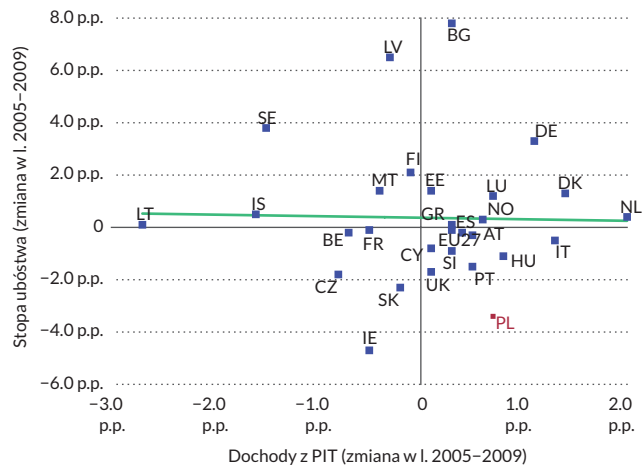
Przekrojowe podejście do relacji między elementami systemu podatkowo-swiadczeniowego a poziomem ubóstwa może zacierać faktyczną rolę tych elementów, m.in. w związku z tym, że kraje o wyższym ubóstwie niejako zmuszone są wydawać więcej na transfery. Pogłębioną analizę zależności umożliwiają Wykresy IV.2a i IV.2b. Prezentują one relacje między zmianami w czasie ubóstwa dzieci i relatywnego poziomu wydatków na zasiłki rodzinne oraz między zmianami zagrożenia ubóstwem ogółem i udziału dochodów z PIT w PKB. Okazuje się, że również w przypadku zmian w czasie w poszczególnych krajach nie obserwuje się jednoznacznej wymienności pomiędzy skalą interwencji publicznej a ryzykiem ubóstwa. W przypadku świadczeń rodzinnych, we wszystkich krajach UE z wyjątkiem Polski wydatki wzrosły w okresie 2005-2009. Jednak spadek ubóstwa wśród dzieci towarzyszył wzrostowi wydatków w następujących krajach: Austria, Czechy, Estonia, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Portugalia, Słowenia i Wielka Brytania, zaś w Bułgarii, Finlandii, Francji, Grecji, Niemczech, Norwegii, Luksemburgu, na Łotwie, Szwecji, Włoszech i na Węgrzech wzrost wydatków na świadczenia rodzinne okazał się niewystarczający do tego, by powstrzymać wzrost ubóstwa wśród dzieci.

Wykres IV.2 | Zmiany w relacji dochodów z PIT i wydatków na świadczenia rodzinne do PKB i dynamika ubóstwa: 2005-2009

a) Zmiany stopy ubóstwa w populacji poniżej 18 roku życia i udziału wydatków na świadczenia rodzinne w PKB w latach 2005-2009



b) Zmiany stopy ubóstwa i udziału dochodów z PIT w PKB w latach 2005-2009



Uwagi: patrz Wykres IV.1.
 Źródło: Eurostat.

Szczególnie różnią się zmiany zaobserwowane w Bułgarii i Polsce. W tym pierwszym przypadku znaczący wzrost udziału świadczeń rodzinnych w PKB w latach 2005-2009 (o 1 p.p.) szedł w parze ze wzrostem stopy ubóstwa wśród dzieci o ponad 7 p.p. Z kolei w Polsce, silny spadek ubóstwa wśród dzieci (o 6,3 p.p.) nastąpił pomimo spadku udziału świadczeń rodzinnych w PKB o 0,1 p.p.

W przypadku zmian w ogólnym poziomie ubóstwa i w dochodach z PIT (Wykres IV.2b) również trudno znaleźć bezpośrednie przełożenie wpływu systemu podatkowego na ograniczanie skali ubóstwa, a zróżnicowanie ewolucji jest nawet większe niż w przypadku relacji wydatków na zasiłki i ubóstwa dzieci. W Polsce w latach 2005-2009 udział dochodów z PIT w PKB wzrósł o 0,7 p.p., czemu towarzyszył spadek ubóstwa o 3,4 p.p. Podobne zmiany wystąpiły również w Portugalii, Słowenii, Włoszech i na Węgrzech. Jednocześnie jednak w szeregu krajów (np. w Bułgarii, Danii, Luksemburgu i Niemczech) poziom ubóstwa wzrósł przy równoczesnym wzroście udziału dochodów z PIT w PKB.

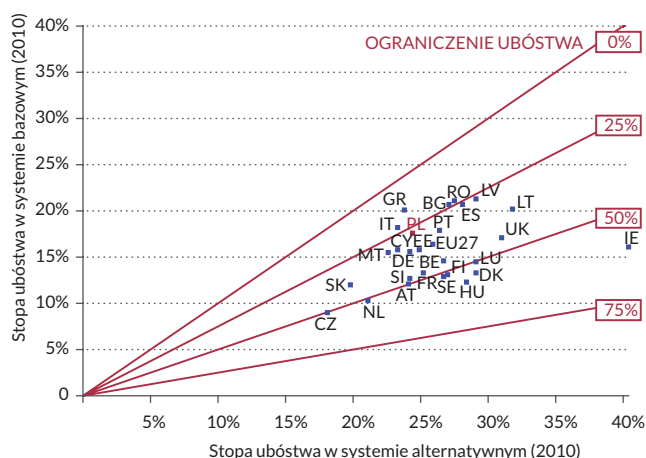
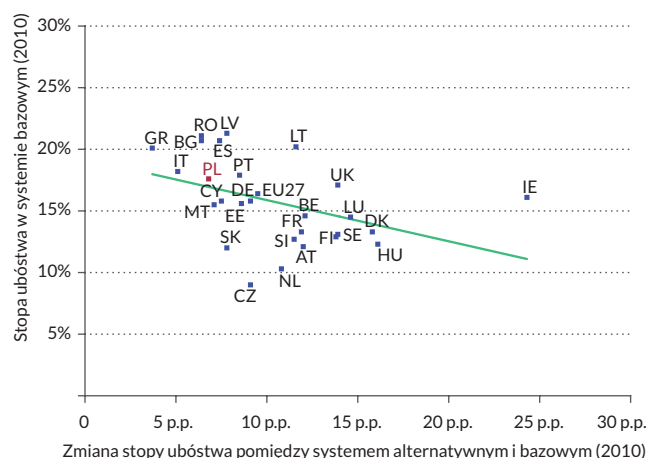
Zaprezentowane zestawienia unaocniają, że powiązania pomiędzy skalą interwencji państwa a zagrożeniem ubóstwem są złożone i nie występuje bezpośrednie przełożenie elementów systemu podatkowo-świadczeniowego na poziom ubóstwa. Z jednej strony wynika to z różnorodności procesów, które przyczyniają się do zmian w dochodach gospodarstw domowych, począwszy od zmian demograficznych, poprzez zmiany w zatrudnieniu, poziomie płac, emerytur i innych dochodów brutto. Z drugiej strony, może to być efekt zróżnicowanego adresowania poszczególnych świadczeń i różnorodnego obciążenia podatkowego różnego typu gospodarstw domowych. W ujęciu międzyokresowym, w przy-

padku ubóstwa relatywnego wpływ mogą mieć też zmiany progów ubóstwa, który jest obliczany na podstawie rozkładu dochodów w danym momencie, w efekcie zmian w wysokości podatków i świadczeń. W końcu, brak bezpośredniego przełożenia może wynikać z dynamicznego charakteru powiązań pomiędzy systemem podatkowo-świadczeniowym a sytuacją społeczno-gospodarczą. Na przykład, wzrost wydatków na świadczenia rodzinne może być reakcją na pogarszającą się sytuację rodzin z dziećmi w wyniku spowolnienia gospodarczego. W takiej sytuacji możliwe jest równoczesne zaobserwowanie wzrostu poziomu ubóstwa ze wzrostem wydatków na świadczenia rodzinne.

1.2.2 SZERSZE SPOJRZENIE NA EFEKTYWNOŚĆ SYSTEMÓW PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWYCH W OGRANICZANIU UBÓSTWA

Poniżej przedstawiamy kompleksowe podejście do międzynarodowych analiz oceny efektywności systemów podatkowo-świadczeniowych w oparciu o dane Eurostat i z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego EUROMOD,³ dokonując kwantyfikacji efektu zarówno bezpośrednich obciążeń podatkowych gospodarstw, jak i transferów socjalnych przez nie uzyskiwanych. Uzupełniamy je także wycenieniami efektywności polskiego systemu z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL.

³ Metodologia wycenien na podstawie modelu EUROMOD przedstawiona została w Avram i Sutherland (2012). Wyniki wykorzystane w niniejszym Raporcie dla roku 2010 pochodzą z Avram i Sutherland (2012) oraz z niepublikowanych raportów EUROMOD na podstawie wersji F6.0 modelu. Jesteśmy wdzięczni Xavierowi Jara za udostępnienie tych wyników.

Wykres IV.3 | Wpływ systemu świadczeń socjalnych na stopę ubóstwa w 2010 roku: dane SILC**a) Stopa ubóstwa przed i po przyznaniu świadczeń socjalnych****b) Stopa ubóstwa i zmiany w jej wysokości w wyniku oddziaływania systemu świadczeń socjalnych**

Uwagi: próg ubóstwa przyjęty na poziomie 60% mediany dochodu ekwiwalentnego do dyspozycji. Definicje systemu bazowego i alternatywnego – patrz tekst.

Źródło: Eurostat.

Na Wykresie IV.3 pokazano zależność między skalą ubóstwa obliczoną (na podstawie danych EU-SILC) przed i po przyznaniu świadczeń socjalnych w krajach UE.⁴ Do świadczeń socjalnych zaliczone zostały wszystkie świadczenia, których uzyskanie nie wiąże się z koniecznością opłacania składek ubezpieczeniowych, takich jak emerytura, renty czy zasiłki dla bezrobotnych. Świadczenia socjalne obejmują więc takie transfery jak świadczenia rodzinne (zarówno uzależnione od dochodów, jak i świadczenia powszechne), świadczenia mieszkaniowe, pomoc społeczną. Na Wykresie IV.3a pokazano skalę redukcji stopy ubóstwa w wyniku wypłat świadczeń socjalnych, przy czym odległość od linii 45 stopni obrazuje skuteczność tych świadczeń w ograniczaniu ubóstwa. Natomiast na Wykresie IV.3b przedstawiono zależność między zmianą stopy ubóstwa przed i po wypłacie świadczeń i ostatecznym poziomem ubóstwa po ich wypłacie. W przypadku takich krajów jak Irlandia, Dania czy Węgry, redukują one skalę ubóstwa o ponad 50% w stosunku do sytuacji przed wypłatą świadczeń socjalnych. Pod tym względem Polska należy do krajów o niewielkim wpływie świadczeń socjalnych na stopę ubóstwa – w 2010 roku w efekcie wypłacania tych świadczeń spadła ona z poziomu 23,6% do 17,1% czyli o około ¼. Najmniejsze oddziaływanie świadczeń socjalnych na ograniczanie ubóstwa w 2010 roku miało miejsce w Grecji, gdzie przyczyniły się do spadku stopy ubóstwa o około 1/5. Zróżnicowana skuteczność systemu świadczeń socjalnych w redukowaniu skali ubóstwa miała istotny wpływ na obserwowane w UE różnice w wysokości ubóstwa. Wykres IV.3 pokazuje, że tam, gdzie system świadczeń znacząco przyczyniał się do redukcji ubóstwa, jak na przykład w Danii, Irlandii czy na Węgrzech, poziom ubóstwa był znacząco niższy niż w krajach takich jak Grecja, Włochy czy Bułgaria, gdzie niski wpływ świadczeń socjalnych szedł w parze z wysoką stopą ubóstwa. W Polsce system świadczeń socjalnych redukował

stopę ubóstwa o około 6,4 p.p., czyli o około 2,5 p.p. mniej niż przeciętnie w krajach UE27, a poziom ubóstwa był niemalże równy europejskiej średniej.

W celu wyróżnienia wpływu zarówno świadczeń socjalnych, jak i systemu podatkowego, wykorzystane mogą być wyliczenia na podstawie europejskiego modelu mikrosymulacyjnego EUROMOD. Na Wykresach IV.4a i IV.4b porównano stopy ubóstwa obliczone na podstawie (symulowanych) dochodów z uwzględnieniem podatków i świadczeń (obowiązujących w danym kraju w 2010 r.) przy wykorzystaniu modelu EUROMOD („system bazowy” na Wykresach), ze stopami obliczonymi na podstawie symulowanych dochodów brutto („system alternatywny”), czyli przed odliczeniem składek ubezpieczeniowych, podatków dochodowych i przed uzyskaniem świadczeń socjalnych (zdefiniowanych przy Wykresie IV.3).⁵

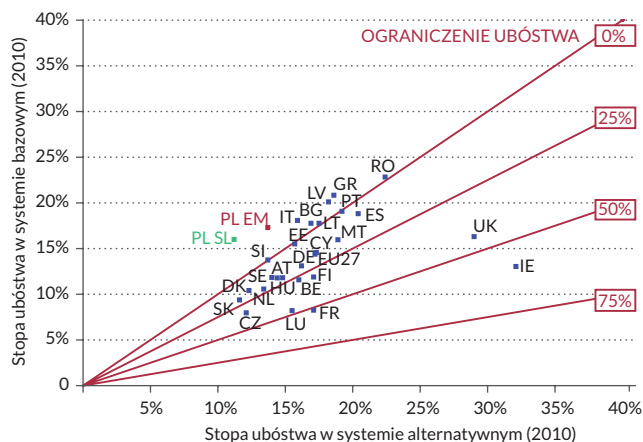
Uzyskane wyniki sugerują, że łączny wpływ systemu podatkowego i świadczeń socjalnych na skalę ubóstwa jest w przypadku znaczącej liczby krajów nieznaczny, a w przypadku Bułgarii, Grecji, Łotwy, Polski, Rumunii i Włoch – wręcz dodatni. W Polsce, jeśli gospodarstwa domowe nie płaćłyby składek na ubezpieczenia społeczne i podatków dochodowych i nie otrzymywały zarazem świadczeń socjalnych (innych niż emerytura, renty, zasiłki dla bezrobotnych) stopa ubóstwa według EUROMOD spadłaby o 3,6 p.p. („PL EM”). Ponieważ samo wycofanie świadczeń socjalnych (Wykres IV.3) zwiększa zakres ubóstwa, sugeruje to występowanie relatywnie dużych obciążeń podatkowych osób zagrożonych ubóstwem. Innymi słowy, w krajach, w których poziom ubóstwa jest w rozważanym tu systemie alternatywnym niższy niż w rzeczywistości (jak w Polsce), całość zasiłków socjalnych kierowanych do gospodarstw

4 W obu przypadkach stopa ubóstwa obliczona jest na podstawie progu ubóstwa ustalonego na poziomie 60% mediany dochodu w systemie bazowym, czyli rozkładu dochodów po przyznaniu świadczeń.

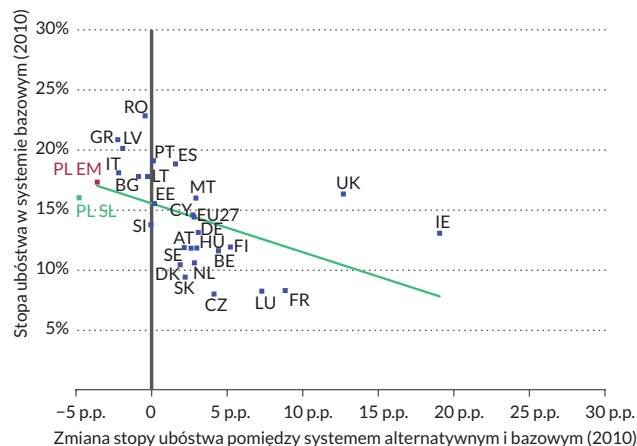
5 W scenariuszu alternatywnym do dochodu gospodarstw domowych nie są wliczane przysługujące gospodarstwu świadczenia socjalne, ale wliczone są odliczane w systemie bazowym podatki dochodowe i składki na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne (zarówno te po stronie pracownika, jak i pracodawcy).

Wykres IV.4 | Wpływ systemu podatkowo-świadczeniowego na stopę ubóstwa w 2010 roku: mikrosymulacje

a) Stopa ubóstwa przed i po oddziaływaniu systemu podatkowo-świadczeniowego



b) Stopa ubóstwa i zmiany w jej wysokości przed i po oddziaływaniu systemu podatkowo-świadczeniowego



Uwagi: próg ubóstwa przyjęty na poziomie 60% mediany dochodu ekwiwalentnego do dyspozycji. Definicje systemu bazowego i alternatywnego – patrz tekst.

Źródło: model EUROMOD na podstawie danych SILC 2007 (Avram i Sutherland, 2012 i dane niepublikowane) oraz obliczenia autorów z wykorzystaniem modelu SIMPL dla Polski na podstawie danych BBGD 2010; „PL SL” – obliczenia dla Polski na podstawie modelu SIMPL, „PL EM” – wynik modelu EUROMOD dla Polski.

Tabela IV.1 | Wpływ grup elementów systemu podatkowo-świadczeniowego na skalę ubóstwa relatywnego w Polsce

wymiar zjawiska	System bazowy	Bez zasiłków socjalnych	Bez obciążeń podatkowych, ubezpieczenia społecznego i zasiłków socjalnych
60% mediany dochodu do dyspozycji – stała wartość progno ubóstwa			
- próg ubóstwa (w zł)	931,77	931,77	931,77
- poziom ubóstwa	16,0%	20,3%	11,2%
- poziom ubóstwa – dzieci	20,2%	27,7%	15,6%
- poziom ubóstwa – working poor	10,9%	13,3%	6,1%

Uwagi: Dzieci definiowane są jako osoby poniżej 18 roku życia

Źródło: obliczenia własne na podstawie modelu SIMPL w oparciu o dane BBGD 2010.

zagrożonych ubóstwem nie kompensuje składek i podatków przez nie opłacanych. Sytuacja wygląda zdecydowanie odmiennie w takich krajach jak Francja, Irlandia czy Wielka Brytania, gdzie łączny efekt wycofania świadczeń socjalnych i „oddania” podatków dochodowym gospodarstwom domowym zauważalnie podnosi skalę ubóstwa. Tak więc w tych krajach funkcjonujący system podatkowo-świadczeniowy ogranicza liczbę osób zagrożonych ubóstwem.

Aby lepiej zobrazować charakter oddziaływania obu stron systemu w Polsce, wyniki na podstawie modelu EUROMOD uzupełniono o wyczerpanie z wykorzystaniem modelu SIMPL na danych BBGD 2010 („PL SL”).⁶ W Tabeli IV.1 przedstawiono wyniki symulacji wskaźników ubóstwa dla roku 2010 na podstawie modelu SIMPL dla systemu bazowego (2010) oraz systemów

bez zasiłków socjalnych oraz bez zasiłków i obciążeń ubezpieczeniowo-podatkowych (analogicznie jak w przypadku modelu EUROMOD, we wszystkich symulacjach wykorzystano próg ubóstwa obliczony dla systemu bazowego). Oprócz ubóstwa ogółem, zaprezentowano także wyniki dotyczące ubóstwa wśród dzieci oraz wśród osób pracujących („working poor”).

Różnica w poziomie ubóstwa pomiędzy systemem bez obciążeń podatkowych i bez zasiłków socjalnych a systemem bazowym wynosi według modelu SIMPL 4,8 p.p., czyli jest nieznacznie wyższa niż w przypadku modelu EUROMOD,⁷ ale prowadzi do tych samych wniosków. Co więcej, model SIMPL wskazuje, że wycofanie świadczeń socjalnych znacząco zwiększyłoby poziom ubóstwa wśród dzieci (z 20,2% do 27,7%) jednak, podobnie jak w przypadku ogólnej stopy ubóstwa, wycofanie systemu

6 Szczegółowy opis podejścia mikrosymulacyjnego przedstawiono w Rozdziale drugim

7 Różnice między EUROMOD a SIMPL są wynikiem przede wszystkim oparcia ich o inne bazy danych. W przypadku EUROMOD jest to zindeksowana baza EU-SILC z roku 2007, a w przypadku SIMPL – BBGD 2010.

składek i podatków ma zdecydowanie silniejszy efekt przeciwny – stopa ubóstwa wśród dzieci wyniosłaby 15.6% (o 4.6 p.p. mniej niż w systemie bazowym), gdyby gospodarstwa domowe nie odprowadzały podatku dochodowego i składek ubezpieczeniowych, nie otrzymując zarazem zasiłków socjalnych. W przypadku ubóstwa pracujących, wpływ „zniesienia” opodatkowania jest jeszcze większy, obniżając o niemal połowę stopę ubóstwa, co jest związane z tym, że zasiłki socjalne w umiarkowanym stopniu trafiają do osób pracujących (bez zasiłków stopa ubóstwa pracujących wzrosłaby o 2,4 p.p.), natomiast ciężar opodatkowania i składkowania spoczywa na nich w większym stopniu niż na osobach niepracujących.

1.3 OGRANICZANIE UBÓSTWA I BODŹCE FINANSOWE NA RYNKU PRACY

Jednym z głównych problemów, z jakimi boryka się polityka społeczno-gospodarcza wspierająca gospodarstwa najuboższe jest wpływ, jaki wsparcie to wywiera na zachowania na rynku pracy. Wyższe świadczenia mogą zniechęcać osoby niepracujące do poszukiwania pracy, a jednocześnie podnosić atrakcyjność finansową opcji pozapracowych dla osób pracujących. Problem równoważenia polityki obniżania nierówności dochodowych i polityki efektywności na rynku pracy (tzw. „*equity-efficiency trade-off*”) został szeroko opisany w literaturze (patrz np. Blundell, 2001; Immervoll i in., 2007). Odnosi się on nie tylko do podatkowych i zasiłkowych elementów systemu, ale także do polityki regulacji rynku pracy.

Potencjalne rozwiązania „*equity-efficiency trade-off*” opierają się na różnych sposobach podniesienia finansowej atrakcyjności pracy, w szczególności poprzez:

- podnoszenie płacy minimalnej;
- obniżanie obciążeń podatkowych;
- wprowadzanie szczególnych elementów systemu podatkowo-swiadczeniowego skierowanych do gospodarstw o niskich dochodach z pracy (*in-work benefits*);

Z punktu widzenia zwiększenia zatrudnienia i walki z ubóstwem, atrakcyjność płacy minimalnej ograniczona jest przez jej potencjalnie niekorzystny wpływ na popyt na pracę. Zbyt wysoka wartość płacy minimalnej może prowadzić do nieoptycalności zatrudnienia osób o produktywności poniżej wielkości odpowiadającej płacy minimalnej i tym samym do zwolnień, ograniczeń w wymiarze czasu pracy i przechodzeniu na formy współpracy pozwalające na ominięcie wymogu płacy minimalnej, jak umowy cywilno-prawne czy zatrudnienie nieformalne. Wyższa płaca minimalna może jednak zachęcać pracowników do bardziej intensywnego poszukiwania pracy i ożywienia rynku pracy od strony podażowej. Redukcja ubóstwa za pomocą płacy minimalnej jest możliwa przy odpowiednim dobraniu jej wysokości i połączeniu z elementami systemu podatkowo-swiadczeniowego związanymi z zatrudnieniem (OECD, 1998). Badania empiryczne wskazują na zdecydowanie wyższą skuteczność tych drugich w realizacji tego celu (Burkhauser i in., 1997; Sutherland, 2001).

