

TOMASZ PANEK*
JAN ZWIERZCHOWSKI**

Ubóstwo w krajach Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych celów polityki społecznej Unii Europejskiej i krajów członkowskich jest walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Działania mające na celu ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego stanowią, obok działań nakierowanych na wspieranie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i zatrudnienia, jeden z głównych obszarów zainteresowania i zarazem wsparcia Komisji Europejskiej oraz były jednym z głównych filarów strategii lizbońskiej. Także w zrewidowanej wersji strategii lizbońskiej obszar ten, związany z procesem integracji społecznej, pozostaje ważnym elementem działań strategicznych Unii Europejskiej. W 2010 r. Rada Europy ustaliła 5 głównych celów strategii Europa 2020. Jeden z nich dotyczył promocji integracji społecznej, w szczególności poprzez redukcję ubóstwa (Copeland, Daly 2012).

Proces integracji społecznej w ramach UE, a w tym zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego, realizowany jest od 2000 r. za pomocą tzw. Otwartej Metody Koordynacji (*Open Method of Coordination* – OMC). Metoda ta zakłada, że państwa członkowskie UE mają dużą swobodę zarówno przy doborze środków i sposobów zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, jak i przy wyborze priorytetów, na których skupiają swoje działania. Jednocześnie kraje członkowskie wymieniają swoje doświadczenia w zakresie osiągania postępów w procesie integracji społecznej, a w tym zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, najlepszych praktyk w tym obszarze oraz monitoringu i ocenie efektywności prowadzonych działań. Dzięki zdecentralizowanemu charakterowi Metody Otwartej Koordynacji może być ona z powodzeniem realizowana w ramach całej UE po-

* Prof. dr hab. Tomasz Panek – Instytut Statystyki i Demografii, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; e-mail: tompa@sgh.waw.pl

** Dr Jan Zwierzchowski – Instytut Statystyki i Demografii, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; e-mail: jzwier@sgh.waw.pl

mimo dużych różnic w poziomie rozwoju ekonomicznego oraz różnic kulturowo-społecznych członków UE (Büchs 2007).

Pomimo pozostawienia znacznej swobody krajom członkowskim w zakresie sposobów i środków zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego Komisja Europejska przywiązuje dużą wagę do porównywalności międzynarodowej rezultatów polityk poszczególnych krajów w tym obszarze. W celu monitorowania rezultatów tych polityk została stworzona w 2001 r., wspólna dla wszystkich krajów, lista 18 podstawowych wskaźników ubóstwa i wykluczenia społecznego (Atkinson i in. 2002). Lista ta ulega stałym modyfikacjom i uzupełnieniom¹. Znajdują się na niej zarówno wskaźniki umożliwiające analizę ubóstwa na wartościach dochodów uzyskiwanych przez gospodarstwa domowe (wskaźniki wyrażane w formie monetarnej), jak i na symptomach ubóstwa (wskaźniki wyrażane w formie niemonetarnej). Jednocześnie uruchomiono nowe badanie, Europejskie Badanie Dochodów i Warunków Życia (*EU Statistics on Income and Living Conditions – EU-SILC*), które dostarcza porównywalnych dla krajów członkowskich UE danych dotyczących warunków życia ludności, w tym ubóstwa i wykluczenia społecznego (Wolf i in., 2010). Na podstawie wyników badania EU-SILC obliczane są wartości podstawowych wskaźników ubóstwa i wykluczenia społecznego, a na tej podstawie prowadzony jest monitoring oraz analizy porównawcze ubóstwa i wykluczenia społecznego w ramach UE.

W celu odpowiedniej alokacji funduszy UE nakierowanych na walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz oceny efektywności ich wykorzystania konieczny jest stały monitoring ubóstwa. W artykule przedstawiono propozycje modyfikacji aktualnie rekomendowanego przez UE podejścia do pomiaru ubóstwa, prowadzące do uzyskania porównywalności ocen ubóstwa między krajami członkowskimi UE. Zasadniczym celem poznawczym jest zaproponowanie metodologii pomiaru ubóstwa pozwalającej na identyfikację tych krajów UE, do których dystrybucja środków pomocowych w ramach Unii Europejskiej umożliwiłaby osiągnięcie przyjętego w strategii Europa 2020 celu zmniejszenia liczby jej najuboższych mieszkańców o 20 mln. Umożliwia ona nie tylko analizę porównawczą różnych aspektów ubóstwa w krajach UE, ale również wskazanie tych krajów UE, do których powinno zostać skierowane finansowe wsparcie, aby osiągnąć przyjęty w strategii Europa 2020 cel zmniejszenia liczby jej najbardziej ubogich mieszkańców o 20 mln. Zostały oszacowane przy tym finansowe koszty osiągnięcia tego celu. Do oceny różnych aspektów ubóstwa zastosowano podejście wielowymiarowe, uwzględniające zarówno wskaźniki monetarne, jak i wskaźniki pozamonetarne (deprywację materialną gospodarstw domowych).

¹ Lista ta jest rozwijana przez Podgrupę Wskaźnikową (*Indicators Sub-Group*) Komitetu ds. Zabezpieczenia Społecznego (*Social Protection Committee – SPC*). Uaktualniona lista wskaźników przyjęta we wrześniu 2009 r. przez SPC znajduje się na stronie internetowej Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>.

1. Ubóstwo – dylematy pomiaru

Pierwszym i zarazem kluczowym krokiem na drodze pomiaru ubóstwa jest zdefiniowanie samej kategorii ubóstwa. Wybór konkretnej definicji ubóstwa ma podstawowe znaczenie dla uzyskiwanych wyników tego pomiaru (Hagennars 1986). W zależności od tej definicji różne grupy społeczeństwa, a w analizach regionalnych różne regiony, mogą zostać uznane za najbardziej dotknięte ubóstwem. Jednocześnie sposób zdefiniowania ubóstwa i metody jego pomiaru wpływają zarówno na alokację funduszy pomocowych UE, jak i na sposób tworzenia programów, formułowanych przez politykę społeczną, nakierowanych na ograniczanie ubóstwa.

We wszystkich definicjach występujących w literaturze przedmiotu ubóstwo związane jest z faktem niezaspokojenia podstawowych potrzeb na pożądanym poziomie (Drewnowski 1997). Formułowane definicje ubóstwa mają jednocześnie na tyle ogólny charakter, że nie wzbudzają większych sporów i są w zasadzie powszechnie akceptowane. Akceptacja ta wynika jednak z faktu, że pozostawiają one otwarte podstawowe kwestie będące przedmiotem wielu kontrowersji, a mianowicie: które potrzeby należy traktować jako podstawowe oraz jaki poziom ich zaspokojenia należy uznać za pożądaną.

Do końca lat 60. dominującym rozwiązaniem przyjmowanym w analizach ubóstwa było „podejście potrzeb podstawowych” (*basic needs approach*). Zapewnienie ich zaspokojenia było w zasadzie jednoznaczne z zapewnieniem możliwości przeżycia. Prekursorami tego ujęcia byli C. Booth (1892) oraz B.S. Rowntree (1901). Ubóstwo było przez nich utożsamiane z poziomem zbyt niskich dochodów, które nie są wystarczające do zaspokojenia tych potrzeb, czy też innymi słowy – nie wystarczają na osiągnięcie poziomu życia uznanego za godny w danym kraju. Sformułowana przez nich koncepcja definicji ubóstwa opierała się na pracach Materialnej Szkoły Dobrobytu (Marshall 1920), która utożsamiała dobrobyt (zamożność) z poziomem dochodów. Stąd też koncepcja ta nazywana jest ubóstwem dochodowym lub też monetarnym.

Stopniowo zakres potrzeb podstawowych objętych kategorią ubóstwa ulegał rozszerzeniu. Wraz z rozszerzaniem zakresu potrzeb podstawowych objętych kategorią ubóstwa postępowała krytyka traktowania ubóstwa wyłącznie w kategoriach monetarnych, zapoczątkowana empirycznymi pracami socjologów (Abel-Smith, Townsend 1965). Towarzyszyło jej jednocześnie przechodzenie od koncepcji rozumienia ubóstwa jedynie jako braku środków finansowych (zasobów ekonomicznych) do zaspokojenia podstawowych potrzeb w kierunku braku możliwości wypełniania funkcji życiowych, wynikających nie tylko z braku zasobów ekonomicznych, ale także z uwarunkowań społecznych i osobistych, niezbędnych do prowadzenia wartościowego życia (*capabilities approach*) (Sen 1985).