Możliwości wykorzystania systemu podatkowego celem zwiększania atrakcyjności pracy są często bardzo ograniczone, szczególnie w przypadku osób o niskim potencjale zarobkowym. Jest to spowodowane progresywnością obecną w większości systemów. Ponadto, takie rozwiązania jak obniżka stóp podatkowych, podnoszenie wartości kwoty wolnej od podatku lub progów podatkowych, są często kosztowne z punktu widzenia finansów publicznych. Zwiększanie atrakcyjności zatrudnienia poprzez zmiany w systemie podatkowym prowadzi często do podnoszenia dochodów zarówno osób o niskich, jak i wysokich zarobkach, a także osób o opodatkowanych dochodach spoza pracy. Dlatego w praktyce często jest to mało efektywne narzędzie walki z ubóstwem.

W związku z tym, od szeregu lat jako narzędzia efektywnej polityki w sferze zwalczania ubóstwa proponowane są rozwiązania ukierunkowane na ubogie gospodarstwa i warunkowane zatrudnieniem. W dużej mierze koncentrują się one na rodzinach z dziećmi, w których stałe koszty związane z podjęciem pracy są znacząco wyższe niż w rodzinach nie posiadających dzieci.

Rozwiązaniem „*equity-efficiency trade-off*” jest zdaniem wielu ekspertów ostrożna kombinacja świadczeń powiązanych z zatrudnieniem ze świadczeniami pozapracowymi (Blundell, 2001). Przykładem takich rozwiązań jest amerykański *Earned Income Tax Credit* oraz brytyjskie rozwiązania w formie *Working Families Tax Credit* i *Child Tax Credit*. Efektem takich rozwiązań jest z jednej strony finansowa pomoc dla gospodarstw najuboższych, a z drugiej wzrost zatrudnienia, poprzez powiązanie świadczeń lub tzw. refundowanych ulg podatkowych (*refundable tax credits*) z wymogiem zatrudnienia. Wielokrotnie pokazano, że wprowadzanie tych rozwiązań lub podnoszenie wartości tych elementów systemu podatkowego, prowadziło do znacznych zmian dochodów gospodarstw o niskich zarobkach, przy jednocześnie pozytywnych efektach podażowych na rynku pracy (Blundell i in., 2000; Brewer i in., 2006; Haan i Myck, 2007; Bargain i Orsini, 2006). Należy przy tym zauważyć, że pozytywne efekty zatrudnienia w przypadku większości rozwiązań koncentrują się na zmniejszeniu odsetka rodzin, w których żadna osoba nie pracuje. W efekcie zwiększenia hojności systemu *tax credits*, tak jak i innych reform zwiększających dochody z pracy, efekt dochodowy w przypadku rodzin, w których oboje partnerzy pracują, może osłabić motywację do pracy jednego z nich (np. Haan i Myck, 2010; Bargain i Orsini, 2006).

W polskim systemie podatkowo-swiadczeniowym brakuje elementów uzależnionych od posiadania dochodów z zatrudnienia wspierających gospodarstwa o niskich dochodach. Choć istniejące możliwości odliczenia kosztów uzyskania przychodu oraz obowiązujące ulgi podatkowe mają proporcjonalnie największe znaczenie dla rodzin o niskich dochodach z pracy, to jednak są dostępne dla wszystkich pracujących rozliczających się z podatku dochodowego. Ponadto, nie są one elementami refundowanymi, czyli elementami o cechach negatywnego podatku, podnoszącymi dochód netto ponad wysokość dochodu brutto.

RAMKA
 IV.1

Skutki płacy minimalnej

W opracowaniach naukowych, zarówno teoretycznych, jak i empirycznych, próżno szukać konsensusu w kwestii skutków płacy minimalnej, szczególnie w kontekście jej względnie niskiego poziomu w stosunku do płacy przeciętnej.

Wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie

W podstawowym modelu teoretycznym bazującym na doskonałej konkurencji na homogenicznym rynku pracy, płaca minimalna ustanowiona na poziomie przewyższającym płacę równowagi rynkowej prowadzi do spadku zatrudnienia (Brown, 1999). Natomiast najprostszym modelem wskazującym warunki, w których płaca minimalna wywiera pozytywny wpływ na zatrudnienie jest model pracodawcy monopsonicznego, zakładający względną swobodę przedsiębiorstw w ustalaniu poziomu płac, przez co kształtuje się ona poniżej poziomu krańcowego produktu pracy. Wówczas płaca minimalna może doprowadzić do zwiększenia zatrudnienia, przy czym maksymalizacja tego efektu nastąpi przy płacy minimalnej ustalonej na poziomie odpowiadającym płacy równowagi na rynku doskonale konkurencyjnym.

Większość modeli zgodnie przewiduje, że prawdopodobieństwo negatywnego oddziaływania płacy minimalnej wzrasta wraz ze wzrostem jej poziomu w stosunku do produktywności pracowników. Reakcja rynku pracy na wprowadzenie lub podniesienie wartości płacy minimalnej zależy od poziomu płacy minimalnej, uwarunkowań danego rynku, możliwości obejścia przepisów dotyczących płacy minimalnej, zróżnicowania regionalnego, sektorów gospodarki lub grup populacji objętych regulacjami. Neumark i Wachser (2007) wskazują, że w literaturze zdecydowanie przeważają prace empiryczne dokumentujące negatywny wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie wśród pracowników o najniższych kwalifikacjach, a liczba badań przekonująco dowodzących jej pozytywnych efektów jest znikoma.

Wpływ płacy minimalnej na dochody ludności

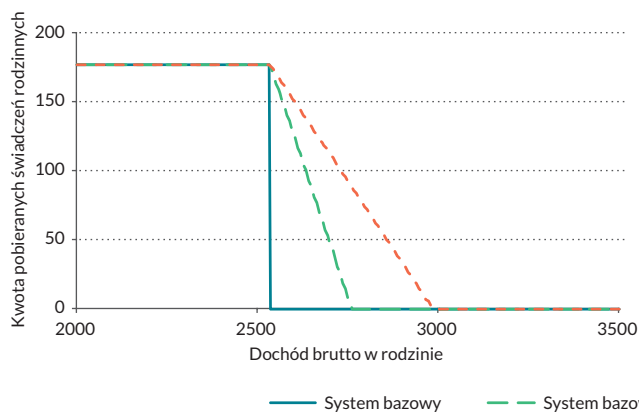
Drugim istotnym aspektem płacy minimalnej jest jej oddziaływanie na dochody ludności i ubóstwo. Według modeli teoretycznych płaca minimalna obniża zróżnicowanie rozkładu płac w populacji poprzez ograniczenie odsetka osób zatrudnionych poniżej płacy minimalnej (Stigler, 1946), wzrost odsetka osób otrzymujących dokładnie płacę minimalną oraz efekt zastąpienia pracowników o relatywnie niższych kwalifikacjach przez zwiększenie zatrudnienia i płac osób względnie wyżej wykwalifikowanych, które otrzymywały pierwotnie płace przewyższające płacę minimalną (Teulings, 1996). W literaturze empirycznej zostało potwierdzone zarówno występowanie koncentracji rozkładu płac na poziomie płacy minimalnej oraz stopniowo wygasający efekt rozprzestrzenienia na płace w wyższych partiach rozkładu (Card i Krueger, 1995; DiNardo i in., 1996; Machin i Manning, 1994).

Związek między płacą minimalną i rozkładem płac nie ma jednak prostego przełożenia na rozkład dochodów ludności. Płaca minimalna zwiększa dochody pracowników z sektorów/ zawodów niskopłatnych i może wpływać na decyzje o wejściu na rynek pracy wśród osób dotychczas biernych zawodowo. Jednocześnie jednak pracodawcy mogą obniżyć popyt na pracę przez zwolnienia lub ograniczenie godzin pracy wśród tej części pracowników, których praca wyceniana jest poniżej płacowego minimum. Wówczas, osoby takie otrzymają większą pomoc ze strony państwa w postaci świadczeń uzależnionych od dochodu lub przyznawanych bezrobotnym, aczkolwiek mogą utracić świadczenia warunkowane zatrudnieniem. Wpływ płacy minimalnej na ograniczanie nierówności dochodowych zależy od dwóch czynników. Po pierwsze, wyższa koncentracja pracowników z sektorów/ zawodów niskopłatnych w dolnych partiach rozkładu dochodów sprzyja szansom uzyskania większych korzyści przez ubogie rodziny ze wzrostu płacy minimalnej. Po drugie, istotne znaczenie ma również odsetek rodzin o niskich dochodach, których członkiem jest pracownik sektora niskopłacowego, gdyż rodziny nie uzyskujące dochodu z pracy nie odniosą korzyści ze wzrostu płac. Zależność między poziomem płacy minimalnej a zróżnicowaniem dochodów gospodarstw domowych jest więc niejednoznaczna.

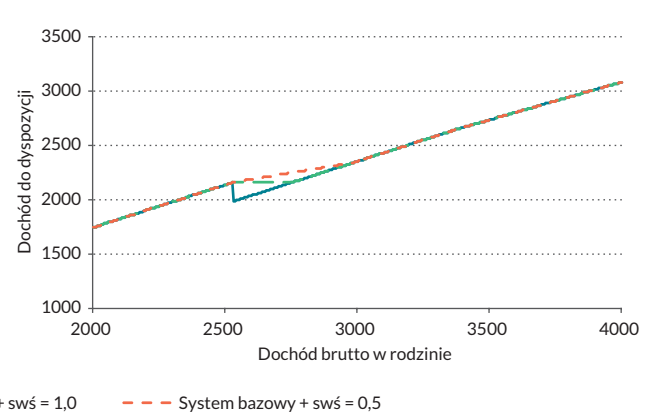
Źródło: opracowanie własne.

Wykres IV.5 | Likwidacja progowego wycofywania świadczeń rodzinnych: rodzina z dwójką dzieci

a) Dochód brutto i wysokość świadczeń rodzinnych



b) Dochód brutto i dochód do dyspozycji



Uwagi: „sws” – stopa wycofywania świadczeń.

Źródło: obliczenia własne, model SIMPL.

Jednocześnie, istotnym elementem polskiego systemu świadczeń, negatywnym z punktu widzenia bodźców do podejmowania pracy, jest progowe wycofywanie świadczeń rodzinnych. W połączeniu z brakiem przejrzystości co do potencjalnych zmian w wysokości progów, wprowadza ono wysoki stopień niepewności związanej z otrzymywaniem tych świadczeń. Zwiększenie dochodu rodziny o nieznaczną wartość może doprowadzić do całkowitego wycofania świadczenia w kolejnym roku. Prostim rozwiązaniem tego problemu byłoby wprowadzenie sposobu stopniowego wycofywania świadczeń (patrz Myck i in., 2013b), zaprezentowanego na Wykresie IV.5, na którym przedstawiono przykładowe wartości świadczeń rodzinnych w obecnym systemie i w systemach, w których świadczenia rodzinne wycofywane są w relacji 1:1 w stosunku do wzrostu dochodu netto (100% stopa wycofania świadczeń) oraz w stosunku ½:1 (50% stopa wycofania świadczeń). W tym pierwszym przypadku wzrost dochodu z pracy (netto) w rodzinie o 1 zł powoduje spadek świadczeń o 1 zł, w związku z czym dochód rozporządzalny pozostaje bez zmian. W drugim wariantcie gdy zarobki netto wzrastają o 1 zł wartość świadczeń spada o 50% tej wartości co oznacza wzrost dochodu rozporządzalnego o 50 gr. Wykres IV.5b unaocznia, że wykluczyłoby to możliwość spadku dochodów do dyspozycji rodziny w sytuacji wzrostu dochodu netto z zatrudnienia, co może mieć miejsce obecnie – w przedstawionym przykładzie rodziny z dwójką dzieci, wzrost dochodu brutto z poziomu 2 530 do 2 535 zł prowadzi do spadku dochodu do dyspozycji o 176,50 zł. W Rozdziale 3.2 przedstawiamy symulacje takich rozwiązań wraz z propozycją poszerzenia systemu świadczeń rodzinnych o element wspierający rodziny, w których dwoje małżonków pracuje i dodatkowo motywujący niepracujących małżonków do podjęcia pracy.

2 FINANSOWE WSPARCIE RODZIN Z DZIEĆMI W POLSCE W KONTEKŚCIE ZMIAN W SYSTEMIE PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWYM W LATACH 2005-2012

Rozdziały drugi i trzeci tej części opierają się na analizach metodą mikrosymulacji systemu podatkowo-świadczeniowego. W podejściu tym system parametrów szczegółowo opisujących system podatkowo-świadczeniowy łączony jest z reprezentatywną bazą danych gospodarstw domowych zawierającą szereg informacji demograficznych i dochodowych. Wyniki przedstawione poniżej opierają się o polski model mikrosymulacyjny SIMPL, w którym polski system podatkowo-świadczeniowy symulowany jest na bazie danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2010 roku.

Modele mikrosymulacyjne są od wielu lat wykorzystywane do analiz reform podatkowo-świadczeniowych w takich krajach jak Wielka Brytania, Niemcy, Stany Zjednoczone czy Francja (przykłady ich stosowania w Ramce IV.2). Służą one zarówno do oceny bezpośredniego wpływu podejmowanych reform, jak i do analiz rozpatrywanych i proponowanych zmian w systemie podatkowo-świadczeniowym (np.: Bargain i Callan, 2010; Brewer i in., 2001; Brewer i in. 2011; Clark i in., 2002; Dilnot i Webb, 1988; Duncan, 2001; Levy i in., 2009; Morawski i in., 2008; Morawski i Myck, 2011).

Zaletą podejścia mikrosymulacyjnego jest możliwość przeprowadzania symulacji dochodów gospodarstw domowych zarówno na podstawie parametrów systemów istniejących, jak i systemów hipotetycznych. Dzięki temu, po pierwsze analizowane mogą być dochody gospodarstw domowych w szeregu alternatywnych scenariuszy, a po drugie izolowany może być wpływ poszczególnych elementów systemu podatkowo-świadczeniowego na rozkład dochodów i skalę ubóstwa. Wiąże się to z tym, że w symulacji takich alternatywnych systemów jedynym elementem podlegającym zmianie są parametry podatkowo-świadczeniowe, tzn. zmianie nie ulegają np. struktura populacji, poziom zatrudnienia czy wysokość płac.

Jednym z podstawowych ograniczeń w wykorzystaniu mikrosymulacji jest szczegółowość informacji zawartych w zbiorach danych, na których są one oparte. Choć w przypadku danych BBGD zakres informacji w nich zawartych pozwala na symulację większości elementów polskiego systemu, to w związku z brakiem informacji niemożliwa jest symulacja niektórych

ważnych instrumentów. Dotyczy to na przykład świadczeń celowych w ramach pomocy społecznej lub różnych świadczeń niepieniężnych, takich jak szkolenia czy niepieniężna pomoc materialna, które nie podlegają symulacji ze względu na znaczące zróżnicowanie form udzielanej pomocy, zindywidualizowane zasady jej przyznawania, jak i trudną do oszacowania wartość.

Wykorzystując podejście mikrosymulacyjne w Rozdziale drugim przedstawiono analizy wpływu reform podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych w latach 2005-2012 na poziom ubóstwa w Polsce. W Rozdziale trzecim analizujemy potencjalny efekt przykładowych hipotetycznych zmian w systemie podatków i świadczeń i ich potencjał w ograniczaniu ubóstwa.

2.1 ZMIANY W SYSTEMIE PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWYM W LATACH 2005-2010

Każda reforma wpływająca bezpośrednio na wysokość dochodów gospodarstw domowych, jak na przykład zmiany w wysokości podatku dochodowego lub składek ZUS, zmiany w wysokości i zasadach przyznawania zasiłków rodzinnych czy decyzje dotyczące sposobu indeksacji rent i emerytur, ma dwa podstawowe efekty. Z jednej strony, przynosi ona dodatkowy koszt lub dochód dla budżetu państwa, a z drugiej wpływa na zmianę rozkładu dochodów gospodarstw, gdyż w różny sposób oddziałuje na gospodarstwa w zależności od ich struktury demograficznej, źródeł i wysokości dochodu. Analiza mikrosymulacyjna pozwala na wskazanie, które gospodarstwa, w zależności od ich struktury i zamożności, zyskują, a które tracą na rozważanych lub wprowadzonych rozwiązaniach podatkowo-świadczeniowych. W latach 2005-2010 wprowadzono szereg istotnych zmian w systemie podatkowo-świadczeniowym, które miały znaczący wpływ na dochody polskich gospodarstw domowych. Do najważniejszych zmian, które weszły w życie w tym czasie, należały:

I Reformy systemu ubezpieczeń społecznych:

- obniżenie składki wypadkowej oraz składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (2006),
- obniżenie składki rentowej (2007, 2008),
- zmniejszenie składki wypadkowej (2009),
- reforma rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych – wzrost składek, uzależnienie ich wysokości od wartości gospodarstwa rolnego, zwiększenie składki dla rolników prowadzących dodatkowo działalność pozarolniczą (2010).

II Reformy podatkowe:

- zwiększenie wartości kosztów uzyskania przychodu (2006, 2007, 2008),
- zwiększenie kwoty zmniejszającej podatek (2007, 2008),
- wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci (2007),
- podniesienie składki zdrowotnej NFZ (2006, 2007),
- podwyższenie progu podatkowego (2009); redukcja liczby stóp opodatkowania z trzech (19%, 30%, 40%) do dwóch (18%, 32%).

RAMKA
IV.2

Przykłady wykorzystania modeli mikrosymulacyjnych na świecie

Możliwość wykorzystania mikrosymulacji w naukach ekonomicznych jako pierwszy wskazał ponad 50 lat temu Guy Orcutt (Orcutt, 1957). Mikrosymulacja wykorzystywana jest do analizy efektywności polityki społeczno-gospodarczej za pomocą modeli zbudowanych na poziomie pojedynczych państw np. w Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii, Stanach Zjednoczonych. Ponadto, spotykane są modele mikrosymulacyjne rozwijane w skoordynowany sposób w państwach należących do organizacji międzynarodowych - mowa tutaj o modelu EUROMOD rozwijanym w krajach Unii Europejskiej oraz modelu mikrosymulacyjnym rozwijanym dla państw należących do OECD.

W Wielkiej Brytanii Ministerstwo Skarbu wykorzystuje model mikrosymulacyjny IGOTM. Model ten opiera się na danych z Badania Wydatków Rodzin Wielkiej Brytanii (UK Family Expenditure Survey) i wykorzystywany jest do statycznej analizy wpływu różnych scenariuszy polityki podatkowo-zasiłkowej na dochody ludności oraz bodźce do podejmowania pracy (Duncan, 2001). Ministerstwo Skarbu stosuje również inny model mikrosymulacyjny oparty o dane z Badania Kosztów Życia i Żywności (HM Treasury, 2010, 2011), za pomocą którego weryfikuje założenia wykonania budżetu. Wykorzystywany jest on także do oceny wpływu obciążeń podatkowych i świadczeń na dochody gospodarstw domowych oraz do obliczania stopy ubóstwa i wskaźników nierówności dochodowych. W Wielkiej Brytanii modelami mikrosymulacyjnymi dysponują również: Ministerstwo Pracy i Emerytur, Bank Anglii oraz takie instytuty badawcze jak Institute for Fiscal Studies (IFS) (Brewer i in., 2001; Clark i in., 2002) czy Institute of Socio-Economic Research (ISER). IFS regularnie wykorzystuje swój model mikrosymulacyjny TAXBEN do analiz polityki rządu i na jego podstawie publikuje analizy przedwyborcze, na których wzorowane są analizy Fundacji CenEA. ISER jest ośrodkiem koordynującym prace nad europejskim modelem mikrosymulacyjnym EUROMOD. Polska część modelu EUROMOD tworzona jest przy współpracy ISER i CenEA. Obecnie w modelu mikrosymulacyjnym EUROMOD istnieje możliwość symulowania zmian systemu podatkowo-swiadczeniowego we wszystkich 27 krajach Unii Europejskiej.

Francuskim modelem mikrosymulacyjnym jest model SYSIFF wykorzystywany w Paris School of Economics. SYSIFF bazuje na danych Budżetów Rodziny i, podobnie jak modele w Wielkiej Brytanii, służy przede wszystkim do analizy porównawczej różnych systemów podatkowych, porównań międzynarodowych i badania skutków reform dla budżetów gospodarstw domowych.

W Stanach Zjednoczonych, na szczeblu federalnym w Biurze ds. Budżetu Kongresu (Congressional Budget Office, CBO) wykorzystywany jest model mikrosymulacyjny CBOLT. Do obliczeń w tym modelu wykorzystywane są dane pochodzące z zeznań podatkowych z Federalnego Urzędu Skarbowego, dodatkowo wzbogacane o informacje ze źródeł dotyczących demografii i dochodów ludności (CBO, 2007). Szczegółowa lista modeli mikrosymulacyjnych wykorzystywanych w krajach europejskich została przygotowana w raporcie opublikowanym przez grupę naukowców pracujących nad rozwojem belgijskiego modelu MIMOSIS (Decoster i in., 2008). W raporcie tym wymieniane są modele mikrosymulacyjne funkcjonujące m. in. w Hiszpanii (Gladhispania), Niemczech (np. FiFoSiM, STSM), Włoszech (AWARETAX, ITAXMOD) i Szwecji (MICROHUS, SESIM).

Źródło: Myck i in. (2011).

Jednocześnie na przestrzeni analizowanego okresu kolejne rządy prowadziły politykę zamrażania nominalnych wartości parametrów systemu, takich jak koszty uzyskania przychodu (2009, 2010), kwota wolna od podatku i ulga rodzinna (2006, 2010), progi podatkowe (2006, 2008, 2010) i ulga internetowa (2009-2010). Wobec występowania inflacji powodowało to spadek realnej wartości tych wielkości, a wobec rosnących płac brutto – modyfikowało zakres oddziaływania systemu podatkowego w stosunku do zmieniającego się rozkładu płac.

III Reformy świadczeń rodzinnych:

- zmiana systemu naliczania zasiłku rodzinnego z liczby na wiek dzieci, zmiana kwot zasiłku rodzinnego (2006),
- zwiększenie kwot wybranych dodatków do zasiłku rodzinnego (2006),
- wzrost wartości zasiłku rodzinnego, przyznawanego we wszystkich kategoriach wieku dziecka (2009),
- wzrost wartości świadczenia pielęgnacyjnego (2009),
- wprowadzenie powszechnej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka – becikowego (2006),
- niezależnienie świadczenia pielęgnacyjnego od dochodu (2010).

Jednocześnie od 2005 roku na nominalnie stałym poziomie utrzymywane były kryteria dochodowe decydujące o przyznaniu świadczeń rodzinnych, a w większości lat również wartości dodatków do zasiłku rodzinnego (patrz Załącznik IV.2) oraz

zasiłku i świadczenia pielęgnacyjnego. Ponieważ system świadczeń rodzinnych indeksowany jest co trzy lata, realne wartości wszystkich świadczeń spadły w latach 2007, 2008 i 2010.

IV Pomoc społeczna:

- podniesienie kryterium dochodowego zasiłku stałego i okresowego z pomocy społecznej (2006),
- zwiększenie maksymalnej kwoty zasiłku stałego z pomocy społecznej i udziału gwarantowanej przez państwo kwoty zasiłku okresowego z pomocy społecznej (2006).

W przypadku pomocy społecznej, podobnie jak w przypadku świadczeń rodzinnych, w większości lat w analizowanym okresie zamrożone były kwoty zasiłku stałego i okresowego oraz kryterium dochodowego przyznawania zasiłku stałego i okresowego, co ograniczyło liczbę osób kwalifikujących się do otrzymywania wsparcia z pomocy społecznej (patrz Załącznik IV.2).