Przykładem ewolucji definicji ubóstwa może być tzw. operacyjna definicja ubóstwa, przyjęta przez Radę Ministrów EWG w 1975 r., która jest podstawą pomiaru tego zjawiska w krajach Wspólnoty. Stwierdza się w niej, że ubóstwo „odnosi się

do osób, rodzin, lub grup osób, których zasoby są ograniczone w takim stopniu, że poziom ich życia obniża się poza akceptowane minimum w kraju zamieszkania” (Kordos, Ochocki 1993). Przez zasoby początkowo rozumiano dobra, dochód pieniężny oraz usługi uzyskiwane ze źródeł prywatnych i publicznych (Council for the European Communities 1975). W późniejszym okresie zakres zasobów rozszerzono o zasoby kulturowe i społeczne (Council for the European Communities 1985).

Poszerzanie koncepcji ubóstwa doprowadziło do niefortunnego używania zamiennie pojęcia ubóstwa oraz pojęcia wykluczenia społecznego². Termin „wykluczenie społeczne” został po raz pierwszy użyty przez francuskiego ministra ds. dobrobytu społecznego R. Lenoira (1974). W oficjalnym dokumencie Komisji Europejskiej pojawił się on po raz pierwszy w programie walki z ubóstwem w 1990 r. (Commission of the European Communities, 1990).

W większości definicji wykluczenie społeczne jest określane w kategoriach niemożności uczestniczenia w istotnych aspektach życia społecznego, gospodarczego, politycznego i kulturalnego danego społeczeństwa. Ponadto nieuczestniczenie to nie jest wynikiem wyboru jednostki, lecz przeszkód, jakie ona napotyka. Poszczególne wymiary wykluczenia społecznego często nakładają się na siebie, pogłębiając tym samym marginalizację jednostek.

Wykluczenie społeczne nie powinno być traktowane jako synonim ubóstwa. Brak możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb może być utożsamiany z ubóstwem wyłącznie wtedy, jeżeli jest on wynikiem braku odpowiednich zasobów finansowych. Jednak ubóstwo nie jest przyczyną każdego wykluczenia społecznego. Ubóstwo powinno być tym samym traktowane jako finansowy wymiar wykluczenia społecznego. Podstawowe różnice pomiędzy kategoriami ubóstwa i wykluczenia społecznego przedstawił w swoim opracowaniu P. Abrahamson (2001).

W niniejszym artykule przyjmujemy tzw. ekonomiczną (finansową) definicję ubóstwa. Ubóstwem będziemy określali sytuację, w której jednostka (osoba, rodzina, gospodarstwo domowe) nie dysponuje wystarczającymi środkami finansowymi (zarówno środkami pieniężnymi w postaci dochodów bieżących i dochodów z poprzednich okresów, jak i w formie nagromadzonych zasobów materialnych) pozwalającymi na zaspokojenie jej podstawowych potrzeb na akceptowalnym poziomie.

1.1. Sposób pojmowania i pomiaru ubóstwa

Największe kontrowersje przy pomiarze ubóstwa są związane ze sposobem określania poziomu zaspokojenia potrzeb uznanego za pożądany, czyli sposobem pojmowania ubóstwa (Panek 2011, 2014b). Ubóstwo można pojmować w sposób

² Przegląd podstawowych koncepcji wykluczenia społecznego zawiera m.in. opracowanie H. Silver (1994).

absolutny lub względny³. Kategoria ubóstwa w ujęciu absolutnym opiera się na pojęciu stopnia zaspokojenia potrzeb, zdefiniowanych w konkretnych kategoriach ilościowych i wartościowych. Jednostki (osoby, rodziny, gospodarstwa domowe) są określane jako ubogie, kiedy ich podstawowe potrzeby nie są zaspokojone w sposób wystarczający (Drewnowski 1997). Poziom zaspokojenia ich potrzeb nie jest przy tym odnoszony do poziomu zaspokojenia potrzeb innych członków społeczeństwa. Problem ubóstwa według zwolenników podejścia absolutnego zostaje rozwiązany, gdy wszystkim członkom społeczeństwa zostanie zapewnione zaspokojenie ich podstawowych potrzeb. Ubóstwo w sensie absolutnym może tym samym zostać całkowicie wyeliminowane poprzez wzrost ekonomiczny. Prekursorami podejścia absolutnego do pomiaru ubóstwa są C. Booth (1892) i B.S. Rowntree (1901). Podejście to stosowane jest w praktyce m.in. przez Bank Światowy (Haughton, Khandker 2009) oraz przez UNDP (2014). Pomiar ubóstwa w Polsce według tego ujęcia jest systematycznie prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny (Szukielojć-Bieńkuńska 2008) oraz przez Radę Monitoringu Społecznego (2014).