2.2 REFORMY SYSTEMU I POZIOM UBÓSTWA 2005-2010

Symulacje wpływu reform wprowadzonych w okresie 2005-2010 przedstawione w tej części Raportu obejmują zarówno „wycofanie” całego pakietu zmian wprowadzonych w kolejnych latach, jak i symulację dodatkowego elementu,

RAMKA
 IV.3

Dochód do dyspozycji gospodarstw domowych w systemie bazowym i systemach alternatywnych

Systemem referencyjnym do analiz przeprowadzonych w tej części Raportu jest system podatkowo-świadczeniowy, który obowiązywał w 2010 roku, czyli w roku, z którego pochodzą dane wykorzystane do symulacji. W systemie 2010 (systemie bazowym - S0) symulowany jest dochód do dyspozycji gospodarstw domowych z bazy danych BBGD 2010 (Y_{2010}^{S0}). Aby zachować spójność z wyliczeniami rozkładu dochodu i skali ubóstwa przedstawionymi w Częściach I-III i dokładnie wyizolować efekt zmian systemowych na podstawie faktycznego dochodu do dyspozycji rejestrowanego dla danego gospodarstwa w danych (Y_{2010}) oraz symulowanego dochodu w systemie bazowym, tworzona jest reszta - η , definiowana jako $\eta = Y_{2010} - Y_{2010}^{S0}$. Reszta ta traktowana jest jako stała wartość na poziomie gospodarstwa domowego i dodawana jest do symulowanego dochodu w każdym z alternatywnych scenariuszy (np. Brewer i in., 2011). Przy takim podejściu wszelkie zmiany w dochodach do dyspozycji oraz wynikającym z nich rozkładzie i miarach ubóstwa są wypadkowymi tylko i wyłącznie symulowanych zmian parametrów podatkowo-świadczeniowych. Dla systemu bazowego symulowany dochód do dyspozycji skorygowany o resztę - Y_{2010}^{S0*} , jest równy dochodowi rejestrowanemu w danych:

$$Y_{2010}^{S0*} = Y_{2010}^{S0} - \eta = Y_{2010}$$

Z kolei dochód do dyspozycji dla przykładowego systemu alternatywnego - S1, liczony jest dla każdego z gospodarstw jako:

$$Y_{2010}^{S1*} = Y_{2010}^{S1} - \eta$$

Źródło: opracowanie własne.

uwzględniającego cenową indeksację progów dochodowych w systemie świadczeń rodzinnych.⁸ Modelowane są zatem:

S1) *Implementacja indeksowanego systemu z roku 2005:*

W tej symulacji system bazowy porównywany jest z systemem obowiązującym w pierwszej połowie 2005 roku. System ten został stosownie indeksowany by odzwierciedlić zmiany w poziomie cen i realne zmiany poziomu płac.⁹ System S1 „wycofuje” zatem cały pakiet reform podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych w okresie 2005-2010 (patrz Rozdział 2.1.).

S2) *Podniesienie wartości kryteriów dochodowych w świadczeniach rodzinnych*

W tej symulacji system z 2010 roku porównywany jest z systemem, w którym wprowadzony jest cały pakiet reform 2005-2010, z wyłączeniem zamrażania kryteriów dochodowych w systemie świadczeń rodzinnych. Porównanie S2 z systemem bazowym pozwoli na identyfikację efektu, jaki miałyby regularne cenowe indeksowanie kryteriów dochodowych.

S3) *Cofnięcie reform systemu świadczeń rodzinnych do jego realnych wartości z roku 2005*

Ta symulacja obejmuje zarówno zmianę realnych wartości kryteriów dochodowych, jak i całość zmian dotyczących realnych wartości i sposobu naliczania zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami w systemie świadczeń rodzinnych. Pokazuje zatem wyizolowany wpływ całego pakietu reform wprowadzonych w tym systemie.

Szczegółową prezentację zmian w parametrach poszczególnych elementów systemu zawiera Tabela IV.A1 w Załączniku IV.1. Przedstawiamy w niej wartości parametrów systemu

świadczeń rodzinnych w systemach S1, S2 i S3 (wraz z parametrami alternatywnych scenariuszy S-Z1 i S-Z2).

Wyniki symulacji, z wyróżnieniem ubóstwa relatywnego, quasi-absolutnego i absolutnego, zawiera Tabela IV.2. Dla każdej miary ubóstwa policzono stopę ubóstwa ogółem i medianę luki ubóstwa oraz stopy ubóstwa wśród dzieci (osób w wieku poniżej 18 lat) i osób pracujących (*working poor*). Przedstawiono także łączną wartość zmian rocznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych wynikającą z symulowanych rozwiązań.

Wynik symulacji zindeksowanego systemu z 2005 roku (S1) wskazuje, że w efekcie całego pakietu zmian wprowadzonych w systemie podatkowo-świadczeniowym w okresie 2005-2010, gospodarstwa domowe zyskały 25,2 mld zł – o tyle bowiem dochody do dyspozycji byłyby niższe, gdyby system z 2005 roku obowiązywał także pięć lat później. W efekcie tych zmian znacząco spadła też skala quasi-absolutnego i absolutnego ubóstwa (odpowiednio z 7,7% do 6,4% i z 2,8 do 2,4%), oraz poprawiła się statystyka ubóstwa relatywnego w przypadku dzieci (spadek z 21,6% do 20,2%). Ogólna miara ubóstwa relatywnego w obecnym systemie pozostaje jednak na praktycznie identycznym poziomie (16,0%) jaki wystąpiłby, gdyby w roku 2010 obowiązywał zindeksowany system z roku 2005 (15,9%). Związane jest to między innymi ze wzrostem progów ubóstwa relatywnego o około 5% w wyniku wprowadzonych zmian, z 887,60 zł do 931,77 zł.

Przeniesienie realnych wartości progów w systemie świadczeń rodzinnych z 2005 roku na system z roku 2010 (pozostawiając inne elementy systemu 2010 bez zmian), czyli symulacja S2, kosztem około miliarda złotych rocznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych obniża stopę ubóstwa ogółem o około 0,3 p.p. (do 15,7%), a ubóstwo wśród dzieci o 0,6 p.p. (do 19,6%). Warto zauważyć, że przeniesienie całego systemu świadczeń rodzinnych z 2005 na 2010 rok (symulacja S3) prowadziłoby do wzrostu ubóstwa według wszystkich trzech definicji. Wynika to przede wszystkim z tego, że w latach 2005-2010 nastąpił realny wzrost wartości świadczeń rodzinnych,

⁸ Dodatkowo w załączniku przedstawiono wyniki symulacji, w których modelowane jest: likwidacja ulgi podatkowej na dzieci (system S-Z1), podniesienie wartości kryteriów dochodowych w systemie świadczeń rodzinnych w połączeniu z likwidacją ulgi podatkowej na dzieci (system S-Z2).

⁹ Szczegóły podejścia do indeksacji systemów przedstawiono w Myck i in., (2011) i Domitrz i in. (2013); wpływ sposobu indeksacji na rozkład dochodu został opisany np. w Sutherland i in. (2008).

Tabela IV.2 | Reformy 2005-2010: miary ubóstwa i korzyści gospodarstw domowych

Symulowane scenariusze				
	System bazowy Scenariusz S0	Scenariusz S1	Scenariusz S2	Scenariusz S3
I. 60% mediany dochodu do dyspozycji:				
- próg ubóstwa (w zł)	931,77	887,58	934,78	930,91
- poziom ubóstwa	16,0%	15,9%	15,7%	16,4%
- mediana luki ubóstwa (w zł)	469,13	468,73	482,3	494,42
- poziom ubóstwa – dzieci	20,2%	21,6%	19,6%	21,2%
- poziom ubóstwa – <i>working poor</i>	10,9%	11,1%	10,7%	11,1%
II. Ubóstwo quasi-absolutne:				
- próg ubóstwa (w zł)	675,27	675,27	675,27	675,27
- poziom ubóstwa	6,4%	7,7%	6,4%	7,0%
- mediana luki ubóstwa (w zł)	332,45	352,09	334,41	345,71
- poziom ubóstwa – dzieci	8,3%	10,9%	8,2%	9,6%
- poziom ubóstwa – <i>working poor</i>	4,6%	5,4%	4,5%	4,9%
III. Ubóstwo absolutne:				
- próg ubóstwa (w zł)	472,72	472,72	472,72	472,72
- poziom ubóstwa	2,4%	2,8%	2,4%	2,6%
- mediana luki ubóstwa (w zł)	366,72	400,25	371,64	369,35
- poziom ubóstwa – dzieci	2,8%	3,9%	2,8%	3,4%
- poziom ubóstwa – <i>working poor</i>	2,0%	2,2%	2,0%	2,1%
IV. Korzyść gospodarstw domowych z wprowadzenia systemu (mld zł rocznie)		-25,169	1,037	-1,033

Uwagi: Dzieci definiowane są jako osoby poniżej 18 roku życia.

Źródło: obliczenia własne na podstawie modelu SIMPL w oparciu o dane BBGD 2010.

który – w porównaniu do utrzymania rozwiązań z roku 2005 – doprowadził do spadku quasi-absolutnej i absolutnej miary ubóstwa zarówno w populacji ogółem, jak i wśród dzieci. Gospodarstwa domowe na całości zmian w systemie świadczeń rodzinnych zyskały realnie około miliard złotych rocznie, co biorąc pod uwagę wyniki symulacji S2 oznacza, że te gospodarstwa, które nadal kwalifikowały się do otrzymywania świadczeń (spełniały warunki realnie niższego kryterium dochodowego), rocznie zyskały w sumie ponad 2 mld złotych.

2.3 UBÓSTWO DZIECI I POLITYKA PAŃSTWA – EFEKT ZMIAN W SYSTEMIE W LATACH 2011-2012

W latach 2011-2012 wprowadzono kolejne zmiany w systemie podatkowo-swiadczeniowym. Dotyczyły one głównie systemu świadczeń socjalnych (świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej), które weszły w życie w listopadzie 2012 roku. Jednocześnie wprowadzono składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników, a w systemie podatkowym na nominalnie stałym poziomie pozostały wartości kwoty wolnej od podatku i powiązanej z nią ulgi podatkowej na dzieci oraz kwoty progów podatkowych, kosztów uzyskania przychodu i pozostałych ulg.

W listopadzie 2012 roku rząd wprowadził serię zmian w systemie świadczeń rodzinnych. Wartości kryteriów dochodowych wzrosły nominalnie do poziomu 539 zł i 623 zł miesięcznie na osobę w rodzinie (z odpowiednio 504 zł i 583 zł), co jednak w realnym ujęciu oznaczało ich nieznaczny spadek w stosunku do wartości z 2010 roku. Wysokość zasiłku rodzinnego w zależności od wieku dziecka wzrosła nominalnie od 13,2% do 17,3% (por. Tabela IV.B.1 w Załączniku IV.2) i w każdym przypadku oznaczała realny wzrost wartości zasiłku. Kwoty dodatków do zasiłku rodzinnego pozostały utrzymane na nominalnie stałym poziomie, co oznaczało kontynuację realnego spadku ich wartości. Spośród parametrów systemu świadczeń rodzinnych realnie w stosunku do wartości z 2010 roku wzrosły zatem tylko wartości zasiłku rodzinnego. Jednocześnie podniesiono również kryteria dochodowe w przypadku systemu pomocy społecznej oraz wysokość zasiłków stałych w systemie pomocy społecznej (patrz Tabela IV.B4).

W Tabeli IV.3 przedstawiamy wyniki dwóch symulacji zmian wprowadzonych w latach 2011-2012. W scenariuszu S4 – symulację polegającą na wprowadzeniu w systemie 2010 zmian w realnych wartościach właściwych dla systemu świadczeń rodzinnych z listopada 2012 roku. W scenariuszu S5 – przeniesienie do systemu 2010 ogółu zmian w systemie podatkowo-swiadczeniowym, które nastąpiły do roku 2012 (analogicznie

jak w Rozdziale 2.2 przeniesiony do roku 2010 został system z 2005 roku). Wszystkie elementy świadczeniowe systemu zindeksowane zostały inflacyjnie, a elementy systemu podatkowego – zgodnie z tempem wzrostu płac (symulacja nie uwzględnia zmian stawek ubezpieczeniowych ZUS po stronie pracodawcy wprowadzonej w lutym 2011 roku ze względu na brak identyfikacji bezpośrednich płatników tych składek).

W realnym ujęciu całkowity efekt netto zmian wprowadzonych w systemie świadczeń rodzinnych w 2012 roku nie przyniósł gospodarstw domowym korzyści finansowych względem systemu z roku 2010. Przeciwnie, łączne dochody gospodarstw domowych obniżyły się w wyniku wprowadzonych rozwiązań (o około 60 mln zł). Równocześnie nieznacznie wzrosły stopy ubóstwa quasi-absolutnego zarówno dla całej populacji (z 6,4% do 6,5%), jak i wśród dzieci (z 8,3% do 8,4%). W przypadku ubóstwa relatywnego, które określane jest przez znacznie wyższą granicę ubóstwa i dotyczy mniej więcej dwupółkrotnie większej grupy osób, zmiany w systemie świadczeń rodzinnych nie miały istotnych skutków.

Do przeciwnych wniosków prowadzi symulacja pokazująca, co byłoby, gdyby już w 2010 roku obowiązywał system podatkowo-swiadczeniowy z końca roku 2012, czyli, innymi słowy, jaki jest szacowany wpływ zmian wprowadzonych na

przeźreni tych dwóch lat. W przypadku dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, skutkiem tych zmian był spadek dochodów o około 1,8 mld zł. Wiązał się on głównie z zamrażaniem nominalnych wartości parametrów systemu podatkowego (których wartość spadła relatywnie względem zmieniającego się rozkładu płac) oraz wprowadzeniem ubezpieczeń zdrowotnych dla rolników. Jednocześnie zmiany wprowadzone w listopadzie 2012 roku w systemie świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej podniosły realne wartości wypłacanych świadczeń, co pozytywnie odbiło się na dochodach gospodarstw najuboższych. Znajduje to odzwierciedlenie w statystykach ubóstwa quasi-absolutnego i absolutnego, niższych w efekcie tych zmian, zarówno dla całej populacji, jak i w przypadku ubóstwa dzieci. Ponadto, zmiany podatkowe (w formie zamrażania parametrów systemu) i wprowadzenie ubezpieczenia zdrowotnego rolników przesunęły wartość progu ubóstwa w dół, co przekłada się na nieznaczny spadek skali relatywnego ubóstwa ogółem (do 15,8%) i ubóstwa wśród dzieci (do 19,8%).

Tabela IV. 3 | Symulacje reform systemu wsparcia rodzin z dziećmi: ubóstwo a reformy 2012

Symulowane scenariusze			
	System bazowy	Scenariusz S4	Scenariusz S5
I. 60% mediany dochodu do dyspozycji:			
- próg ubóstwa (w zł)	931,77	931,19	927,28
- poziom ubóstwa	16,0%	16,0%	15,8%
- mediana luki ubóstwa (w zł)	469,13	470,86	456,84
- poziom ubóstwa – dzieci	20,2%	20,2%	19,8%
- poziom ubóstwa – <i>working poor</i>	10,9%	10,9%	10,9%
II. Ubóstwo quasi-absolutne:			
- próg ubóstwa (w zł)	675,27	675,27	675,27
- poziom ubóstwa	6,4%	6,5%	6,3%
- mediana luki ubóstwa (w zł)	332,45	330,77	318,07
- poziom ubóstwa – dzieci	8,3%	8,4%	7,9%
- poziom ubóstwa – <i>working poor</i>	4,6%	4,6%	4,5%
III. Ubóstwo absolutne:			
- próg ubóstwa (w zł)	472,72	472,72	472,72
- poziom ubóstwa	2,4%	2,4%	2,2%
- mediana luki ubóstwa (w zł)	366,72	371,97	396,48
- poziom ubóstwa – dzieci	2,8%	2,8%	2,5%
- poziom ubóstwa – <i>working poor</i>	2,0%	2,0%	2,0%
IV. Korzyść gospodarstw domowych z wprowadzenia systemu (mld zł rocznie)	-	-0,063	-1,783

Uwagi: Dzieci definiowane są jako osoby poniżej 18 roku życia.

Źródło: obliczenia własne na podstawie modelu SIMPL w oparciu o dane BBGD 2010.

3 POTENCJALNY WPŁYW HIPOTETYCZNYCH ZMIAN W ELEMENTACH SYSTEMU PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWEGO NA POZIOM UBÓSTWA W POLSCE

W tym Rozdziale przedstawiamy symulacje wpływu hipotetycznych zmian w polityce podatkowo-świadczeniowej. Posługujemy się przykładami reform omawianych w debacie publicznej i przedstawiamy skalę wpływu potencjalnych reform systemu analizując wrażliwość stopy ubóstwa na zmiany parametrów systemu podatkowego i systemu świadczeń rodzinnych.

3.1 HIPOTETYCZNE ZMIANY SYSTEMU PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWEGO I ICH WPŁYW NA POZIOM UBÓSTWA

Przedmiotem tego Podrozdziału jest ocena wrażliwości stóp ubóstwa na hipotetyczne zmiany systemowe i próba zidentyfikowania tych elementów polityki podatkowo-świadczeniowej, które mogą być najefektywniej wykorzystane w ramach działań nakierowanych na ograniczenie ubóstwa. Przy interpretacji wyników należy mieć na uwadze, iż przedstawione analizy obejmują tylko bezpośredni wpływ rozważanych reform na dochody gospodarstw i nie uwzględniają ich potencjalnych konsekwencji w odniesieniu do zachowań gospodarstw na rynku pracy. Przykładowo, z symulacji tych wynika, że 500 mln zł przeznaczone na podniesienie wartości zasiłku rodzinnego prowadzi do takich samych skutków w ograniczaniu ubóstwa relatywnego wśród dzieci, co 1 mld zł wydany na podniesienie progów dochodowych. Należy pamiętać jednak, że o ile ta pierwsza polityka może prowadzić do ograniczenia aktywności zawodowej rodziców, ta druga może skutkować ich aktywizacją. Pełen efekt tych rozwiązań na skalę ubóstwa będzie wypadkową efektów bezpośrednich i pośredniego wpływu polityki na dochody gospodarstw przez decyzje dotyczące zatrudnienia. Statyczna analiza mikrosymulacyjna, w tym analiza przedstawiona powyżej, koncentruje się jednak na efektach krótkoterminowych, nie uwzględniając zmian na rynku pracy.

3.1.1 NEUTRALNE KOSZTOWO REFORMY SYSTEMU PODATKOWEGO

Pierwszym zestawem symulowanych reform jest pięć konfiguracji reform systemu podatkowego, które sparametryzowane zostały w taki sposób, aby były neutralne dla sektora

finansów publicznych. Pakiety reform zostały dobrane tak, by obejmować różne elementy systemu podatkowego i skutkować zmianami dochodów wśród różnych grup podatników. Symulowane pakiety (S6-S10) obejmują następujące zmiany parametrów systemu podatkowego:

- S6) *Zlikwidowanie ulgi podatkowej na dzieci przy jednoczesnym podniesieniu wysokości kwoty wolnej od podatku do wartości 4 644 zł.*
- S7) *Zlikwidowanie ulgi podatkowej na dzieci przy jednoczesnym podniesieniu kosztów uzyskania przychodu do wartości 4 595 zł.*
- S8) *Podniesienie podstawowej stawki PIT z 18% do 19% przy jednoczesnym podniesieniu maksymalnej wartości ulgi podatkowej na dzieci do 2 124 zł na dziecko.*
- S9) *Podniesienie podstawowej stawki PIT z 18% do 19% przy jednoczesnym podniesieniu kwoty wolnej od podatku do wartości 4 100 zł.*
- S10) *Podniesienie podstawowej stawki PIT z 18% do 19% przy jednoczesnym podniesieniu kosztów uzyskania przychodu do wysokości 3 497 zł.*

Potencjalny wpływ tych zmian na poziom ubóstwa przedstawiono w Tabeli IV.4, ponownie w podziale na trzy definicje ubóstwa, natomiast dystrybucyjny efekt symulowanych hipotetycznych reform pokazany jest w Wykresach IV.6 i IV.7. Okazuje się, że przy takim doborze kombinacji reform i warunku brzegowym w postaci neutralności dla sektora finansów publicznych, potencjał systemu podatkowego w ograniczaniu ubóstwa jest stosunkowo ograniczony. Największy wpływ na ubóstwo wywierają pakiety S6 (likwidacja ulgi na dzieci i podniesienie kwoty wolnej od podatku) i S9 (podniesienie niższej stawki PIT do 19% i podwyższenie kwoty wolnej od podatku), w wyniku których ogólna skala ubóstwa spada odpowiednio o 0,4 p.p. i 0,2 p.p. Systemy te mają zdecydowanie najbardziej progresywny charakter (patrz Wykresy IV.6 i IV.7). W przypadku tych reform obniżają się też miary ubóstwa quasi-absolutnego i absolutnego, czyli prowadzą one do podniesienia dochodów osób zamieszkujących najuboższe gospodarstwa, co wiąże się właśnie z silnym progresywnym charakterem tych kombinacji. W przypadku likwidacji ulgi na dzieci w systemach S6 i S7 oraz przy podniesieniu podstawowej stawki PIT do 19% w systemie S8, nieznacznie rośnie relatywna miara ubóstwa wśród dzieci, a także wśród pracujących (stopa relatywna ubóstwa pracujących wzrasta do 11,1%). W pewnym stopniu zaskakujący jest marginalny wpływ

Tabela IV.4 | Symulacje neutralnych fiskalnie reform systemu podatkowego – wpływ na ubóstwo

Symulowane scenariusze						
	System bazowy	Scenariusz S6	Scenariusz S7	Scenariusz S8	Scenariusz S9	Scenariusz S10
I. 60% mediany dochodu do dyspozycji:						
- próg ubóstwa (w zł)	931,77	925,98	926,2	935,67	934,07	933,84
- poziom ubóstwa	16,0%	15,6%	15,9%	16,2%	15,8%	15,9%
- mediana luki ubóstwa (w zł)	469,13	457,87	456,11	469,43	470,82	468,12
- poziom ubóstwa – dzieci	20,2%	20,3%	20,4%	20,4%	20,1%	20,2%
- poziom ubóstwa – <i>working poor</i>	10,9%	10,7%	10,7%	11,1%	10,8%	10,8%
II. Ubóstwo quasi-absolutne:						
- próg ubóstwa (w zł)	675,27	675,27	675,27	675,27	675,27	675,27
- poziom ubóstwa	6,4%	6,2%	6,4%	6,5%	6,3%	6,4%
- mediana luki ubóstwa (w zł)	332,45	332,66	325,27	334,75	329,55	328,57
- poziom ubóstwa – dzieci	8,3%	8,2%	8,2%	8,3%	8,1%	8,2%
- poziom ubóstwa – <i>working poor</i>	4,6%	4,4%	4,5%	4,6%	4,5%	4,5%
III. Ubóstwo absolutne:						
- próg ubóstwa (w zł)	472,72	472,72	472,72	472,72	472,72	472,72
- poziom ubóstwa	2,4%	2,3%	2,4%	2,4%	2,3%	2,4%
- mediana luki ubóstwa (w zł)	366,72	367,72	362,96	362,96	370,67	362,96
- poziom ubóstwa – dzieci	2,8%	2,8%	2,9%	2,9%	2,8%	2,9%
- poziom ubóstwa – <i>working poor</i>	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%

Uwagi: Dzieci definiowane są jako osoby poniżej 18 roku życia.

Źródło: obliczenia własne na podstawie modelu SIMPL w oparciu o dane BBGD 2010.

na zagrożenie ubóstwem wśród pracujących zmian uwzględnionych w scenariuszu S10, w którym podniesione są koszty uzyskania przychodu w połączeniu z podwyższeniem stawki podatkowej z 18% do 19%. Stopa relatywnego ubóstwa wśród pracujących obniżyłaby się w następstwie wprowadzenia systemu S10 tylko o 0,1 p.p.

Symulacje pokazują też brak skuteczności podnoszenia ulgi podatkowej na dzieci w ograniczaniu ubóstwa. Na podniesieniu maksymalnej wartości ulgi do 2 124 zł rocznie na dziecko korzystają głównie rodziny średniozamożne, a zbilansowanie tej zmiany poprzez podniesienie niższej stopy podatkowej do 19% oznacza straty w najniższych grupach dochodowych (patrz Wykresy IV.6 i IV.7). W wyniku wprowadzenia systemu S8 (podniesienie niższej stawki PIT do 19% i wartości ulgi na dzieci) rośnie zarówno skala ogólnego ubóstwa relatywnego, jak i ubóstwa wśród dzieci i pracujących.

3.1.2 WZROST HOJNOŚCI SYSTEMU ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH I SYSTEMU PODATKOWEGO A UBÓSTWO WŚRÓD DZIECI

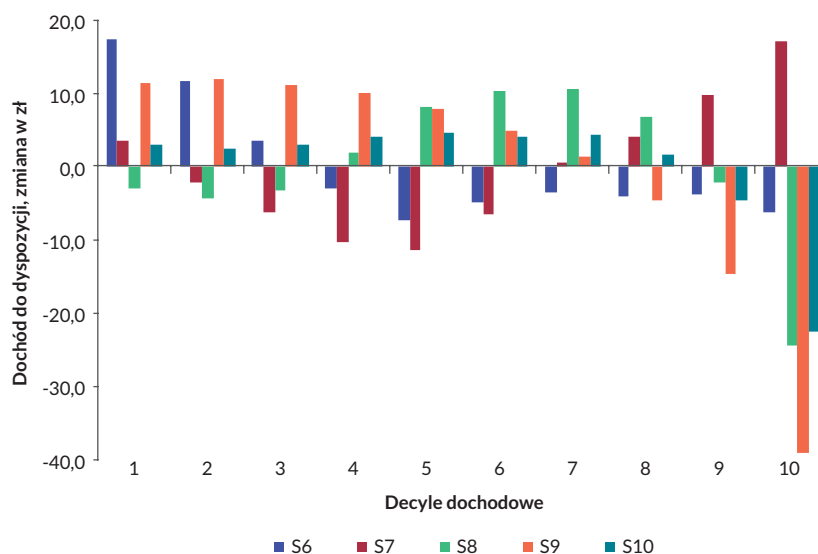
Statystyki dotyczące ubóstwa wśród dzieci plasują Polskę na jednym z ostatnich miejsc wśród krajów Unii Europejskiej. W tym Podrozdziale przedstawiamy wyniki symulacji wpływu

takich zmian wybranych elementów systemu podatkowo-świadczeniowego, które skupione są na obniżeniu ubóstwa wśród dzieci. Głównym celem tych symulacji jest ocena wrażliwości reakcji wskaźników ubóstwa wśród dzieci na zmiany w różnych elementach systemu podatkowego, przy jednoczesnej możliwości oszacowania kosztów, jakie musiałyby zostać poniesione, aby do takich zmian w poziomie ubóstwa doprowadzić.

Dla oszacowania efektywności wybranych elementów systemu w ograniczaniu ubóstwa wśród dzieci, przeprowadzono sześć symulacji, dla każdego z sześciu następujących parametrów (lub grup parametrów) systemu:

- 1) W ramach systemu świadczeń rodzinnych:
 - a) wysokości zasiłków rodzinnych (bez dodatków) – S11a;
 - b) wysokości kryteriów dochodowych w systemie świadczeń rodzinnych – S11b;
 - c) wysokości kryteriów dochodowych w systemie świadczeń rodzinnych i zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami – S11c.
- 2) W ramach systemu podatku dochodowego:
 - a) wysokości kwoty kosztów uzyskania przychodu – S12a;
 - b) wysokości kwoty wolnej od podatku – S12b;
 - c) wysokości kwoty wolnej od podatku i ulgi podatkowej na dzieci – S12c.

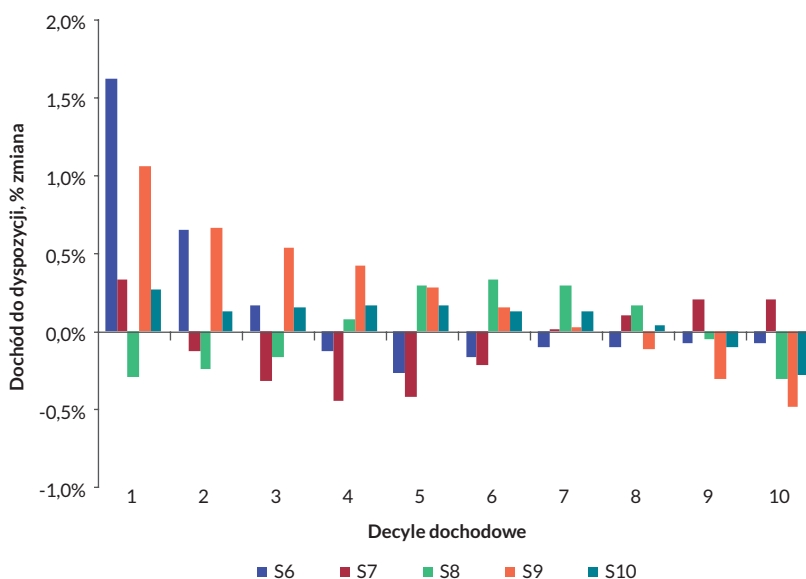
Wykres IV.6 | Wpływ symulowanych reform (S6-S10) w podziale na decylowe grupy dochodowe – zmiany w wartościach absolutnych



Uwagi: zmiana dochodu do dyspozycji (w złotych miesięcznie) w stosunku do wartości z systemu bazowego.

Źródło: obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL, w oparciu o dane z BBGD 2010.

Wykres IV.7 | Wpływ symulowanych reform (S6-S10) w podziale na decylowe grupy dochodowe – zmiany proporcjonalne



Uwagi: zmiana dochodu do dyspozycji w stosunku do wartości z systemu bazowego.

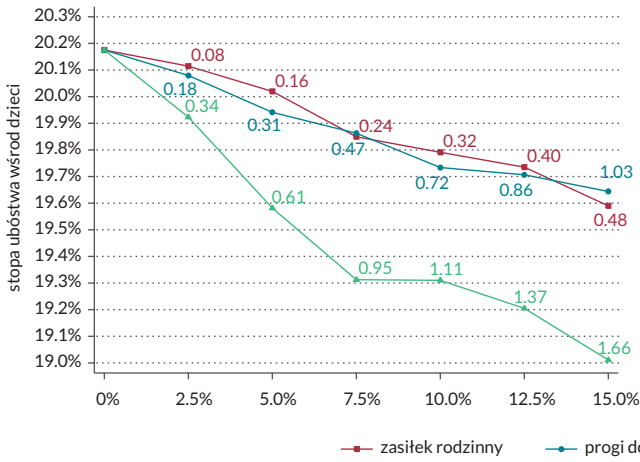
Źródło: obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL, w oparciu o dane z BBGD 2010.

W przypadku każdego z wymienionych sześciu parametrów (lub grup parametrów) symulacje przeprowadzono zakładając ich wzrost o: 2,5%, 5%, 7,5%, 10%, 12,5% i 15%. Wyniki symulacji, z punktu widzenia skali relatywnego i quasi-absolutnego ubóstwa wśród dzieci, przedstawiono na Wykresach IV.8 i IV.9. Zaznaczono na nich zmiany stopy ubóstwa wśród dzieci wynikające z symulowanych rozwiązań wraz z informacją o całkowitych (rocznych) kosztach każdego z rozwiązań dla sektora finansów publicznych.

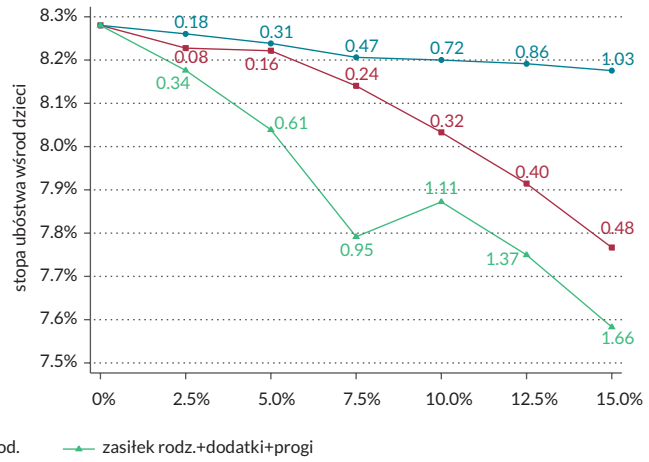
W przypadku implikacji zmian w wartościach parametrów systemu świadczeń rodzinnych dla stopy relatywnego ubóstwa wśród dzieci (Wykres IV.8a) wyraźnie widoczna jest dużo wyższa efektywność zmian w wysokości zasiłku rodzinnego niż zmian w wysokościach progów dochodowych. Choć podniesienie wartości tych parametrów w symulacjach S11a i S11b w podobny sposób ogranicza poziom ubóstwa – z 20,2% do 19,6% przy wzroście parametrów o 15%, koszt tych rozwiązań w przypadku podniesienia progów dochodowych jest

Wykres IV. 8 | Wpływ zmian w systemie zasiłkowym na stopę ubóstwa wśród dzieci

a) Stopa ubóstwa: 60% mediany dochodu



b) Stopa ubóstwa: quasi-absolutna

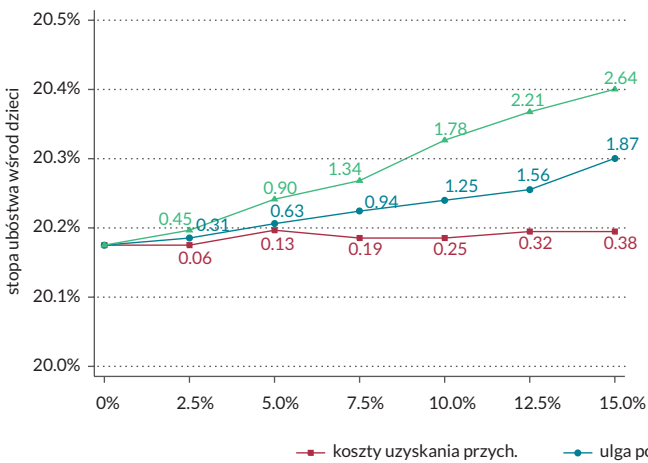


Uwagi: etykiety danych (serii) informują o całkowitych kosztach danej reformy dla budżetu państwa. Dzieci definiowane są jako osoby poniżej 18 roku życia.

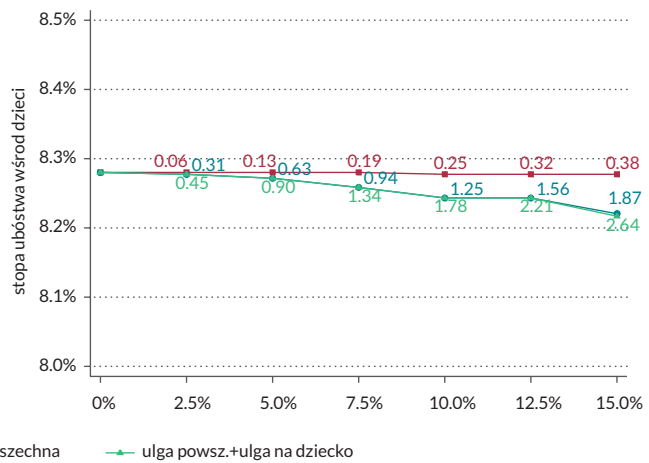
Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL w oparciu o dane BBGD 2010.

Wykres IV. 9 | Wpływ zmian w systemie podatkowym na stopę ubóstwa wśród dzieci

a) Stopa ubóstwa: 60% mediany dochodu



b) Stopa ubóstwa: quasi-absolutna



Uwagi: etykiety danych (serii) informują o całkowitych kosztach danej reformy dla budżetu państwa. Dzieci definiowane są jako osoby poniżej 18 roku życia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL w oparciu o dane BBGD 2010.

mniej więcej dwukrotnie wyższy. Na przykład, podniesienie zasiłku rodzinnego o 12,5% wiąże się z kosztami wynoszącymi około 400 mln rocznie, podczas gdy podniesienie o 12,5% kryteriów dochodowych to koszt mniej więcej 860 mln rocznie. Zgodnie z uzyskanymi wynikami, obydwa rozwiązania ograniczyłyby ubóstwo wśród dzieci o około 0,4 p.p. Jednocześnie, podnoszenie kryterium dochodowego ma minimalny wpływ na poziom ubóstwa quasi-absolutnego (Wykres IV.8b), czego można by się spodziewać, ponieważ taka modyfikacja oznacza kierowanie świadczeń do przeciętnie nieco bardziej zamożnych gospodarstw. Natomiast podniesienie wartości zasiłku rodzinnego o 12,5% obniża stopę quasi-absolutnego ubóstwa wśród dzieci o około 0,3 p.p. Z drugiej strony, gdyby wszystkie

parametry systemu świadczeń rodzinnych podnieść o 15%, to kosztem 1,7 mld złotych rocznie można byłoby osiągnąć spadek stopy ubóstwa relatywnego wśród dzieci z 20,2% do 19,0%. Wpływ takich zmian na skalę ubóstwa quasi-absolutnego byłby bardzo zbliżony do zmian, jakie przynosi podniesienie samych tylko wartości zasiłku rodzinnego przy znacząco niższych kosztach tej ostatniej opcji.

Wykres IV.9 przedstawia oddziaływanie na poziom ubóstwa wśród dzieci zmian po stronie podatkowej. Wzmocnia on wnioski uzyskane wcześniej w symulacjach historycznych zmian podatkowych, zaprezentowanych w Podrozdziałach 2.2 i 2.3. Zmiany takie wywierają minimalny wpływ na poziom

ubóstwa quasi-absolutnego i absolutnego z tego względu, że w bardzo ograniczonym stopniu dotyczą gospodarstw najuboższych (Wykres IV.9b). Poza tym, wzrost hojności systemu podatkowego w formie wzrostu wartości ulgi powszechnej (kwoty wolnej od podatku) lub ulgi na dzieci, wywiera silny wpływ na dochody gospodarstw domowych, w szczególności w okolicach mediany rozkładu dochodu. To z kolei przekłada się na wysokość progu ubóstwa, co może nieść za sobą wzrost, a nie spadek relatywnej miary ubóstwa wśród dzieci (Wykres IV.9a). Przykładowo, wzrost ulgi powszechnej i ulgi na dzieci o 15% przekłada się na wzrost ubóstwa relatywnego wśród dzieci o 0,2 p.p., niosąc za sobą jednocześnie koszty dla sektora finansów publicznych w wysokości około 2,6 mld zł rocznie.

3.1.3 BEZROBOTNI I UBÓSTWO

Z poprzednich Części opracowania wynika, że jednym z głównych czynników determinujących zakres ubóstwa w Polsce i zmiany w skali ubóstwa w ostatnich latach jest zatrudnienie i sytuacja materialna osób bezrobotnych. Przedmiotem niniejszego punktu są trzy symulacje, ponownie w oparciu o dane BBGD 2010 i model SIMPL, skutków dla stóp ubóstwa hipotetycznych zmian w sytuacji osób bezrobotnych. Dwie z nich to symulacje zmian w polityce społeczno-gospodarczej w stosunku do bezrobotnych, a trzecia to symulacja ograniczenia zasięgu bezrobocia. W przypadku hipotetycznych zmian polityki w stosunku do osób bezrobotnych analizujemy dwa rodzaje hipotetycznych reform:

1. podniesienie wysokości zasiłku dla bezrobotnych osobom obecnie go otrzymującym w wysokości od 2,5% do 15% – scenariusz S13a,

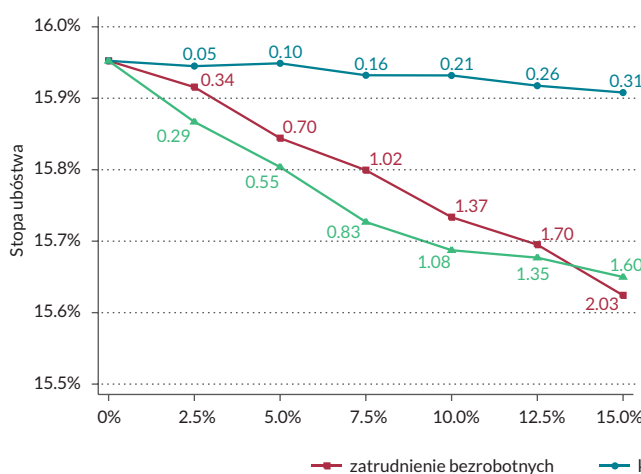
2. zwiększenie liczby bezrobotnych otrzymujących zasiłek wśród osób, które są bezrobotne i zasiłku nie otrzymują (wzrost również od 2,5% do 15% w stosunku do populacji bezrobotnych nie otrzymujących zasiłku, która w bazie BBGD 2010 liczy 1,36 mln osób) – S13b.

Symulacja wzrostu zatrudnienia polega na przepływie do zatrudnienia osób bezrobotnych (od 2,5% do 15% w stosunku do ogólnej liczby bezrobotnych, w danych BBGD wynoszącej 1,6 mln osób), którym jako wartość zarobków w symulacjach przypisywana jest płaca minimalna (S13c). Procedura przypisania zatrudnienia osobom bezrobotnym oraz przypisania zasiłku bezrobotnym nieotrzymującym go w danych, opiera się o modele prawdopodobieństwa, na podstawie których przypisujemy odpowiedni odsetek zatrudnienia i otrzymywania zasiłku osobom o najwyższych oczekiwanych wartościach oszacowanego prawdopodobieństwa. Wyniki wszystkich trzech symulacji przedstawia Wykres IV.10 dla relatywnej i quasi-absolutnej miary ubóstwa. Na wykresie zaznaczono także całkowite roczne zmiany w dochodzie do dyspozycji gospodarstw z osobami bezrobotnymi wynikające z tych symulacji – w przypadku podniesienia wysokości zasiłków dla bezrobotnych oraz zwiększenia zakresu wypłacania zasiłków są one tożsame z kosztami budżetu państwa, które takie zmiany po stronie zasiłków by generowały. W przypadku zwiększenia zatrudnienia zmiany dochodów do dyspozycji gospodarstw wynikają nie z hipotetycznego wzrostu hojności państwa, lecz ze wzrostu dochodów uzyskanych z pracy.

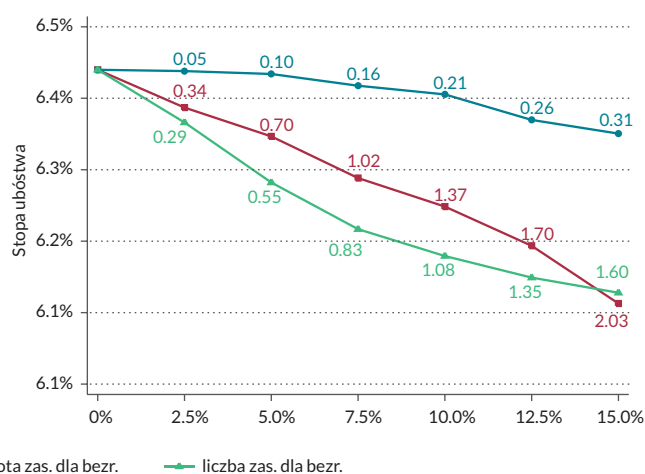
Podniesienie wysokości zasiłków dla bezrobotnych ma marginalny efekt dla poziomu ubóstwa, zarówno relatywnego, jak i quasi-absolutnego. Nawet gdyby wypłacane zasiłki wyższe były o 15% (co wiązałyby się z kosztem około 300 mln złotych rocznie), relatywne ubóstwo pozostałoby właściwie bez zmian,

Wykres IV. 10 | Wpływ zmian w systemie zasiłków dla bezrobotnych na stopę ubóstwa

a) Stopa ubóstwa: 60% mediany dochodu



b) Stopa ubóstwa: quasi-absolutna



Uwagi: etykiety danych (serii) informują o całkowitych korzyściach gospodarstw domowych (w mld zł rocznie), co w przypadku podniesienia wartości zasiłków dla bezrobotnych i zwiększenia liczby osób otrzymujących zasiłek odpowiada całkowitym kosztom takiej reformy. Dzieci definiowane są jako osoby poniżej 18 roku życia.

Źródło: obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL w oparciu o dane BBGD 2010.

a stopa quasi-absolutna spadłaby zaledwie o 0,9 p.p. Dużo większy efekt ograniczenia ubóstwa ma symulowane rozszerzenie dostępności zasiłków dla bezrobotnych. W przypadku gdy liczba bezrobotnych otrzymujących zasiłki wzrosłaby o 5%, 10% lub 15% (wzrost otrzymujących zasiłki o odpowiednio 70 tys., 140 tys. i 210 tys.), relatywna stopa ubóstwa spadłaby odpowiednio o 0,15 p.p., 0,27 p.p. i 0,3 p.p., a stopa quasi-absolutna o 0,16 p.p., 0,26 p.p. i 0,31 p.p. Te zmiany kosztowałyby budżet państwa odpowiednio 550 mln, 1 080 mln i 1 600 mln. Należy również pamiętać, że wzrost hojności systemu wsparcia osób bezrobotnych mógłby mieć wpływ na obniżenie intensywności poszukiwania pracy i prawdopodobieństwa zatrudnienia. Całkowity, długoterminowy wpływ takich zmian na poziom ubóstwa jest zatem bardziej złożony.

W przypadku symulacji wzrostu zatrudnienia osób bezrobotnych skala ubóstwa zmienia się podobnie jak w przypadku rozszerzenia dostępności zasiłków dla bezrobotnych, choć symulowane zmiany nie muszą oczywiście dotyczyć tych samych osób. W przypadku wzrostu zatrudnienia o 5%, 10% i 15% symulowane liczby osób otrzymujących pracę to odpowiednio 80 tys., 160 tys. i 240 tys. Zakładając, że wszystkie te osoby otrzymałyby po podjęciu pracy minimalne wynagrodzenie, stopa ubóstwa relatywnego spadłaby odpowiednio o 0,11 p.p., 0,22 p.p. i 0,33 p.p., a stopa ubóstwa quasi-absolutnego o 0,10 p.p., 0,19 p.p. i 0,33 p.p. Zwiększenie zatrudnienia osób bezrobotnych podniosłoby dochody gospodarstw domowych o odpowiednio 700 mln, 1 370 mln i 2 030 mln zł.

3.2 SYSTEM PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWY I RYNEK PRACY: CZY MOŻLIWY JEST „DUBLET” W POLITYCE SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ?