Kategoria ubóstwa w ujęciu względnym (relatywnym) opiera się na odniesieniu poziomu zaspokojenia potrzeb jednostek (osób, rodzin, gospodarstw domowych) do poziomu zaspokojenia tych potrzeb przez innych członków społeczeństwa. Ubóstwo w ujęciu względnym utożsamiane jest z nadmiernymi rozpiętościami w poziomie zaspokojenia potrzeb w społeczeństwie (w praktyce z nadmiernymi różnicami w poziomie dochodów gospodarstw domowych). Ubóstwo w tym sensie nie może zostać w praktyce całkowicie wyeliminowane lecz tylko zmniejszone, poprzez zmniejszenie nierówności w poziomie zaspokojenia potrzeb. Do prekursorów podejścia relatywnego do pomiaru ubóstwa należy przede wszystkim zaliczyć S.A. Stouffera (1949). Podejście relatywne jest preferowane przez Unię Europejską. W Polsce jest ono w praktyce stosowane przez Główny Urząd Statystyczny (Szukielojć-Bieńkuńska 2008).

Kolejną decyzją, równie trudną i kontrowersyjną jak wybór pomiędzy absolutnym i względnym sposobem pojmowania ubóstwa, jest ustalenie kryteriów ubóstwa. W badaniach zjawiska ubóstwa prowadzonych do lat 70. dominowało podejście jednowymiarowe oparte wyłącznie na wskaźnikach monetarnych. W podejściu tym ocena poziomu zaspokojenia potrzeb odbywała się wyłącznie przez pryzmat dochodów (wydatków) wyrażanych w formie pieniężnej. Stopniowo jednak coraz więcej zwolenników zaczął zyskiwać pogląd, że identyfikacja ubogich oparta jedynie na miernikach monetarnych (poziom uzyskiwanych dochodów lub wydatków) jest dalece niewystarczająca. Nie chodziło tutaj przy tym wyłącznie o fakt niedoszacowywania dochodów deklarowanych przez gospodarstwa domowe biorące udział w badaniach empirycznych. O wiele istotniejsze było przekonanie, że ubóstwo jest zjawiskiem wielowymiarowym i przy jego identyfikacji należałoby

³ Szeroki przegląd absolutnej i relatywnej koncepcji podejścia do sposobu pojmowania ubóstwa można znaleźć np. w opracowaniach C. Seidla (1988) i T. Panka (2011). Oba podejścia do sposobu pojmowania ubóstwa mają swoje zalety i wady (Subramanian 2004).

uwzględniać także czynniki pozamonetarne. Ponadto, co jest niezwykle istotne w badaniach ubóstwa, podejście jednowymiarowe przy ocenie wielkości środków finansowych, jakimi dysponuje jednostka, bierze pod uwagę wyłącznie jej dochody bieżące (strumienie), pomijając dochody i zasoby materialne nagromadzone w poprzednich okresach (zasoby).

Szersze spojrzenie na problem ubóstwa niż wyłącznie przez pryzmat bieżących dochodów (wydatków) przedstawiało w swoich pracach teoretycznych, jak i stosowało w praktyce wielu badaczy (Panek 2011 i 2014b). Na wielowymiarowość pojęcia ubóstwa wskazują m.in. autorzy raportu zawierającego rekomendacje dla Unii Europejskiej, dotyczące wskaźników ubóstwa i wykluczenia społecznego (Atkinson i in. 2002).

2. Identyfikacja ubogich w ramach strategii Europa 2020

W przypadku podejścia jednowymiarowego (monetarne) dla wyodrębnienia podpopulacji ubogich jest wyznaczany pewien krytyczny poziom dochodów lub wydatków zwany granicą ubóstwa, poniżej którego zaspokojenie podstawowych potrzeb nie jest możliwe. W podejściu wielowymiarowym dla identyfikacji subpopulacji ubogich możliwe są różne rozwiązania (Panek 2011).