W pracy zatytułowanej „*In-Work Policies in Europe: Killing Two Birds with One Stone*” Bargain i Orsini (2006) porównują rozwiązania łączące pomoc finansową z wymogiem dotyczącym zatrudnienia z myśliwskim „dubletem”, podkreślając możliwość wykorzystania *in-work benefits* do jednoczesnego promowania zatrudnienia oraz bezpośredniej (poprzez zwiększanie dochodów) i pośredniej (poprzez większe bodźce do pracy) walki z ubóstwem. Poniżej przedstawiamy symulację prostego rozszerzenia polskiego systemu świadczeń rodzinnych, z jednej strony o element stopniowego wycofywania świadczeń, o którym wspominaliśmy w Podrozdziale 1.3, a z drugiej o wprowadzenie dodatkowych bodźców finansowych dla niepracujących małżonków w rodzinach, gdzie pracuje jedna osoba. Myck i in. (2013b) proponują rozwiązanie, w którym w przypadku, gdy w małżeństwie z dziećmi pracują dwie osoby, promowana jest praca tej drugiej poprzez podniesienie wartości kryterium dochodowego w świadczeniach rodzinnych. Konsekwencje wprowadzenia takiego systemu, gdzie kryterium dochodowe podnoszone jest o 50%, przedstawiono na przykładzie małżeństwa z dwójką dzieci na Wykresie IV.11. Podobnie jak w przypadku Wykresu IV.5 w Podrozdziale 1.3, rozszerzenie to zastosowano przy

progowym (obecnym) i stopniowym wycofywaniu świadczeń (stopa wycofywania świadczeń na poziomie 100% i 50%). Za wymóg zatrudnienia kwalifikujący do podniesienia kryterium dochodowego w przypadku obojga rodziców uznano w tym przykładzie miesięczny poziom dochodów brutto w wysokości 1 275 zł.¹⁰

Następnie, w Tabeli IV.5 przedstawiamy wyniki symulacji pięciu hipotetycznych zmian w systemie świadczeń rodzinnych:

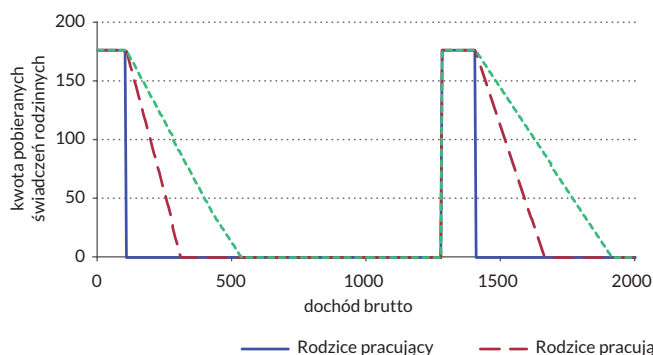
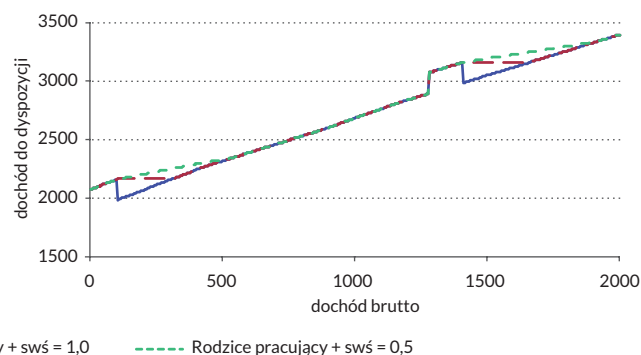
- S14) Wprowadzenie stopniowego wycofywania świadczeń rodzinnych przy 100% stopie wycofania;
- S15) Wprowadzenie stopniowego wycofywania świadczeń rodzinnych przy 50% stopie wycofania;
- S16) Podniesienie o 50% kryterium dochodowego dla rodzin, w których oboje rodzice pracują;
- S17) Połączenie systemów S14 i S16: podniesienie o 50% kryterium dochodowego dla rodzin, w których oboje rodzice pracują wraz ze stopniowym, 100% wycofywaniem świadczeń;
- S18) Połączenie systemów S15 i S16: podniesienie o 50% kryterium dochodowego dla rodzin, w których oboje rodzice pracują wraz ze stopniowym, 50% wycofywaniem świadczeń.

Wprowadzenie rozwiązań w systemie świadczeń rodzinnych, które zlikwidowałyby progowy sposób wycofywania świadczeń ograniczając niepewność dotyczącą otrzymywania świadczeń w sytuacji zatrudnienia, kosztowałyby od około 600 mln zł rocznie w przypadku 100% skali wycofywania świadczeń (S14) do 1,1 mld zł rocznie w przypadku skali 50% (S15). Podniesienie kryteriów dochodowych dla rodzin, w których dwie osoby pracują, wiązałyby się również z kosztami w granicy 600 mln zł rocznie, a połączenie tych rozwiązań ze stopniowym wycofywaniem świadczeń oznaczałoby koszt w granicy od 1,2 do 1,8 mld zł rocznie.

Rozwiązania dotyczące zmian sposobu wycofywania świadczeń w statycznym ujęciu, czyli pomijając potencjalne efekty zatrudnienia drugich osób w rodzinie, miałyby podobny wpływ na ubóstwo, jak rozwiązania dotyczące przesunięcia progów dochodowych w obecnym systemie. W statycznym ujęciu poziom ubóstwa właściwie nie zmienia się po wprowadzeniu dodatkowych bodźców do pracy dla niepracujących rodziców, co związane jest z niskim prawdopodobieństwem zagrożenia ubóstwem w obecnym systemie w rodzinach, gdzie dwie osoby pracują.

Bezpośrednia efektywność wpływu rozważanych rozwiązań na ubóstwo wśród dzieci jest niższa niż zmian analizowanych w punkcie 3.1.2, ponieważ osiągnięcie zbliżonych efektów w kategoriach obniżenia zagrożenia ubóstwem wiąże się z wyższym kosztem fiskalnym. Przykładowo, podniesienie wszystkich parametrów systemu świadczeń rodzinnych o 15% obniża ubóstwo wśród dzieci z 20,2% do 19,0% przy koszcie 1,7 mld zł rocznie. Najdroższy spośród tych przedstawionych w Tabeli IV.5 systemów reformujących świadczenia rodzinne, kosztujący 1,8 mld złotych ogranicza relatywne ubóstwo wśród dzieci jedynie do 19,9%. Ten efekt wiąże się z koncentracją dodatkowych

¹⁰ Wartość ta odpowiada dochodowi, przy którym w przypadku pracy obojga osób w pełni wykorzystana jest jedna pełna wartość ulgi na dzieci.

Wykres IV. 11 | Zmiana bodźców na rynku pracy dla drugiego rodzica: rodzina z dwójką dzieci**a) Dochód brutto drugiej osoby i wysokość świadczeń rodzinnych****b) Dochód brutto drugiej osoby i dochód do dyspozycji**

Uwagi: „swś” – stopa wycofywania świadczeń; patrz wyjaśnienia w tekście do Wykresu IV.5.

Źródło: obliczenia własne, model SIMPL; patrz również: Myck i in. (2013b).

Tabela IV. 5 | Świadczenia rodzinne i bodźce na rynku pracy: przykładowe reformy systemu

	Symulowane scenariusze					
	System bazowy	Scenariusz S14	Scenariusz S15	Scenariusz S16	Scenariusz S17	Scenariusz S18
I. 60% mediany dochodu do dyspozycji:						
- próg ubóstwa (w zł)	931,77	933,60	936,00	935,01	937,38	939,27
- poziom ubóstwa	16,0%	15,9%	15,9%	16,0%	15,9%	15,9%
- poziom ubóstwa – dzieci	20,2%	19,9%	19,9%	20,2%	20,0%	19,9%
- poziom ubóstwa – working poor	10,9%	10,8%	10,8%	10,9%	10,9%	10,8%
II. Ubóstwo quasi-absolutne:						
- próg ubóstwa (w zł)	675,27	675,27	675,27	675,27	675,27	675,27
- poziom ubóstwa	6,4%	6,4%	6,4%	6,4%	6,4%	6,4%
- poziom ubóstwa – dzieci	8,3%	8,2%	8,2%	8,3%	8,2%	8,2%
- poziom ubóstwa – working poor	4,6%	4,6%	4,5%	4,6%	4,6%	4,5%
IV. Korzyść gospodarstw domowych z wprowadzenia systemu (mld zł rocznie)	-	0,590	1,128	0,582	1,197	1,766

Uwagi: Dzieci definiowane są jako osoby poniżej 18 roku życia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL w oparciu o dane BBGD 2010.

wydatków w systemach S14-S18 na grupie rodzin, których dochód przekracza wartość kryterium dochodowego w systemie bazowym, co często oznacza dochód do dyspozycji przekraczający granicę progu ubóstwa. Dla pełnej oceny efektywności tych proponowanych reform i ich wpływu na ubóstwo, należałoby jednak odnieść się do scenariuszy uwzględniających potencjalny wpływ takich rozwiązań na decyzje rodziców na rynku pracy. Reformy proponowane w systemach S14-S18 powinny skutkować wyższą podażą pracy wśród rodziców, co w efekcie może przełożyć się z jednej strony na większe ograniczenie ubóstwa wśród dzieci w stosunku do symulacji statycznych, a z drugiej strony na mniejsze koszty netto proponowanych rozwiązań, ze względu na dodatkowe wpływy podatkowe z pracy nowo zatrudnionych.

Z punktu widzenia kompleksowego podejścia do polityki względem ubóstwa, sugerowane powyżej rozwiązania należałoby rozważyć w ramach równoległych zmian w wysokości wypłacanych świadczeń rodzinnych tak, by poszukać optymalnego rozwiązania, które z jednej strony podnosi dochody rodzin najuboższych poprzez zwiększenie wartości zasiłków, a jednocześnie zwiększa atrakcyjność zatrudnienia poprzez stopniowe wycofywanie świadczeń i dodatkowe bodźce do pracy dla obojga rodziców.

Podsumowanie

Jeśli polityka państwa względem ograniczania ubóstwa ma mieć długofalowy, a nie tylko doraźny efekt, to finansowe wsparcie najuboższych gospodarstw domowych powinno iść w parze z polityką promocji zatrudnienia, zarówno poprzez pomoc osobom poszukującym pracy, jak i poprzez rozwiązania podnoszące finansową atrakcyjność aktywności zawodowej. Z jednej strony, jak pokazano w Częściach II-III oraz za sprawą symulacji w Rozdziale 3, wzrost zatrudnienia może znacząco przełożyć się na ograniczenie ubóstwa. Z drugiej strony, poprawa finansowej atrakcyjności pracy może otwierać przestrzeń do podnoszenia świadczeń dla najuboższych gospodarstw bez negatywnych konsekwencji dla decyzji dotyczących podaży pracy i w związku z tym efektywnie odnieść się do tzw. „*equity-efficiency trade-off*”, czyli równoważenia polityki obniżania nierówności dochodowych i polityki efektywności na rynku pracy (Blundell, 2001; Immervoll i in., 2007).

Grupą społeczną, która w Polsce jest najbardziej zagrożona ubóstwem, są rodziny z dziećmi. Według danych BBGD, stopa ubóstwa wśród dzieci w 2010 roku w Polsce wynosiła 20,2% (23% w 2009 roku według EUROSTAT na podstawie danych EU-SILC) i należy do najwyższych w Unii Europejskiej. Choć jak pokazują analizy przedstawione w tej Części, polityka państwa w latach 2005-2010 przyczyniła się do obniżenia ubóstwa wśród dzieci (o 1,4 punktu procentowego), to stopień wsparcia rodzin z dziećmi w Polsce w ramach świadczeń socjalnych nadal należy do jednego z najniższych w Europie. Ulga podatkowa na dzieci wprowadzona w 2007 roku znacząco podniosła dochody rodzin i miała swój wkład w ograniczanie ubóstwa wśród dzieci (o około 0,3 p.p.),¹¹ jednak wyniki przedstawione w Rozdziale 3 pokazały ograniczone możliwości systemu podatkowego w polityce redukcji ubóstwa. Z punktu widzenia bezpośredniego przełożenia zmian w najważniejszych elementach wsparcia rodzin na poziom ubóstwa wśród dzieci, najbardziej efektywnym kosztowo rozwiązaniem jest podnoszenie wartości zasiłku rodzinnego. Podczas gdy 500 mln zł wydanych na wzrost zasiłku rodzinnego obniża relatywną stopę ubóstwa wśród dzieci o 0,6 p.p., ta sama kwota przeznaczona na podniesienie wartości progów dochodowych uprawniających do tego zasiłku przekłada się na spadek ubóstwa o około 0,3 p.p.

Należy jednak pamiętać, że podnoszenie wysokości świadczeń rodzinnych ma negatywny wpływ na motywację do pracy (Blundell, 2001). Konsekwencje takich zmian są tym wyraźniejsze, jeśli równolegle ograniczany jest dostęp do świadczeń dla pracujących rodziców poprzez obniżanie realnych wartości kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń (np. Myck i in., 2013a), co miało miejsce w Polsce w latach 2005-2011. Nominalne podniesienie kryteriów dochodowych w 2012 roku nie nadążyło za tempem wzrostu cen od 2010 roku i choć ograniczy ono dalszy spadek liczby uprawnionych rodzin, to cały pakiet zmian wprowadzonych w 2012 roku nie przyczyni się do ograniczenia ubóstwa wśród dzieci.

Wyniki przedstawione w Części III oraz symulacje z Rozdziału 3 jednoznacznie pokazują ogromną rolę zatrudnienia dla prawdopodobieństwa zagrożenia ubóstwem. Dotyczy to również ubóstwa wśród dzieci. By efektywnie je ograniczyć, polityka wsparcia rodzin najuboższych w ramach świadczeń rodzinnych powinna łączyć elementy skuteczne w bezpośredniej walce z ubóstwem, tzn. wysokość wypłacanych świadczeń, z instrumentami zwiększającymi atrakcyjność zatrudnienia. Podawane w niniejszej Części przykłady stopniowego, a nie progowego wycofywania świadczeń oraz poszerzenia dostępności świadczeń w przypadku rodzin, w których oboje rodzice pracują, nie przekładają się bezpośrednio na znaczący spadek ubóstwa wśród dzieci, ale mogą skutkować większą aktywnością zawodową rodziców i w efekcie prowadzić do systematycznej i stabilnej poprawy warunków materialnych rodzin z dziećmi.

11 Patrz symulacja S-Z1 w Załączniku IV.1.

Bibliografia

- Avram, S. and Sutherland, H. (2012), Baseline Results from EUROMOD: 2006-2009 policies, EUROMOD, EUROMOD Working Paper No. EM 1/2012.
- Bargain O., Callan T. (2010), Analysing the effects of tax and benefit reforms on income distribution: a decomposition approach, *Journal of Economic Inequality*, No. 8, No. 1, s. 1-21.
- Bargain, O., Orsini, K. (2006), In-Work Policies in Europe: Killing Two Birds with One Stone, *Labour Economics*, 13 (6), s. 667-693.
- Blundell, R. (2001), Welfare reform for low income workers, *Oxford Economic Papers*, 53 (2), s. 189-214.
- Blundell, R., Duncan, A., McCrae, J., Meghir, C. (2000), The Labour Market Impact of the Working Families Tax Credit, *Fiscal Studies*, 21 (1), s. 75-104.
- Brewer, M., Browne, J., Joyce, R. (2011), Child and working-age poverty from 2010 to 2020, IFS Commentary C121, Institute for Fiscal Studies, Londyn, 2011.
- Brewer, M., Clark, T., and Myck, M. (2001), Credit Where it's Due? An Assessment of the New Tax Credits, IFS Commentary 86.
- Brewer, M., Duncan, A., Shephard, A., Suarez, M.-J. (2006), Did Working Families' Tax Credit Work? The Impact of In-Work Support on Labour Supply in Great Britain, *Labour Economics*, 13, s. 699-720.
- Brown, Ch. (1995), Minimum Wages, Employment and the Distribution of Income, w: Ashenfelter, O., Card, D., *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, sp. 2101-2163.
- Burkhauser, R., Couch, K., Wittenburg, D. (1997), Who minimum wage increases bite: an analysis using monthly data from SIPP and the CPS, Center for Policy Research.
- Card, D., Krueger, A. (1994), *Myth and Measurement: the new economics of minimum wage*, Princeton University Press, Princeton 1994.
- CBO (2007), The Effect of Tax Changes on Labor Supply in CBO's Microsimulation Tax Model, Congressional Budget Office Background Paper.
- Clark, T., Dilnot, A., Goodman, A., Myck, M. (2002), Taxes and Transfers, *Oxford Review of Economic Policy*, vol.18 no. 2., s. 187-201.
- Decoster, A., De Swerdt, K., Orsini, K., Lefèbvre, M., Marèchal, C., Paszukiewicz, A., Perelman, S., Rombaut, K., Verbist, G., Van Camp, G. (2008), Valorisation of the microsimulation model for social security mimosis, Final report of project AG/01/116.
- Dilnot A., Webb S. (1998), The 1988 social security reforms, *Fiscal Studies*, No. 9 No. 3, s. 26-53.
- DiNardo, J., Fortin, N., Lemieux, T. (1996), Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semi-parametric Approach", *Econometrica*, s. 1001-1044.
- Domitrz, A., Morawski, L., M., Semeniuk, A. (2013), Dystrybucyjny wpływ reform podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych w latach 2006-2011, *Bank i Kredyt*, w druku.
- Duncan, A. (2001), Microsimulation and policy setting in the United Kingdom, Research Policy Seminar, Paryż 2001.
- Haan, P., Morawski, L., Myck, M. (2008), Taxes, Benefits and Financial Incentives to Work. The United Kingdom, Germany and Poland Compared., *Bank i Kredyt*, vol. 39, No.1 s. 5-33.
- Haan, P., Myck, M. (2007), Apply with caution: introducing UK-style in-work support in Germany. *Fiscal Studies*, vol. 28, s. 43-72.
- Haan, P., Myck, M. (2010), Safety net still in transition: labour market incentive effects of social support in Poland and Germany, *Bank i Kredyt*, vol. 41(3), 2010, s. 5-34.
- HM Treasury (2010), Impact of tax and welfare changes on households, Budget 2010, HM Treasury, Londyn 2010.
- HM Treasury (2011), Budget 2011 data source, HM Treasury, Londyn 2011.
- Immervoll, H., Kleven, H., Kreiner, H., Saez, E. (2007), Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis, *Economic Journal*, 117 (516), s. 1-44.
- Levy, H., Morawski, L., Myck, M. (2009), Alternatywne rozwiązania podatkowo-zasiłkowe wspierające rodziny z dziećmi, *Bank i Kredyt*, 40 (4), s. 89-112.
- Machin, S., Manning, A. (1996), Employment and the Introduction of a Minimum Wage in Britain", *The Economic Journal*, May, s. 667-676.
- Morawski, L., Bargain, O., Myck, M., Socha, M. (2008), Model podatkowo-świadczeniowy dla Polski – SIMPL2003, *Wiadomości Statystyczne*, nr 4/2008.

Morawski, L., Myck, M., Distributional Effects of the Child Tax Credit in Poland and Its Potential Reforms, *Ekonomista* 6, s. 815-831.

Myck M., Domitrz A., Morawski L., Semeniuk A. (2013a), Financial incentives to work in the context of a complex reform package and growing wages: the Polish experience 2005-2011, CenEA WP01/13, Centrum Analiz Ekonomicznych.

Myck, M., Kurowska, A., Kundera, M. (2013b), Simple options to make work more attractive for parents in Poland, CenEA WP02/13, Centrum Analiz Ekonomicznych, w przygotowaniu.

Myck, M., Morawski, L., Domitrz, A., Semeniuk, A. (2011), Raport Przedwyborczy CenEA 2011, Część.1: kto zyskał, a kto stracił, CenEA MR01/11, Centrum Analiz Ekonomicznych.

Neumark, D., Wascher, W. (2007), Minimum Wages and Employment, IZA Discussion Paper Series.

OECD (1998), Making the most of minimum: statutory minimum wages, employment and poverty, *Employment Outlook*.

Stigler, G. (1946), The Economics of Minimum Wage Legislation", *American Economic Review*, Vol. 36, s. 358-365

Sutherland, H. (2001), The national minimum wage and in-work poverty, DAE Working Papers.

Sutherland, H., Hancock, R., Hills, J., Zantomio, F. (2008), Keeping up or falling behind? The impact of benefit and tax uprating on incomes and poverty, *Fiscal Studies*, Vol. 29, No. 4, s. 467-498.

Teulings, C. (1996), A Generalized Assignment Model of Workers to Jobs for the US Economy", University of Amsterdam.

Rekomendacje dla polityki publicznej

REKOMENDACJE DLA POLITYKI PUBLICZNEJ

W 2011 roku w Polsce liczba ubogich wahała się, zależnie od przyjętej definicji, między 900 tys. a 8 mln Polaków czyli 2,8% a 19,3% populacji. Było to wyraźnie mniej niż w okresie 2002-2004 (odpowiednio od 6% do 40%), jednak mimo znacznej poprawy, wciąż trudno jest mówić, by ubóstwo było we współczesnej Polsce zdarzeniem jednostkowym czy marginalnym. Tymczasem dbałość o ubogich stanowi wyznacznik poziomu rozwoju cywilizacyjnego – jako wspólnota polityczna czujemy się odpowiedzialni za tych znajdujących się w gorszej sytuacji, chcielibyśmy również zniwelować potencjalne skutki ubóstwa, gdyby stało się ono naszym udziałem. Inwestowanie we wzrost gospodarczy jest jednym z ważnych instrumentów przyczyniających się do ograniczania ubóstwa, jednak warunkiem jest, aby wzrost ten miał charakter inkluzywny, co wymaga odpowiedniego wbudowania polityki społecznej w szerszą tkankę polityki publicznej prowadzonej przez państwo.

Dane o skali ubóstwa pozostają bardzo zróżnicowane. Miar ubóstwa jest wiele, a wszystkie należy traktować jako przybliżenie sytuacji, w której dochody w gospodarstwie domowym nie pozwalają na pokrycie kluczowego zakresu potrzeb. Różnorodność miar ubóstwa poniekąd wynika z faktu obejmowania różnego spektrum potrzeb (minimum socjalne *versus* minimum absolutne) oraz sposobu ich pomiaru (punkt odcięcia ubóstwa relatywnego). W Części I zwracamy uwagę, że ubóstwo nie jest fenomenem wyodrębnionym od deprivacji materialnej czy wykluczenia społecznego. O ile jednak pierwsze zjawisko zdarza się z różną dotkliwością i jest niejako naturalną konsekwencją deficytowych dochodów w dłuższym horyzoncie czasu, związki z wykluczeniem społecznym są bardziej skomplikowane. W dużej mierze zależą od otoczenia jednostki – w tym od kumulacji zagrożeń i funkcjonowania jej sieci wsparcia (*safety net*). Związki te pozostają jednak daleko zindywidualizowane, a przez to – trudne w pomiarze. Badania spójności społecznej nie potwierdzają jednak, by skala wykluczenia społecznego wywołana ubóstwem była znacząca.

Obserwowany w ostatnich latach wzrost gospodarczy był przełomowy dla postrzegania przez Polaków własnej sytuacji materialnej. Przeciętne dochody nieubogich umożliwiają dziś nabycie koszyka minimum socjalnego, a zatem na realizowanie nie tylko funkcji biologicznych organizmu, ale także na względnie aktywną partycypację w życiu społecznym. Jednak wielu Polaków o średnich i ponadprzeciętnych dochodach nadal uważa się za ubogich, co zapewne jest pochodną grupy odniesienia, jaką tworzą obywatele państw zachodnioeuropejskich. Szybki rozwój gospodarczy w perspektywie najbliższych dwóch-trzech dekad jest więc nie tylko warunkiem *sin equa non* obiektywnego wyrównania się poziomów życia między Polską a Europą Zachodnią, ale i koniecznym czynnikiem zbliżenia postaw i strategii życiowych Polaków do ich odpowiedników w bardziej majątnych krajach. Ambitne reformy, niezbędne dla podtrzymania trendu wzrostowego, muszą być przy tym ukierunkowane znacznie silniej niż do tej pory na przekształcenie Polski w gospodarkę innowacyjną, konkurencyjną instytucjonalnie, odporną na skutki starzenia się ludności i szybkie zmiany technologiczne zachodzące na świecie. Nie pozostanie to bez znaczenia dla konstrukcji polityki społecznej w przyszłości. W związku z tymi wyzwaniem, niezbędne staną się: wzrost aktywizacji zawodowej, przeciwdziałanie rosnącemu ryzyku bezrobocia strukturalnego oraz inkluzja społeczna i gospodarcza imigrantów.

To gra o wysoką stawkę. Polacy, mimo systematycznego rozwoju, wciąż czują się narodem poważnie zubożałym, zwłaszcza gdy aspiracje wyznaczają liderzy Europy. Subiektywne postrzeganie ubóstwa odbiega daleko *in minus* od stanu rzeczywistego, co do pewnego stopnia przypisujemy skali zjawiska w przeszłości, po części zewnętrznym grupom odniesienia, a po części – bieżącym ograniczeniom budżetowym gospodarstw. Ich wyposażenie w dobra trwałego użytku, choć ulega poprawie, dokonywane jest kosztem konsumpcji bieżącej, co naturalnie wymaga umiejętności gospodarowania dochodami. Istnieje ryzyko, że najuboższe gospodarstwa wykazują pewne deficyty tych umiejętności, zwłaszcza biorąc pod uwagę nieproporcjonalnie wysokie formułowane przez nich oczekiwania oraz nieracjonalne finansowanie konsumpcji długiem, zamiast poszukiwania dodatkowego zatrudnienia dla sfinansowania rosnących potrzeb. Z tego powodu upowszechnianie wiedzy o metodach gospodarowania wydaje się pożądanym kierunkiem.

W Części I Raportu przedstawiamy różne oblicza ubóstwa. W świetle przeprowadzonych analiz, osoby ubogie w sposób absolutny odróżnia standard miejsca zamieszkania znacznie silniej niż jego metraż na osobę. Ponadto, charakterystyczny jest brak pewnych udogodnień uznawanych współcześnie za minimalny komfort, np. brak ciepłej wody bieżącej czy ubikacji. U osób ubogich znacznie bardziej prawdopodobny jest także deficyt pewnych dóbr trwałych lub ich relatywna przestarzałość. Istnieje jednak znaczący zasób dóbr, który występuje niemal wszędzie, mimo że jeszcze kilka lat temu tak nie było. Ponadto – ze względu na bogacenie ludności i rosnącą dostępność urządzeń nowoczesnych technologicznie, nawet relatywnie ubodzy mogą sobie pozwolić na szybkie podnoszenie swojego komfortu życia, co jeszcze niedawno nie miało miejsca. Jest to jeden z niewątpliwych sukcesów okresu transformacji lat 1990-2010.

Na tle Europy, Polska należy do krajów-maruderów pod względem charakterystyk ubóstwa. Tym samym, plasuje się w tyle nie tylko za większością krajów UE-15, ale również za Czechami czy Węgrami, a więc krajami o podobnej zamożności. Żle rokują statystyki dotyczące skali ubóstwa, jego głębokości czy zróżnicowania ubogich. Świadczy to o deficytach naszej polityki społecznej, a zwłaszcza o sposobie adresowania transferów społecznych. Państwa-liderzy, o najniższych stopach ubóstwa, charakteryzują się niskim napływem i niskimi lub średnimi odpływami z ubóstwa. W Polsce stopy napływu do ubóstwa są wysokie, podobnie jak relatywny czas pozostawania ubogim. W podniesieniu efektywności działania naszego systemu podatkowo-świadczeniowego tkwi więc ogromny potencjał do zniwelowania skali i głębokości ubóstwa w naszym kraju, a więc podążenia śladami np. Republiki Czeskiej.

Mimo nieprzychylnego spojrzenia ubogich gospodarstw domowych na podejmowanie dodatkowego zatrudnienia, wszystkie przeprowadzone analizy prowadzą do konstatacji, że praca stanowi podstawowe narzędzie zmniejszające zagrożenie ubóstwem, szczególnie w odniesieniu do ubóstwa relatywnego. Inne źródła dochodu (z wyłączeniem emerytur) wpływają na redukcję ubóstwa absolutnego, co ujawnia się m.in. w zamrożonej ustawowej granicy ubóstwa oraz niskich poziomach transferów. Ich antycykliczny charakter powoduje, że mogą przejściowo łagodzić oznaki ubóstwa, ale w dotychczasowym kształcie nie staną się remedium na ubóstwo. Warto zwrócić uwagę, że obowiązuje także relacja zwrotna: gospodarstwa ubogie to te o przeciętnie niskiej intensywności podaży pracy, co skutkuje niskim dochodem i poziomem życia.

Niekiedy zdarza się jednak, że pomimo dochodów z pracy, gospodarstwo domowe nadal klasyfikuje się do ubogich (*working poor*) – wskutek osiągniętych niskich dochodów, jak również niekorzystnej struktury gospodarstwa domowego. Wprowadzie zjawisko to w Polsce nie ma charakteru marginalnego, ale ma miejsce wyraźnie rzadziej wśród pracujących niż przeciętnie w populacji, a gdy się zdarzy, pozostaje relatywnie mniej dotkliwie. W Części III argumentujemy, że jego występowanie ugruntowane jest czynnikami mikroekonomicznymi, takimi jak: cechy pracownika, wykonywanej przez niego pracy czy cechy gospodarstwa domowego. Wyraźnie na niekorzyść działają: młody wiek, niskie wykształcenie, zatrudnienie w pracach prostych lub rolnictwie. Ograniczony wpływ na redukcję zagrożenia ubóstwem ma praca na czas określony, co pozostaje charakterystyczne dla niskopłatnych zawodów. Kolejny raz potwierdza się hipoteza o wysokiej wadze intensywności podaży pracy – kobiety (dostarczające zwykle drugie najwyższe źródło dochodu), nawet przy luce płacowej, mogą wyraźnie podnieść standard życia w gospodarstwie domowym. W wielu przypadkach wystarcza jednak jeden pracujący, by wyprowadzić gospodarstwo z ubóstwa.

Względnie wysoki odsetek ubogich pracujących wynika głównie z wysokiego ryzyka ubóstwa wśród gospodarstw rolniczych. Przepływy osób z rolnictwa do innych sektorów gospodarki są najważniejszą zmianą w strukturze populacji wpływającą dziś i jaka może wpłynąć w przyszłości na spadek zagrożenia ubóstwem w Polsce. Polityka publiczna powinna więc wspomagać szybkie odchodzenie z rolnictwa do innych działów gospodarki także dlatego, że oznacza to podnoszenie standardów życia poszczególnych gospodarstw. Mimo transferów wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej, relatywne ubóstwo w rolnictwie rośnie w ostatnich latach, czyli zwiększa się dystans dochodowy między pracującymi w rolnictwie i poza nim. Wzrosły także napływy ludzi młodych do rolnictwa, co jest zjawiskiem niepokojącym. Rozproszona struktura rolnictwa i niska produktywność sprawiają, że wiele gospodarstw rolnych osiąga dochody pozwalające na podstawową egzystencję, a transfery w ramach Wspólnej Polityki Rolnej służą uzupełnianiu ich dochodów, niejako zastępując politykę społeczną. Kosztem utraconych możliwości jest brak modernizacji struktury gospodarczej obszarów wiejskich, a także zablokowanie wzrostu dochodów gospodarstw ulokowanych na tych terenach. Polityka rolna powinna sprzyjać restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, a nie stanowić substytut polityki społecznej, której zadaniem jest adresowanie problemu ubóstwa.

Analizy przeprowadzone w Części III wskazują, że przejściowe ubóstwo, chociaż niekomfortowe, jest zasadniczo niegroźne. Mimo znaczenia epizodu ubóstwa, relatywnie rzadkie pozostają sytuacje, gdy ubóstwo przeciąga się na dekadę. Znacznie większe prawdopodobieństwa trwałości wykazuje jednak ubóstwo relatywne niż absolutne. Istnieją dwa rozwiązania niwelujące skutki ubóstwa. W odniesieniu do jednostek o niewielkim kapitale społecznym, polityka publiczna powinna kłaść silniejszy nacisk na dochody niż transfery. W grupach, w których istnieje zagrożenie demotywowaniem czy stygmatyzacją, przejściowe transfery mogą być wartościowe. Na niekorzyść interwencji wpływa jednak obserwacja, że szanse utrwalenia się w niskich (i wysokich) dochodach są wysokie, a mobilność dochodowa raczej niewielka. Mobilności dochodowej sprzyja młodość, wysokie wykształcenie, praca (zwłaszcza na umowy stałe) i względnie wysoki dochód początkowy.

Ubóstwo koncentruje się w wybranych grupach społeczeństwa, przede wszystkim u niepracujących i rodzin z dziećmi. Wbrew temu, co się powszechnie sądzi, znacznie mniej narażeni ubóstwem w Polsce są emeryci. Osoby w wieku poprodukcyjnym (emeryci) cechują się niskim zagrożeniem ubóstwem, podobnym do tego wśród osób pracujących. Mimo to, w polskiej polityce społecznej akcent pada na wsparcie osób starszych. Najwyższe zagrożenie ubóstwem dotyczy gospodarstw, w którym głowa gospodarstwa domowego liczy między 45 a 54 lata, jest także wysokie wśród osób w wieku produkcyjnym utrzymujących się ze świadczeń społecznych. Biorąc pod uwagę: (i) silne zróżnicowanie ryzyka ubóstwa między pracującymi (zwłaszcza poza rolnictwem) a niepracującymi w wieku produkcyjnym, oraz (ii) niską aktywność zawodową w Polsce, kluczowe jest powiązanie polityki społecznej z aktywizacją zawodową.

Obecność dzieci i innych osób zależnych wpływa niekorzystnie na prawdopodobieństwo wyjścia z ubóstwa, co wskazuje na poważny deficyt polskiego systemu wsparcia rodzin z dziećmi, zwłaszcza w jego warstwie podatkowej. Gospodarstwa wielodzietne są znacznie bardziej zagrożone ubóstwem, niż te, w których liczba dzieci na utrzymaniu nie przekracza dwóch. W 2011 roku odsetek osób relatywnie ubogich w gospodarstwach z trojgiem lub więcej dzieci wyniósł 36%, przy czym na wsi był on znacznie wyższy niż w mieście (39% względem 32%). Gdyby z dochodu gospodarstw wielodzietnych korzystali jedynie dorośli i dwójka dzieci, stopa ubóstwa spadłaby wśród ich członków o 15 p.p. i wyniosłaby 21% (25% na wsi i 17% w mieście). W tej grupie gospodarstw domowych głowa rodziny na ogół pracuje, a często pracują oboje rodzice. W konsekwencji, gospodarstwa te bardzo skorzystałyby na zmianach redukujących zobowiązania podatkowe rodzin wielodzietnych z tytułu podatku od dochodów osobistych. Warto podkreślić, że choć ulga podatkowa na dzieci wprowadzona w 2007 roku znacząco podniosła dochody rodzin i miała swój wkład w ograniczanie ubóstwa wśród dzieci (o około 0,3 p.p.), jednak, jak dowodzimy w Części IV, system podatkowy odgrywa nadal niewielką rolę w zakresie redukcji ubóstwa.

To, że w zauważalnej części gospodarstw z liczbą dzieci 3+, ubóstwo pojawia się dopiero po pojawieniu się trzeciego bądź kolejnego dziecka, wskazuje także, że pożądanym jest wsparcie aktywności zawodowej matek trójki lub większej liczby dzieci (przedszkola, żłobki, być może preferencja finansowa dla pracy na pół etatu względem pozostawania w domu). Połączenie tych rozwiązań z mądrze skonstruowaną polityką transferowo-podatkową uwzględniającą koszty posiadania trzeciego dziecka byłoby szczególnie pomocne w zwalczaniu ubóstwa wśród dzieci. Warto podkreślić, że z niedawno zmodyfikowanej ulgi podatkowej dla rodzin z trójką lub więcej dzieci mogą w praktyce skorzystać tylko rodziny osiągające dochód ekwiwalentny bliższy średniej krajowej, a nie płacy minimalnej. Tymczasem ulga powinna być skonstruowana tak, by gospodarstwa najuboższe również mogły efektywnie skorzystać z takiej preferencji. Warto podkreślić, że ponad połowa z ubogich gospodarstw z trójką dzieci lub więcej byłaby uboga, nawet mając dwójkę dzieci (zakładając, że nie zmieniłaby się ich aktywność zawodowa). Tym samym w około 20% gospodarstw domowych z co najmniej dwójką dzieci, już drugie dziecko rodzi się ubogie. Wielodzietność w części populacji jest więc raczej funkcją biedy, a nie na odwrót – polityka nakierowana na zwiększanie świadomości zalet planowania rodziny w tej grupie ubogich gospodarstw domowych byłaby więc szczególnie uzasadniona.

Także stopień wsparcia rodzin z dziećmi w Polsce w ramach świadczeń socjalnych nadal należy do jednego z najniższych w Europie. Szczególnie efektywnym kosztowo rozwiązaniem walki z ubóstwem dzieci byłoby podnoszenie wartości zasiłku rodzinnego. Podczas gdy 500 mln zł wydanych na wzrost zasiłku rodzinnego obniża relatywną stopę ubóstwa wśród dzieci o 0,6 p.p., ta sama kwota przeznaczona na podniesienie wartości progów dochodowych uprawniających do tego zasiłku przekłada się na redukcję ubóstwa tylko o połowę. Jednocześnie jednak podnoszenie wysokości świadczeń rodzinnych demotywuje do pracy, dlatego korzystanie z tego instrumentu warunkowane jest odpowiednimi usprawnieniami o charakterze instytucjonalnym.

Wyniki oraz symulacje jednoznacznie pokazują ogromną rolę zatrudnienia dla prawdopodobieństwa zagrożenia ubóstwem. Dotyczy to także ubóstwa wśród dzieci. By efektywnie je ograniczać, polityka wsparcia rodzin najuboższych w ramach świadczeń rodzinnych powinna łączyć elementy skuteczne w bezpośredniej walce z ubóstwem, tzn. wysokość wypłacanych świadczeń, z instrumentami zwiększającymi atrakcyjność zatrudnienia. Przykłady stopniowego (nie-progowego) wycofywania świadczeń oraz poszerzenia dostępności świadczeń w przypadku rodzin, w których oboje rodzice pracują, nie przekładają się bezpośrednio na znaczący spadek ubóstwa wśród dzieci, chociaż mogą skutkować większą aktywnością zawodową rodziców i ostatecznie prowadzić do poprawy warunków materialnych rodzin z dziećmi.

Podsumowując, można powiedzieć, że jeśli polityka państwa względem ograniczania ubóstwa ma mieć długofalowy, a nie tylko doraźny efekt, to finansowe wsparcie najuboższych gospodarstw domowych powinno iść w parze z polityką promocji zatrudnienia – zarówno poprzez pomoc osobom poszukującym pracy, jak i poprzez rozwiązania podnoszące finansową atrakcyjność aktywności zawodowej. Wzrost zatrudnienia może znacząco przełożyć się na ograniczenie ubóstwa. Poprawa finansowej atrakcyjności pracy powinna stworzyć przestrzeń do podnoszenia świadczeń dla najuboższych gospodarstw bez negatywnych konsekwencji dla decyzji dotyczących zatrudnienia, przyczyniając się do realizacji dwóch istotnych celów w kontekście niwelowania ubóstwa w Polsce: równoważenia polityki obniżania nierówności dochodowych i polityki efektywności na rynku pracy.

Aneks metodologiczny

ANEKS DO CZĘŚCI III

Załącznik III. 1 | Oszacowania parametrów modelu probitowego dla ryzyka ubóstwa wśród pracujących w Polsce

	zmienne objaśniające	oszacowania parametrów	średni efekt krańcowy (p.p.)
charakterystyki pracującego	płeć (ref. mężczyzna)		
	kobieta	0,03**	0,35**
	wykształcenie (ref. średnie)		
	wyższe	-0,26***	-2,16***
	zasadnicze zawodowe	0,23***	2,59***
	gimnazjalne i poniżej	0,42***	5,23***
	grupa wieku (ref. 45-54)		
	15-24	0,04**	0,52**
	25-34	-0,14***	-1,53***
	35-44	-0,04**	-0,42**
	55 i powyżej	-0,26***	-2,65***
	klasa miejscowości (ref. wieś)		
	500 tys. mieszkańców i więcej	-0,49***	-4,95***
	200 - 499 tys. mieszkańców	-0,31***	-3,48***
	100 - 199 tys. mieszkańców	-0,33***	-3,64***
	20 - 99 tys. mieszkańców	-0,26***	-2,95***
	poniżej 20 tys. mieszkańców	-0,15***	-1,80***
	województwo (ref. mazowiecki)		
	dolnośląskie	0,11***	1,16***
	kujawsko-pomorskie	0,17***	1,77***
	lubelskie	0,29***	3,19***
	lubuskie	-0,04	-0,38
	łódzkie	0,13***	1,30***
	małopolskie	0,06**	0,58**
	opolskie	0,16***	1,65***
	podkarpackie	0,25***	2,74***
	podlaskie	0,25***	2,73***
	pomorskie	0,28***	3,14***
	śląskie	0,16***	1,70***
	świętokrzyskie	0,19***	1,95***
	warmińsko-mazurskie	0,13***	1,29***
	wielkopolskie	0,09***	0,85***
	zachodniopomorskie	0,00	0,01
	forma pracy (ref. praca na czas nieokreślony)		
	praca na czas określony	0,22***	2,54***
	samo zatrudnienie	-0,01	-0,12
	wykonywany zawód (ref. nisko wykwalifikowany fizyczny)		
	wysoko wykwalifikowany umysłowy	-0,60***	-6,60***
	średnio wykwalifikowany umysłowy	-0,24***	-3,19***
	wykwalifikowany fizyczny	-0,19***	-2,66***
	wymiar czasu pracy (ref. praca w pełnym wymiarze)		
	praca w niepełnym wymiarze	0,38***	4,93***
rodzaj własności firmy (ref. własność prywatna)			
własność publiczna	0,04***	0,44***	
sektor gospodarki firmy			
usługi	0,02*	0,25*	

Załącznik III. 1 | Oszacowania parametrów modelu probitowego dla ryzyka ubóstwa wśród pracujących w Polsce

	zmienne objaśniające	oszacowania parametrów	średni efekt krańcowy (p.p.)
charakterystyki gospodarstwa domowego	główne źródło utrzymania (ref. praca)		
	rolnictwo	0,27***	3,41***
	emerytura	-0,32***	-2,96***
	renta	0,04*	0,50
	świadczenia społeczne	0,19***	2,25***
	źródła niezarobkowe	0,42***	5,75***
	liczba dzieci	0,15***	1,66***
	liczba pracujących w rolnictwie	0,18***	2,02***
	liczba pracujących na czas nieokreślony poza rolnictwem	-0,50***	-5,50***
	liczba pracujących na czas określony poza rolnictwem	-0,06***	-0,69***
	liczba samozatrudnionych	-0,36***	-3,91***
	liczba bezrobotnych	0,53***	5,83***
	liczba emerytów	-0,27***	-2,93***
liczba rencistów	-0,14***	-1,55***	
zmienne kontrolne	rok (ref. 2005)		
	2006	0,09***	0,98***
	2007	0,12***	1,22***
	2008	0,08***	0,83***
	2010	0,11***	1,16***
	2011	0,11***	1,20***
Stała		-0,85***	
Liczba obserwacji		186215	
Statystyka testu LR		25558,98***	

Uwagi: zmienna zależna przyjmuje wartość 1, gdy pracujący jest ubogi według 60% mediany dochodów ekwiwalentnych gospodarstw domowych w danym roku i 0 w przeciwnym przypadku. Przez ***, ** i * oznaczono istotność na poziomie odpowiednio 1%, 5% i 10%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD 2005-2011.

Załącznik III. 2 | Oszacowanie parametrów modelu logitowego dla ryzyka prawdopodobieństwa napłynięcia do oraz odpłynięcia z ubóstwa w Polsce

	zmienne objaśniające	oszacowania parametrów w modelu prawdopodobieństwa napłynięcia do ubóstwa	oszacowania parametrów w modelu prawdopodobieństwa odpłynięcia z ubóstwa
charakterystyki głowy gospodarstwa domowego	pleć (ref. mężczyzna)	0,24***	-0,03
	kobieta	0,00	0,00
	grupa wieku (ref. 35-44)		
	poniżej 24	0,12	0,24**
	25-34	-0,08*	0,35***
	35-44	0,04	-0,08*
	55-64	-0,46***	-0,02
	55 i powyżej	-0,87***	-0,03
	wykształcenie (ref. średnie)		
	wyższe	-1,25***	0,42***
	zasadnicze zawodowe	0,62***	-0,29***
	gimnazjalne i poniżej	0,94***	-0,61***
	klasa miejscowości (ref. wieś)	0,00	0,00
	miasto	-0,46***	0,22***
charakterystyki gospodarstwa domowego	liczba dzieci	0,33***	-0,14***
	kwadrat liczba dzieci	-0,03***	0,00
	liczba pracujących w rolnictwie	0,43***	0,30***
	kwadrat liczba pracujących w rolnictwie	-0,08***	-0,04***
	liczba pracujących na czas nieokreślony poza rolnictwem	-0,57***	0,74***
	kwadrat liczba pracujących na czas nieokreślony poza rolnictwem	0,00	-0,12***
	liczba pracujących na czas określony poza rolnictwem	0,67***	0,29**
	kwadrat liczba pracujących na czas określony poza rolnictwem	-0,25**	-0,05
	liczba samozatrudnionych	-0,59***	0,67***
	kwadrat liczba samozatrudnionych	0,07	-0,14
	liczba bezrobotnych	0,75***	0,06
	kwadrat liczba bezrobotnych	-0,16***	-0,05**
	liczba emerytów	-0,26***	0,41***
	kwadrat liczba emerytów	-0,17***	-0,04
liczba rencistów	-0,18***	0,12*	
kwadrat liczba rencistów	0,04	0,04	
zmienne kontrolne	rok (ref. 2002)	0,00	0,00
	2003	0,15**	-0,18**
	2004	0,07	-0,08
	2005	0,23***	-0,11
	2006	0,28***	-0,03
	2007	0,48***	-0,23***
	2008	0,37***	-0,24***
	2009	0,40***	-0,26***
	2010	0,33***	-0,41***
Stała	-2,63***	-0,28***	
Liczba obserwacji	106066	19132	
Statystyka testu LR	6751,79***	995,67***	

Uwagi: napływy i odpływy wyznaczono na podstawie relatywnej granicy ubóstwa w danym roku. Zmienna zależna w modelu prawdopodobieństwa napłynięcia do ubóstwa przyjmuje wartość 1, gdy gospodarstwa było nieubogie w pierwszym okresie i jest ubogie w kolejnym, natomiast 0, gdy gospodarstwo pozostało nieubogie (analogicznie dla modelu prawdopodobieństwa odpłynięcia z ubóstwa). Przez ***, ** i * oznaczono istotność na poziomie odpowiednio 1%, 5% i 10%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD 2002-2011.

Załącznik III. 3 | Oszacowania parametrów modeli logitowych opisujące ubóstwo trwałe i przejściowe na podstawie Diagnozy Społecznej

	zmienne objaśniające	oszacowania parametrów w modelu prawdopodobieństwa ubóstwa chronicznego	oszacowania parametrów w modelu prawdopodobieństwa ubóstwa ogółem
charakterystyki głowy gospodarstwa domowego	płeć (ref. kobieta)		
	mężczyzna	-0,12	-0,71***
	grupa wieku (ref. 35-44)		
	poniżej 24	-1,17	-0,31
	25-34	-0,66*	0,14
	45-54	0,02	-0,79***
	55-64	-0,61**	-1,60***
	65 i powyżej	-0,85***	-0,71***
	główne źródło utrzymania (ref. źródła niezarobkowe)		
	praca najemna	-0,64*	-0,92***
	praca na własny rachunek	-1,96***	-1,44***
	praca w rolnictwie	0,82**	0,68*
	emerytura lub renta	-0,46	-0,57*
	miasto	-0,46***	0,22***
	klasa miejscowości (ref. miasto 100-200 tys.)		
	wieś	1,08***	0,90***
	miasto poniżej 20 tys.	1,05**	0,48*
	miasto 20-100 tys.	0,71	0,37
	miasto 200-500 tys.	0,43	0,28
	miasto powyżej 500 tys.	0,34	0,22
liczba przyjaciół	-0,05**	-0,01	
zaangażowanie w działalność lokalną	-1,08***	-1,09***	
charakterystyki gospodarstwa domowego	liczba osób z wykształceniem wyższym i policealnym	-0,53**	-0,79***
	liczba osób z wykształceniem średnim	-0,25	-0,35**
	liczba osób z wykształceniem zawodowym i gimnazjalnym	0,27	0,00
	liczba osób z wykształceniem podstawowym i niepełnym	0,30*	0,14
	liczba dzieci	0,53***	0,47***
	liczba dorosłych	0,71***	1,04***
	liczba pracujących	-1,86***	-1,49***
	liczba osób chorych i niedomagających	0,00	0,02
Stała	-1,59	0,98	
Liczba obserwacji	2011	2011	
Statystyka testu LR	550,45***	861,67***	

Uwagi: jako ubóstwo ogółem określa się sytuację, w której dane gospodarstwo domowe ma dochód ekwiwalentny poniżej progu ubóstwa relatywnego przez jeden lub więcej okresów badania. Natomiast, aby gospodarstwo zostało zaliczone do chronicznie ubogich liczba okresów ubóstwa musi wynosić co najmniej trzy, przy czym w obu modelach próbę zawężono do gospodarstw, które w latach 2000-2011 brały udział w badaniu co najmniej cztery razy. Jako miarę zaangażowania lokalnego przyjęto indeks, który określa iloraz badań, w których głowa rodziny deklaruwała działalność na rzecz społeczności lokalnej, do wszystkich, które objęły dane gospodarstwo. Przez ***, ** i * oznaczono istotność na poziomie odpowiednio 1%, 5% i 10%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Diagnozy Społecznej 2000-2011.

Załącznik III. 4 | Oszacowania trwałości ubóstwa na podstawie Diagnozy Społecznej

Nieparametryczny estymator Kaplana-Maiera wyznacza jaka jest szansa dotrwania do określonego momentu przy jednoczesnym nie wystąpieniu wydarzenia, które jest analizowane. W kontekście ubóstwa jako wydarzenie rozpatruje się wejście lub wyjście z tego stanu. I tak np. w przypadku wyjścia z ubóstwa estymator Kaplana-Maiera pokazuje prawdopodobieństwo trwania w ubóstwie poszczególnych osób w zależności od liczby okresów spędzonych w ubóstwie.

W estymacji wykorzystano dane pochodzących z Diagnozy Społecznej z lat 2000-2011, stąd zastosowane przedziały czasowe odzwierciedlają czas pomiędzy kolejnymi falami badania. Dla wszystkich przypadków badań, prócz jednej trzyletniej różnicy między badaniem w 2000 i 2003 roku, jeden okres odpowiada dwuletniemu przedziałowi czasowemu. W kontekście estymacji czas określony jest jako liczba okresów od momentu pojawienia się obserwacji w próbie panelowej.

Załącznik III.5 | Oszacowania parametrów panelowych modeli probitowych (ang. random effect probit) dotyczące trwałości ubóstwa dla wybranych krajów europejskich

zmienne objaśniające	AT	BE	BG	CY	CZ	DK	EE	ES	FI	FR	GR
ubóstwo opóźnione: ubogi	0.89***	0.32*	0.74***	1.86***	1.31***	0.93***	0.58***	0.7***	0.63***	0.62***	1.03***
ubóstwo stan początkowy: ubogi	1.28***	1.91***	0.89***	0.53***	0.9***	2.52***	1.5***	1.48***	2.18***	1.86	1.5***
liczba osób do 15 roku życia	0.23	0.24	-0.34	0.14	0.41	0.87*	0.59**	0.64***	0.21	0.17	0.1
liczba osób w wieku 15-24	-0.51*	0.39	0.28	-0.05	0.4	1.24***	0.38*	0.37*	0.22	0.48***	0.6**
liczba osób w wieku 25-54	-0.2	0.07	-0.2	-0.3***	-0.14	-0.44	-0.06	0.01	-0.06	-0.12	-0.03
liczba osób w wieku 65+	-0.09	-0.03	0.04	0.06	-0.2	-0.73	-0.74*	-0.79***	-0.46	-0.49**	-0.17
wykształcenie: podstawowe i niższe	1.07	0.49***	0.72**	0.73***	0.68	.	0.29	1.06***	.	0.85***	1.36***
wykształcenie: gimnazjalne	0.44**	0.23	0.38*	0.64***	0.79***	0.55**	0.67***	0.84***	1***	0.71***	1.01***
wykształcenie: średnie wyższe	0.32**	0.18	0.08	0.14	0.48***	0.57**	0.36**	0.45***	0.98***	0.49***	0.68***
wykształcenie: podyplomowe	-0.18	0.27	-4.73	-4.89	0.12	.	0.38	0.21	-3.68	-4.13	0.52
kobieta	0.07	-0.04	0.4**	-0.03	0.29***	0.66***	0.28*	-0.12	0.39**	0.02	-0.08
bezrobotny	0.49*	0.82***	0.64*	0.54	1.05***	0.26	0.21	0.66***	0.86***	0.85***	0.48
nieaktywny	0.25	-0.29	1.01**	0.78***	0.87***	-0.4	0.67**	-0.38	0.45*	-0.04	0.01
wiek głowy: 15-24	0.08	0.32	-0.06	-6.34	-0.34	-0.16	-0.62	-1.95***	0.09	-0.23	0.35
wiek głowy: 25-34	0.19	0.07	0.19	-0.34	-0.14	-0.41	-0.71**	-0.42**	-0.07	0.12	0.21
wiek głowy: 45-54	0.06	-0.22	-0.25	0.11	-0.09	0.04	0.1	-0.22*	0.22	0.06	0
wiek głowy: 55-64	-0.11	-0.71**	-0.53	-0.89***	-0.25	-0.15	-0.2	-0.36*	0.47	-0.18	-0.29
wiek głowy: 65-79	-0.03	-0.71*	0.22	-0.69**	0.58**	0.97	0.77*	-0.03	0.7	0.21	-0.26
wiek głowy: 80+	-0.43	-0.7	0.38	-0.63*	0.67**	0.66	0.4	-0.12	1.02*	0.26	-0.07
stan zdrowia: bardzo dobry	-0.17	0.27	-0.4	-0.61***	0.05	-0.47	-0.05	-0.14	-0.19	-0.13	-0.53**
stan zdrowia: dobry	-0.14	0.05	-0.2	-0.25**	-0.05	-0.52*	-0.05	-0.12	-0.01	-0.19***	-0.28*
stan zdrowia: zły	-0.31*	0.06	-0.03	-0.07	-0.16	-0.76	0.26	0.17	0.22	-0.04	0.02
stan zdrowia: bardzo zły	-0.64**	0.46	-0.21	0.16	-0.35*	0.4	-0.14	-0.4*	0.58	0.31	-0.03
stan cywilny: wolny	-0.38	-0.33	0.78	-	0.28	-0.22	-0.31	0.35	-0.24	0.27	-1.49**
stan cywilny: separacja	-0.45	0.37	0.21	-	.	.	-0.76*	0.39	.	.	-1.19
stan cywilny: wdowa/wdowiec	-0.53	-0.62**	0.35	-	-0.44*	-0.5	-0.65**	0.18	-0.88**	-0.18	-1.14
stan cywilny: rozwiedziony	-0.43	-0.05	0.55	-	0.26	-1.33***	-0.02	-0.18	-0.26	0.11	-0.76
średnia liczba osób w wieku 25-54	0.29	-0.36	0.06	-	0.29	0.18	0.21	-0.2	0.26	0.08	0.05
średnia liczba osób w wieku 65+	0.01	-0.01	-0.47	-	-0.57**	0.54	-0.45	0.51**	0.28	0.09	-0.09
średnia liczba osób w wieku <15	-0.02	-0.24	0.48	-	-0.23	-0.58	-0.48*	-0.11	0.04	0.03	0.02
średnia liczba osób w wieku 15-24	0.46	-0.12	-0.06	-	-0.21	-1.1**	-0.3	-0.16	-0.14	-0.26**	-0.52*
średni stan na rynku pracy	0.19	0.37***	-0.06	-	0.03	0.35*	0.47***	0.31***	0.24**	0.15**	0.05
średni stan zdrowia	0.22**	0.35***	0.11	-	0.19**	-0.3	0.12	0.11	0.08	0.06	-0.04
stała	-3.9***	-3.61***	-1.52***	-1.45***	-4.21***	-3.63***	-4.13***	-2.97***	-5.41***	-3.33	-3.1***
rho	0.32***	0.41***	0.2*	0	0.21**	0.35*	0.39***	0.46***	0.44***	0.32***	0.39***
liczba obserwacji	2583	2835	1149	1764	7101	1977	2302	4929	2775	12345	2850
LR (chi2)	408***	333***	229***	439***	925***	134***	339***	730***	278***	1391***	490***

Uwagi: poziomy odniesienia: nieubogi w poprzednim okresie, nieubogi w pierwszym okresie, wykształcenie wyższe, mężczyzna, pracujący, głowa gospodarstwa w wieku 35-44, średni stan zdrowia, zamężna/zonaty. Przez ***, ** i * oznaczono istotność na poziomie odpowiednio 1%, 5% i 10%. Kropką oznaczono braki w poziomach zmiennych dla niektórych krajów. W przypadku Cypru i Litwy w estymacji nie uwzględniono wszystkich zmiennych (ozn. -) ze względu na problemy ze zbieżnością. Brak modeli dla Islandii, Malty, Słowacji i Węgier wynika z małej liczebności oraz problemów w osiągnięciu zbieżności. Istotność rho policzono za pomocą likelihood ratio test. Próba zbilansowana poprzez usunięcie obserwacji, dla których dostępne były dane z wszystkich okresów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie EU-SILC 2009, za lata 2005-2008.

Załącznik III.5 | Oszacowania parametrów panelowych modeli probitowych (ang. random effect probit) dotyczące trwałości ubóstwa dla wybranych krajów europejskich

zmienne objaśniające	IT	LT	LU	LV	NL	NO	PL	PT	SE	SI	UK
ubóstwo opóźnione: ubogi	0.62***	0.68***	0.77***	0.79***	0.84***	0.57***	1.06***	0.94***	0.99***	0.99***	0.73***
ubóstwo stan początkowy: ubogi	2.89***	0.84***	2.12***	1.05***	2.26***	2.37***	1.35***	1.37***	2.77***	2.32***	1.06***
liczba osób do 15 roku życia	0.54***	-0.09	0.21*	0.31***	1.3***	0.08	0.13	0.23*	1.1**	0.14	0.46**
liczba osób w wieku 15-24	0.6***	0.16	0.27**	-0.04	1.34***	0.64***	0.38***	0.33**	1.17***	0.32	0.25
liczba osób w wieku 25-54	0.19	-0.3**	0.29**	-0.41***	0.49	0.51**	0.02	-0.13	0.08	0.18	0.25
liczba osób w wieku 65+	-0.28	-0.64***	-0.02	-0.33**	-0.13	0.06	0.28	-0.26	-0.05	-0.38	-0.9***
wykształcenie: podstawowe i niższe	1.25***	1.01***	0.61***	1.04***	1.05***	1.89	1.24***	1.44***	1.51***	1.59***	.
wykształcenie: gimnazjalne	0.74***	0.96***	0.26*	0.6***	1.03***	0.45***	1.19	0.87***	1.42***	1.53***	0.53***
wykształcenie: średnie wyższe	0.18	0.95***	0.28***	0.57***	0.61**	0.29**	0.76***	0.38	0.84***	1.21***	0.28**
wykształcenie: podyplomowe	0.36	0.7***	0.02	0.43*	0.25	-1.57	0.18	-3.23	1.01*	.	0.33**
kobieta	0.11	0.21**	0.19*	0.16	-0.19	0.18	0.11	0.14	0.83***	0.21	0.01
bezrobotny	0.37*	0.34*	0.67***	0.78***	1.6***	0.24	0.37	0.6**	1.26***	1.12***	2.91***
nieaktywny	0.45**	0.22	0	1.39***	0.3	0.69***	0.01	0.03	1.03**	0.46	0.67***
wiek głowy: 15-24	0.47	-0.53	0.06	0.23	-0.88	0.29	-0.16	0.32	-0.2	0.39	-0.22
wiek głowy: 25-34	0.21	-0.09	0.03	-0.18	0.14	0	-0.09	-0.13	0.27	-0.23	-0.21
wiek głowy: 45-54	-0.11	-0.23*	-0.14	0	-0.05	0.08	0.02	-0.11	-0.01	0.27	0.07
wiek głowy: 55-64	-0.73***	-0.45**	-0.38*	-0.78***	-0.26	-0.58*	-0.34*	0.03	-0.4	-0.2	-0.14
wiek głowy: 65-79	-0.25	-0.11	-0.76***	-0.12	-0.98	-0.57	0	0.44	-0.85	0.14	0
wiek głowy: 80+	-0.54*	-0.27	-1.3***	0.22	-0.58	0.04	-0.32	0.42	-0.08	0.12	-0.24
stan zdrowia: bardzo dobry	-0.04	-0.11	0.37***	-1.17**	0.19	0.25	0.08	0.03	-0.21	-0.36	0.14
stan zdrowia: dobry	0.02	-0.07	0.14	-0.31**	-0.09	0.09	-0.07	-0.17	0.14	-0.24	0.04
stan zdrowia: zły	0	0.09	0	0.2	0.21	0.19	0	0.02	0.52	0.24	-0.24
stan zdrowia: bardzo zły	0.08	-0.46***	-0.14	0.42	0.46	-0.52	-0.07	0.03	0.56	0.33	0.17
stan cywilny: wolny	-0.15	0.08	-0.43	-	-0.48	0.08	0.35	0.54*	0.26	-0.14	-0.65
stan cywilny: separacja	-0.1	-0.28	-0.73*	-	.	0.27	0.38	0.68	0.23	.	-0.63
stan cywilny: wdowa/wdowiec	-0.29	-0.14	-1.13***	-	-1.34**	0.66	0.24	-0.03	-0.3	-0.62*	-0.79*
stan cywilny: rozwiedziony	-0.1	0.15	-0.74**	-	-0.46	-0.1	0.25	0.36	0.69	-0.36	-0.52
średnia liczba osób w wieku 25-54	-0.31*	0.27*	-0.3**	-	-1.05**	-0.6**	-0.03	0.03	-0.04	-0.14	-0.48*
średnia liczba osób w wieku 65+	-0.19	-0.05	-0.02	-	0	-0.76*	-0.9***	-0.19	0.1	0.11	0.77***
średnia liczba osób w wieku <15	-0.17	0.28*	-0.04	-	-0.7*	0.15	0.09	0.07	-0.78	0.05	-0.26
średnia liczba osób w wieku 15-24	-0.21	0.05	-0.15	-	-1.13**	-0.77***	-0.24	-0.21	-1.04**	-0.3	-0.2
średni stan na rynku pracy	0.17*	0.34***	0.14	-	0.3	0.35***	0.18*	-0.01	0.43*	0.22	0
średni stan zdrowia	-0.1	0.19**	0.34***	-	0.19	-0.13	0.12	0.14	0.05	-0.15	0.07
stała	-3.62***	-3.65***	-4.05***	-1.58***	-5.02***	-3.75***	-3.24***	-3.47***	-6.45***	-4.63***	-2.8***
rho	0.67***	0.23***	0.33***	0.26**	0.54***	0.35***	0.4***	0.3***	0.69***	0.43***	0.25***
liczba obserwacji	9372	3439	7584	1648	3470	6877	5831	3092	2623	3108	3258
LR (chi2)	877***	637***	1016***	381***	176***	376***	857***	534***	143***	293***	525***

Uwagi: poziomy odniesienia: nieubogi w poprzednim okresie, nieubogi w pierwszym okresie, wykształcenie wyższe, mężczyzna, pracujący, głowa gospodarstwa w wieku 35-44, średni stan zdrowia, zamężna/zonaty. Przez ***, ** i * oznaczono istotność na poziomie odpowiednio 1%, 5% i 10%. Kropką oznaczono braki w poziomach zmiennych dla niektórych krajów. W przypadku Cypru i Litwy w estymacji nie uwzględniono wszystkich zmiennych (ozn. -) ze względu na problemy ze zbieżnością. Brak modeli dla Islandii, Malty, Słowacji i Węgier wynika z małej liczebności oraz problemów w osiągnięciu zbieżności. Istotność rho policzono za pomocą likelihood ratio test. Próba zbilansowana poprzez usunięcie obserwacji, dla których dostępne były dane za wszystkich okresów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie EU-SILC 2009, za lata 2005-2008.

ANEKS DO CZĘŚCI IV

Załącznik IV. 1 | Modelowane elementy reform podatkowo-świadczeniowych w latach 2005-2010

S-Z1) Likwidacja ulgi podatkowej na dzieci

W tej symulacji z pakietu reform 2005-2010 wyłączone zostało wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci – symulowane reformy pokazują zatem wyizolowany wpływ ulgi podatkowej na dochody gospodarstw domowych.

S-Z2) Podniesienie wartości kryteriów dochodowych w świadczeniach rodzinnych w połączeniu z likwidacją ulgi podatkowej na dzieci

Ta symulacja pokazuje łączny efekt symulacji S2 i S-Z1, czyli podniesienia kryteriów dochodowych w systemie świadczeń rodzinnych łącznie z wycofaniem ulgi podatkowej na dzieci.

Tabela IV.A.1 | Elementy systemu wspierania rodzin w scenariuszach S1, S2, S3, S-Z1, S-Z2 (w złotych miesięcznie)

	Symulowany scenariusz				
	Pakiet reform 2005-10 (S1)	Scenariusz S2	Scenariusz S3	Scenariusz S-Z1	Scenariusz S-Z2
Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego					
Kryterium dochodowe	580,84	580,84	580,84	504,00	580,84
Kryterium dochodowe, gdy w rodzinie jest dziecko niepełnosprawne	671,88	671,88	671,88	583,00	671,88
Wartości zasiłku na dziecko:					
- pierwsze i drugie dziecko/ dziecko w wieku 0-4	49,56 ¹⁾	68,00	49,56 ¹⁾	68,00	68,00
- trzecie dziecko/ dziecko w wieku 5-17	61,08 ¹⁾	91,00	61,08 ¹⁾	91,00	91,00
- czwarte i kolejne dziecko dziecko w wieku 18 lat i więcej	76,06 ¹⁾	98,00	76,06 ¹⁾	98,00	98,00
Dodatki:					
- z tytułu samotnego wychowywania dziecka					
a) kwota na dziecko	195,92	170,00	195,92	170,00	170,00
b) kwota na dziecko, jeśli dziecko jest niepełnosprawne	92,20	80,00	92,20	80,00	80,00
- z tytułu wychowywania dziecka w okresie urlopu wychowawczego	460,98	400,00	460,98	400,00	400,00
- dla rodzin wielodzietnych	57,62	80,00	57,62	80,00	80,00
- z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	103,72	100,00	103,72	100,00	100,00
- z tytułu edukacji i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego					
a) dziecko w wieku 0-4 lat	57,62	60,00	57,62	60,00	60,00
b) dziecko w wieku 5 lat i więcej	80,67	80,00	80,67	80,00	80,00
- z tytułu urodzenia dziecka	576,23	1000,00	576,23	1000,00	1000,00
Świadczenia opiekuńcze					
Świadczenie pielęgnacyjne					
a) kryterium dochodowe	671,88	-	671,88	-	-
b) kwota świadczenia	484,03	520,00	484,03	520,00	520,00
Zasiłek pielęgnacyjny	165,95	153,00	165,95	153,00	153,00
Zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka					
"Becikowe"	-	1 000,00	0,00	1 000,00	1 000,00
Ulga na dziecko					
Maksymalna kwota odliczenia na jedno dziecko	-	92,67	92,67	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIMPL.

Uwagi: ¹⁾ w scenariuszach S1 i S3 kwota zasiłku rodzinnego zależna od liczby dzieci w rodzinie, w pozostałych scenariuszach – od wieku dziecka.

Parametry systemu świadczeń rodzinnych przyjęte w symulacjach (łącznie z Systemami S0, S1, S2 i S3) przedstawiono w Tabeli IV.A1. Wpływ symulowanych rozwiązań na poziom ubóstwa przedstawiono w Tabeli IV.A2, a ich efekt na liczbę wypłacanych świadczeń rodzinnych i koszty systemu świadczeń rodzinnych w Tabeli IV.A3. W scenariuszach S-Z1 i S-Z2 pokazano wpływ ulgi rodzinnej na dochody gospodarstw domowych i poziom ubóstwa. Symulowana korzyść z wprowadzenia ulgi podatkowej na dzieci to około 7 mld złotych rocznie.¹ Jak można by się spodziewać efekt ulgi na miary ubóstwa quasi-absolutnego i absolutnego jest stosunkowo niski (ogranicza je o około 0,1 p.p.). W przypadku ubóstwa relatywnego, ze względu na efekt jaki ulga na dzieci ma na poziom progu ubóstwa, który w wyniku wprowadzenia ulgi rośnie z 910,20 zł do 931,77 zł, mimo wzrostu dochodu gospodarstw rośnie ogólna skala ubóstwa z 15,8% do 16,0%. Ulga na dzieci poprawia jednak pozycję dochodową gospodarstw z dziećmi, ograniczając relatywne ubóstwo wśród dzieci z 20,5% do 20,2%. Co ciekawe, gdyby wycofanie ulgi na dzieci połączone było z podniesieniem kryteriów dochodowych w systemie świadczeń rodzinnych (system S-Z2), ubóstwo relatywne spadłoby jeszcze bardziej (do 15,5%), a relatywne ubóstwo wśród dzieci byłoby na niższym poziomie niż w systemie z 2010 roku. Taki efekt jest wynikiem przekierowania części środków z ulgi podatkowej dla średniozamożnych gospodarstw z dziećmi. W przeciwieństwie jednak do podniesienia wartości świadczeń rodzinnych, nie ma ono znaczącego wpływu na quasi-absolutne i absolutne wartości ubóstwa.

Tabela IV.A.2 | Reformy 2005-2010: miary ubóstwa i korzyści gospodarstw domowych

	Symulowane scenariusze					
	System bazowy (S0)	Pakiet reform 2005-10 (S1)	Scenariusz S2	Scenariusz S-3	Scenariusz S-Z1	Scenariusz S-Z2
I. 60% mediany dochodu do dyspozycji:						
- próg ubóstwa (w zł)	931,77	887,58	934,78	930,91	910,20	913,33
- poziom ubóstwa	16,0%	15,9%	15,7%	16,4%	15,8%	15,5%
- mediana luki ubóstwa (w zł)	469,13	468,73	482,3	494,42	451,1	468,21
- poziom ubóstwa – dzieci	20,2%	21,6%	19,6%	21,2%	20,5%	19,8%
- poziom ubóstwa – working poor	10,9%	11,1%	10,7%	11,1%	10,9%	10,6%
II. Ubóstwo quasi-absolutne:						
- próg ubóstwa (w zł)	675,27	675,27	675,27	675,27	675,27	675,27
- poziom ubóstwa	6,4%	7,7%	6,4%	7,0%	6,8%	6,7%
- mediana luki ubóstwa (w zł)	332,45	352,09	334,41	345,71	322,52	325,77
- poziom ubóstwa – dzieci	8,3%	10,9%	8,2%	9,6%	8,8%	8,7%
- poziom ubóstwa – working poor	4,6%	5,4%	4,5%	4,9%	4,8%	4,7%
III. Ubóstwo absolutne:						
- próg ubóstwa (w zł)	472,72	472,72	472,72	472,72	472,72	472,72
- poziom ubóstwa	2,4%	2,8%	2,4%	2,6%	2,4%	2,4%
- mediana luki ubóstwa (w zł)	366,72	400,25	371,64	369,35	362,96	364,08
- poziom ubóstwa – dzieci	2,8%	3,9%	2,8%	3,4%	2,9%	2,9%
- poziom ubóstwa – working poor	2,0%	2,2%	2,0%	2,1%	2,0%	2,0%
IV. Korzyść gospodarstw domowych z wprowadzenia systemu (mld zł rocznie)		-25,169	1,037	-1,033	-7,044	-5,921

Uwagi: Dzieci definiowane są jako osoby poniżej 18 roku życia.

Źródło: obliczenia własne na podstawie modelu SIMPL w oparciu o dane BBGD 2010.

Tabela IV.A.3 | Całkowity koszt i liczba uprawnionych do zasiłku rodzinnego w scenariuszach S0, S1, S2, S3, S-Z1, S-Z2

	Symulowane scenariusze					
	System bazowy (S0)	Pakiet reform 2005-10 (S1)	Scenariusz S2	Scenariusz S-3	Scenariusz S-Z1	Scenariusz S-Z2
Zasiłek rodzinny:						
- liczba odbiorców (rodziny) w tys.	1 544	2 096	1 881	1 914	1 623	1 988
- liczba odbiorców (dzieci) w tys.	3 305	4 428	3 934	4 046	3 480	4 157
- zagregowana kwota w mln zł	3 420,4	2 832,4	4 072,7	2 592,4	3 604,4	4 305,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie modelu SIMPL w oparciu o dane BBGD 2010.

¹ Symulowana wartość ulgi na dzieci przewyższa administracyjne dane dotyczące wykorzystania tej ulgi podatkowej (patrz Tabela IV.B.6), co związane jest z nadreprezentacją gospodarstw domowych z dziećmi w danych BBGD i koniecznością uznania wszystkich deklarowanych dochodów z pracy jako legalnych dochodów podlegających opodatkowaniu.

Załącznik IV.2 | Uzupełnienie do opisu systemu podatkowo-świadczeniowego (z Rozdziału 1.1 Części IV)

Świadczenia rodzinne

Dochód rodziny, wykorzystywany do kryterium dochodowego do zasiłku rodzinnego definiowany jest w *Ustawie o świadczeniach rodzinnych* jako suma przeciętnych miesięcznych dochodów wszystkich jej członków, osiągniętych w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy. Dotyczy to dochodów netto, tj. po odliczeniu podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne.

Tabela IV.B.1 | Świadczenia rodzinne w okresie 2005-2012 (w złotych miesięcznie)

System świadczeń	Rozpatrywany okres roku zasiłkowego									
	09.05	01.06	09.06	09.07	09.08	11.09	01.10	11.10	11.11	11.12
Od:	09.05	01.06	09.06	09.07	09.08	11.09	01.10	11.10	11.11	11.12
Do:	12.05	08.06	08.07	08.08	10.09	12.09	10.10	10.11	10.12	10.13
Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego										
Kryterium dochodowe	504	504	504	504	504	504	504	504	504	539
Kryterium dochodowe dla rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym	583	583	583	583	583	583	583	583	583	623
Wartości zasiłku na dziecko:										
- pierwsze i drugie dziecko/ dziecko 0-4 lata	43	43	48 ¹⁾	48	48	68	68	68	68	77
- trzecie dziecko/ dziecko 5-17 lat	53	53	64 ¹⁾	64	64	91	91	91	91	106
- czwarte i kolejne dziecko/ dziecko 18 lat i więcej	66	66	68 ¹⁾	68	68	98	98	98	98	115
Dodatki:										
- z tytułu samotnego wychowywania dziecka										
a) kwota na dziecko	170	170	170	170	170	170	170	170	170	170
b) kwota na dziecko, jeśli dziecko jest niepełnosprawne	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
- z tytułu wychowywania dziecka w okresie urlopu wychowawczego	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
- dla rodzin wielodzietnych	50	50	80	80	80	80	80	80	80	80
- z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	90	90	100	100	100	100	100	100	100	100
- z tytułu edukacji i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego										
a) dziecko 0-4 lata	50	50	60	60	60	60	60	60	60	60
b) dziecko 5 lat i więcej	70	70	80	80	80	80	80	80	80	80
- z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania										
a) na internat/stancję	80	80	90	90	90	90	90	90	90	90
b) na dojazd do szkoły	40	40	50	50	50	50	50	50	50	50
- z tytułu urodzenia dziecka	500	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
Świadczenia opiekuńcze²⁾										
Świadczenie pielęgnacyjne										
a) kryterium dochodowe	583	583	583	583	583	583	-	-	-	-
b) kwota świadczenia	420	420	420	420	420	520	520	520	520	520
Zasiłek pielęgnacyjny	144	144	153	153	153	153	153	153	153	153
Zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka³⁾										
"Becikowe"	-	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000

Uwagi:

¹⁾ zasiłek rodzinny zależy od wieku dziecka zamiast od liczby dzieci od 01.09.2006 r.

²⁾ według stanu na 12.2012 r. - prowadzone są prace nad rządowym projektem nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych, który zakłada wprowadzenie zmian w zakresie kwot, formy i osób uprawnionych do świadczeń opiekuńczych od 01.07.2013 r.

³⁾ od 01.2013 r. obowiązuje kryterium dochodowe dla tej zapomogi

Źródło: na podstawie danych MPiPS.

Osobami uprawnionymi do otrzymywania zasiłku rodzinnego są rodzice lub opiekunowie prawni (lub faktyczni) dziecka, do momentu ukończenia przez dziecko 18-go roku życia lub 21-go roku życia pod warunkiem kontynuowania nauki lub 24-go roku życia pod warunkiem kontynuowania nauki oraz przyznanego orzeczenia o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności.

Zasiłek pielęgnacyjny przyznawany jest niepełnosprawnemu dziecku, osobie dorosłej legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (lub umiarkowanym jeśli niepełnosprawność powstała przed ukończeniem 21 roku życia) lub osobie, która ukończyła 75 lat, jeśli nie jest uprawniona do pobierania dodatku pielęgnacyjnego wypłacanego razem z emeryturą lub rentą. Zasiłek ten przyznawany jest na okres ważności orzeczenia o niepełnosprawności.

Świadczenie pielęgnacyjne otrzymać mogą rodzice lub inne osoby obciążone obowiązkiem alimentacyjnym lub opiekun faktyczny dziecka, jeśli nie podejmują bądź zrezygnują z pracy, aby sprawować opiekę nad osobą niepełnosprawną wymagającą szczególnej opieki. Za osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego opłacane są składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie zdrowotne.

Zgodnie z zasadą pomocniczości, dodatek dla osób samotnie wychowujących dziecko przyznawany jest wyłącznie w sytuacji obiektywnego braku możliwości zasądzenia alimentów od drugiego z rodziców (w związku z jego śmiercią lub jeśli ojciec dziecka jest nieznanym lub jeśli powództwo o świadczenie alimentacyjne zostało sądownie oddalone).

Tabela IV.B.2 | Świadczenia rodzinne w okresie 2005-2011: liczba odbiorców i całkowite wydatki

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Świadczenia rodzinne ogółem:							
- liczba odbiorców (rodziny w tys.)	b.d.	2 531	2 674	2 590	2 304	2 219	2 175
- całkowita kwota świadczeń (mld zł)	7,797	7,478	7,916	7,394	7,161	7,938	7,952
Zasiłek rodzinny							
- liczba odbiorców (dzieci w tys.)	5 192,8	4 595,4	4 266,4	3 768,3	3 314,9	3 003,3	2 767,7
- całkowita kwota świadczeń (mld zł)	2,853	2,807	3,112	2,746	2,553	3,091	2,843
Dodatki do zasiłku rodzinnego ogółem:							
- zagregowana kwota (mld zł)	3,229	2,627	2,656	2,420	2,246	2,057	1,876
Liczba odbiorców wybranych dodatków do zasiłku rodzinnego (dzieci w tys.):							
- z tytułu samotnego wychowywania dziecka	714,9	179,4	173,3	161,6	149,3	139,4	130,2
- dla rodzin wielodzietnych	767,4	775,3	706,8	629,7	558,9	504,7	462,1
Świadczenie pielęgnacyjne							
- liczba odbiorców (dzieci w tys.)	71,2	71,5	70,4	69,9	67,9	108,4	168,4
- całkowita kwota świadczeń (mld zł)	0,354	0,357	0,349	0,336	0,349	0,667	1,031
Zasiłek pielęgnacyjny							
- liczba odbiorców (dzieci w tys.)	642,9	676,1	727,8	771,3	836,0	873,0	898,0
- całkowita kwota świadczeń (mld zł)	1,112	1,209	1,336	1,416	1,535	1,603	1,649

Uwagi: liczba odbiorców podana jest jako przeciętna miesięczna. Zagregowane kwoty to roczne wydatki podane w złotych.

Źródło: Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 marca 2006 r. Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2006 r. (2007, 2008, 2009, 2010, 2011), MPiPS.

Najważniejsze zmiany w systemie świadczeń rodzinnych w latach 2005-2012

Ustawa o świadczeniach rodzinnych reguluje zasadę weryfikacji w trzyletnich odstępach czasu zarówno wysokości kryteriów dochodowych dla zasiłku rodzinnego i jego dodatków, jak i kwot poszczególnych świadczeń. Po 2005 roku takiej weryfikacji dokonywano trzykrotnie – we wrześniu 2006 roku, w listopadzie 2009 i 2012 roku. W wyniku weryfikacji z lat 2006 i 2009 kryterium dochodowe uprawniające do zasiłku rodzinnego pozostawione zostało na niezmiennym poziomie, czego pochodną była znacząca redukcja liczby osób, których dochód do dyspozycji pozwalał na zakwalifikowanie się do kręgu osób uprawnionych. Według szacunków przedstawionych w Myk i in. (2011) nominalne zamrożenie wartości progów dochodowych w latach 2005-2011 ograniczyło liczbę dzieci otrzymujących zasiłek rodzinny o około 820 tysięcy. Natomiast, od listopada 2012 roku kryterium dochodowe zostało podwyższone.

Od września 2006 roku zmieniły się zasady naliczania kwot zasiłku rodzinnego, którego wartość uzależniona została od wieku dzieci w miejsce liczby dzieci w rodzinie. Realna wysokość kwot zasiłku rodzinnego wzrosła zarówno w wyniku zmian wprowadzonych w 2006 roku, jak i w czasie weryfikacji systemu świadczeń rodzinnych w 2009 i 2012 roku, przy czym przy pierwszej weryfikacji w 2006 roku zwiększono także kwoty większości dodatków do tego zasiłku, jak i zasiłku pielęgnacyjnego, natomiast przy kolejnych dwóch weryfikacjach kwoty dodatków pozostawiono na niezmiennym poziomie. Konsekwencją tych weryfikacji było skierowanie świadczeń o realnie wyższej wartości do mniejszej liczby rodzin.

W latach 2005-2011 istotne zmiany objęły także inne elementy systemu świadczeniowego. Wejście w życie od września 2009 roku zasady pomocniczości, która zniósła możliwość otrzymania zasiłku z tytułu samotnego wychowywania dziecka niezależnie od zasądzonych alimentów od drugiego rodzica dziecka oraz efektywności ich egzekucji, przyczyniło się do drastycznej redukcji liczby osób otrzymujących świadczenie z tego tytułu (o ponad 75%). Co prawda, równoległe z wprowadzeniem powyższej zasady wprowadzono również środki uzupełniające dodatek z tytułu samotnego wychowywania w wysokości 50 zł na dziecko (max. 100 zł na rodzinę), jednak przysługiwały one wyłącznie rodzinom niepełnym o szczególnie niskich dochodach – poniżej 50% kryterium dochodowego – i zostały wycofane z dniem 1 września 2006 roku. W 2005 roku wycofano dodatek dla osób samotnie wychowujących dziecko do lat 7, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych (który wynosił 400 zł na rodzinę), natomiast do grona dodatków do zasiłku rodzinnego włączono dodatek dla rodzin wielodzietnych.

Od stycznia 2009 r. rozszerzony został krąg osób uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, a od 2010 roku przy przyznawaniu tego świadczenia przestało obowiązywać kryterium dochodowe (co przełożyło się na 40% wzrost liczby osób uprawnionych), natomiast od 2011 roku wprowadzono ograniczenie w postaci możliwości przyznania jednej osobie lub jednej rodzinie maksymalnie jednego świadczenia.

Zmiany wartości poszczególnych elementów świadczeń rodzinnych prześledzić można w Tabeli IV.B1 natomiast liczbę osób otrzymujących wybrane świadczenia oraz wysokość wydatków z budżetu państwa przeznaczanych na te świadczenia przedstawia Tabela IV.B2.

Nie ulega wątpliwości, że system świadczeń rodzinnych w ciągu ostatnich lat został znacząco zmodyfikowany. Z jednej strony w realnym wymiarze wzrosły wartości zasiłków rodzinnych, z drugiej natomiast, ze względu na utrzymanie wartości na nominalnie niezmiennym poziomie, spadła realna wartość większości dodatków. Zamrożenie na nominalnym poziomie wartości kryterium dochodowego oraz realny wzrost dochodów rodzin z dziećmi doprowadził do znaczącego spadku liczby dzieci uprawnionych do otrzymywania zasiłku, choć jednocześnie upowszechniono dostęp do świadczeń pielęgnacyjnych i wprowadzono powszechną zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka. Jak przedstawiono w Rozdziale 2 Części IV, zmiany te znacząco wpłynęły na poziom dochodów rodzin z dziećmi i przyczyniły się do ograniczenia absolutnego poziomu ubóstwa wśród dzieci, jednak ich wpływ na poziom ubóstwa relatywnego był nieznaczny. Następnie przedstawiono wyniki symulacji efektów weryfikacji z 2012 roku. Choć w wyniku tych zmian realne wartości świadczeń rodzinnych wzrosły, to jednak ich wpływ na zakres ubóstwa okazuje się nieznaczny.

Dodatek mieszkaniowy

Tabela IV.B.3 | Dodatek mieszkaniowy 2005-2010: całkowity koszt i liczba wypłaconych świadczeń

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba wypłaconych świadczeń (w tys.)	9 174,6	8 472,7	7 113,2	5 568,3	4 979,6	5 058,7
Całkowita kwota świadczeń (w mld zł)	1,240	1,168	1,047	0,818	0,807	0,866

Źródło: *Gospodarka mieszkaniowa w 2005 r. (2006, 2007, 2008, 2009, 2010)*, GUS.

Pomoc społeczna

Pełna lista przesłanek do udzielenia pomocy społecznej została zawarta w art. 7 *Ustawy o pomocy społecznej*.

Pełna lista świadczeń pieniężnych i niepieniężnych z pomocy społecznej wymieniona jest w art. 36 *Ustawy*.

Kwota przyznawanego zasiłku stałego ustalana jest w postaci różnicy między wysokością odpowiedniego kryterium dochodowego a dochodem danej osoby lub dochodem na osobę w rodzinie, przy czym nie może być niższa niż 30 zł miesięcznie i równocześnie nie może przekroczyć 529 zł w przypadku osoby samotnie gospodarującej i 456 zł na osobę w przypadku większych gospodarstw domowych.

Kwota przysługującego zasiłku okresowego ustalana jest do wysokości różnicy między odpowiednim kryterium dochodowym a dochodem osoby samotnie gospodarującej lub dochodem na osobę w rodzinie, przy czym nie może być niższa niż połowa wartości powyższych różnic.² Jednocześnie wypłacana kwota musi zawierać się w przedziale od 20 zł miesięcznie do maksymalnie 418 zł w przypadku osób samotnie gospodarujących i 456 zł w przypadku rodzin.

Podobnie jak w przypadku świadczeń rodzinnych, kryteria dochodowe i wartości zasiłków z pomocy społecznej poddawane są weryfikacji co 3 lata.

Tabela IV.B.4 | Świadczenia z pomocy społecznej w okresie 2005-2012 (w złotych miesięcznie)

Od:	Rozpatrywany okres roku zasiłkowego							
	10.05	10.06	10.07	10.08	10.09	10.10	10.11	10.12
Do:	09.06	09.07	09.08	09.09	09.10	09.11	09.12	09.13
Kryterium dochodowe dla zasiłku stałego i okresowego (zł miesięcznie):								
- osoba samotnie gospodarująca	461	477	477	477	477	477	477	542
- osoba pozostająca w rodzinie	316	351	351	351	351	351	351	456
Wysokość zasiłku (zł miesięcznie na osobę):								
Zasiłek stały (min.-maks.):								
- osoba samotnie gospodarująca	30-418	30-444	30-444	30-444	30-444	30-444	30-444	30-529
- osoba pozostająca w rodzinie	30-316	30-351	30-351	30-351	30-351	30-351	30-351	30-456
Zasiłek okresowy (min.-maks.):								
- osoba samotnie gospodarująca	20-418	20-418	20-418	20-418	20-418	20-418	20-418	20-418
- osoba pozostająca w rodzinie	20-316	20-351	20-351	20-351	20-351	20-351	20-351	20-456

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.premier.gov.pl.

Tabela IV.B.5 | Łączne świadczenia z tytułu pomocy społecznej organizowanej przez administrację rządową i samorządową w latach 2005-2011: liczba otrzymujących świadczenia i całkowite wydatki

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pomoc pieniężna¹:							
Liczba odbiorców (tys.)	2 201,05	2 623,63	1 941,41	1 685,73	1 732,29	1 760,32	1 700,70
Całkowita kwota świadczeń (mln zł.)	2 176,73	2 953,49	2 493,34	2 647,14	2 686,85	2 714,88	2 694,68
w tym:							
- zasiłek stały							
Liczba odbiorców (tys.)	171,34	182,16	184,30	182,62	184,25	189,11	192,64
Całkowita kwota świadczeń (mln zł.)	516,71	561,46	602,83	605,13	622,21	648,30	663,21
- zasiłek okresowy							
Liczba odbiorców (tys.)	669,47	645,01	552,60	444,68	459,55	464,40	455,61
Całkowita kwota świadczeń (mln zł.)	543,02	611,71	541,10	647,87	645,40	636,86	643,47
- zasiłek celowy²							
Liczba odbiorców (tys.)	1 272,42	1 702,82	1 108,89	962,72	991,55	1 010,84	956,53
Całkowita kwota świadczeń (mln zł.)	562,79	1 196,73	736,69	768,09	775,72	789,76	745,35
Pomoc niepieniężna³:							
Liczba odbiorców (tys.)	1 289,70	1 327,82	1 243,72	1 122,01	1 053,74	1 015,92	992,88
Całkowita kwota świadczeń (mln zł.)	708,88	784,03	832,67	871,73	902,01	932,75	950,25

Uwagi: uwzględnione zostały świadczenia realizowane w ramach zadań zleconych gminom, zadań własnych gmin, zadań własnych powiatowych centrów pomocy rodzinie, zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiatowe centra pomocy rodzinie.

¹ Obejmuje zasiłki stałe, okresowe, celowe, pomoc pieniężną na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki, rodzinom zastępczym, cudzoziemcom.

² Obejmuje pozycje „inne zasiłki celowe i w naturze”

³ Obejmuje pomoc niepieniężną w postaci schronienia, posiłku, ubrania, sprawienia pogrzebu, usług opiekuńczych, pomocy na uzyskanie odpowiednich warunków mieszkaniowych, zagospodarowanie, uzyskanie zatrudnienia oraz pracy socjalnej.

Źródło: Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za styczeń – grudzień 2005 (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011), MPiPS-03.

Pieniężna pomoc społeczna może zostać przyznana osobom, których dochód przekracza kryterium dochodowe w szczególnie uzasadnionych przypadkach w formie specjalnego zasiłku celowego lub w postaci jednego z pozostałych zasiłków, jednak pod warunkiem późniejszego zwrotu całości lub części otrzymanej pomocy.

W ramach pomocy o charakterze niepieniężnym wyróżnić można pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne i interwencję kryzysową, które świadczone są niezależnie od osiąganego przez osobę samotną lub rodzinę dochodu, zaś ich główną przesłanką jest pomoc w niematerialnych aspektach życia, np. w sytuacji wystąpienia problemów psychospołecznych. Pomoc rzeczowa udzielana jest osobom i rodzinom potrzebującym odpowiednio do rodzaju potrzeby, w formie zapewnienia schronienia, noclegu, posiłku lub niezbędnej odzieży.

Osoby, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych udzielane są usługi opiekuńcze bądź specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania lub w ośrodku wsparcia. Korzystanie z usług ośrodków wsparcia może mieć formę odpłatną lub nieodpłatną, przede wszystkim w zależności od rodzaju świadczonych usług.

Ulga prorodzinna

Ulga podatkowa na dziecko przysługuje jeśli dziecko nie ukończyło 18 lat lub nie ukończyło 25 roku życia i jednocześnie kontynuowało naukę i nie uzyskało w roku podatkowym dochodów przekraczających kwotę wolną od podatku lub bez względu na wiek dziecka, jeśli otrzymywało zasiłek pielęgnacyjny lub rentę socjalną.

Tabela IV.B.6 | Ulga prorodzinna: 2007-2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Maksymalna kwota odliczenia na jedno dziecko (zł miesięcznie)	-	-	95,42	97,81	92,67	92,67	92,67	92,67	92,67 ¹
Całkowita wartość odpisu ulgi na dzieci (mld zł rocznie):	-	-	5,432	6,044	5,633	5,684	5,740	b.d.	b.d.
Liczba podatników korzystających z ulgi (w mln)	-	-	3,974	4,206	4,337	4,303	4,364	b.d.	b.d.
Przeciętna wartość ulgi na podatnika (zł rocznie)	-	-	1 367	1 437	1 299	1 321	1 315	b.d.	b.d.

Uwagi: ¹ Przy rozliczeniu za 2013 rok obowiązujące kwoty ulgi wynoszą: 92,67 zł na pierwsze i drugie dziecko; 139 zł na trzecie dziecko; 185,34 zł na czwarte i kolejne dzieci.

Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2007 rok (2008, 2009, 2010, 2011), Ministerstwo Finansów.

Zasiłek dla bezrobotnych

Zasiłek dla bezrobotnych jest przyznany na okres 12 miesięcy bezrobotnym zamieszkałym w powiatach, w których stopa bezrobocia przekraczała 150% przeciętnej stopy bezrobocia dla całego kraju lub osobom, które ukończyły 50 lat, jednocześnie legitymując się przynajmniej 20-letnim stażem pracy lub osobom posiadającym na utrzymaniu dziecko do 15 roku życia, których bezrobotny małżonek wyczerpał okres uprawniający do pobierania zasiłku.

Tabela IV.B.7 | Bezrobocie i zasiłek dla bezrobotnych: 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (stan na 31.12; w tys.)	2 773,0	2 309,4	1 746,6	1 473,8	1 892,7	1 954,7	1 982,7
Liczba bezrobotnych otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych (w tys.)	371,1	331,2	264,3	224,9	334,1	345,7	309,0
Odsetek bezrobotnych otrzymujących zasiłek:	13,4%	14,3%	15,1%	15,3%	17,7%	17,7%	15,6%
Wypłacone zasiłki brutto (mln zł rocznie):	2 258,5	2 080,4	1 688,6	1 465,2	2 280,6	2 622,9	2 435,8

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej (2006-2011), GUS; Biuletyn Statystyczny 2006-2011, GUS.

Wydawca :

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich
Aleje Jerozolimskie 65/79, 00-697 Warszawa
Tel. +48 22 237 00 00, fax +48 22 237 00 99
www.crzl.gov.pl

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie
ISBN 978-83-61638-82-7



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO PRACY
I POLITYKI SPOŁECZNEJ

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