W 2010 r. zostały podjęte przez Grupę Wskaźnikową (*Indicators Sub-group* – ISG) Komitetu ds. Zabezpieczenia Społecznego UE (*EU Social Protection Committee* – SPC) prace mające na celu opracowanie systemu wskaźników monitorujących postępy integracji społecznej w ramach EU. Ostatecznie w czerwcu 2010 r. Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (*Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council* – EPSCO) zaakceptowała propozycję Komitetu ds. Zabezpieczenia Społecznego, aby ocena realizacji strategii Europa 2020 w zakresie integracji społecznej opierała się na kombinacji trzech następujących kryteriów wykluczenia społecznego i ubóstwa:

- uzyskiwanie dochodów niższych od granicy ubóstwa (ubóstwo monetarne),
- podleganie deprivacji materialnej (ubóstwo niemonetarne),
- życie w gospodarstwach bez osób pracujących.

Granice ubóstwa monetarnego ustalane są w UE na podstawie dochodów gospodarstw domowych niezależnie dla każdego z krajów. Osoba jest uznawana za ubogą monetarnie, gdy należy do gospodarstwa domowego, którego dochód ekwiwalentny⁴ jest niższy od wartości 60% mediany rozkładu dochodów w danym kraju.

Pomiar deprivacji materialnej (ubóstwa niemonetarne) oparty jest na następujących 9 symptomach ubóstwa niemonetarne:

⁴ Dochody ekwiwalentne to dochody porównywalne pomiędzy gospodarstwami domowymi o różnej wielkości i strukturze demograficznej (Panek 2011).

- brak możliwości pokrycia z własnych środków nieoczekiwanych wydatków⁵,
- brak możliwości opłacenia wyjazdu wszystkich członków gospodarstwa domowego na wypoczynek raz w roku,
- nieuiszczanie w terminie w ciągu ostatnich 12 miesięcy opłat za mieszkanie i spłat kredytów,
- brak możliwości jedzenia mięsa, drobiu, ryb (lub wegetariańskich odpowiedników) co drugi dzień,
- brak możliwości ogrzewania mieszkania odpowiednio do potrzeb,
- brak pralki,
- brak odbiornika telewizyjnego do odbioru w kolorze,
- brak telefonu,
- brak samochodu.

Osobę uważamy za zdeprywowaną materialnie, gdy należy do gospodarstwa domowego charakteryzującego się przynajmniej 4 symptomami deprivacji.

Ostatecznie za osobę ubogą, według rekomendacji EPSCO, jest uznawana osoba należąca do gospodarstwa domowego, która charakteryzuje się przynajmniej jednym z 2 kryteriów ubóstwa: jest uboga monetarnie lub podlega deprivacji materialnej (jest uboga niemonetarnie).

Ostatnie z kryteriów, tzn. należenie do gospodarstwa domowego bez osób pracujących, pomimo że wpływa na poziom dochodów gospodarstwa domowego, nie może być uznawane za jeden z wyznaczników ubóstwa, lecz wskazuje na wykluczenie w jednym z wymiarów wykluczenia społecznego, a mianowicie na wykluczenie z rynku pracy.

Przedstawiony system kryteriów, poprzez włączenie do ocen ubóstwa obok wskaźników monetarnych wskaźników niemonetarnych (deprivacji materialnej), stanowi znaczący krok w kierunku pełniejszej oceny ubóstwa w ramach UE. Propozycja EPSCO wskazuje na konieczność uwzględniania w ocenie możliwości finansowych zaspokojenia swoich potrzeb przez badaną jednostkę (osobę, gospodarstwo domowe) nie tylko jej środków finansowych w postaci bieżących dochodów, lecz także dochodów z poprzednich okresów oraz w formie nagromadzonych zasobów. Jednakże nie odpowiada to przyjętej w tym artykule ekonomicznej definicji ubóstwa, według której osoby ubogie są jednocześnie ubodzy monetarnie i ubodzy niemonetarnie (zdeprywowani materialnie). Co więcej, osoby o niskich dochodach bieżących z krajów zamożnych UE często posiadają wystarczające zasoby pozwalające im na zaspokojenie nie tylko podstawowych potrzeb i same nie uważają się za ubogie. Ponadto nie jest to spójny system oceny ubóstwa, gdyż granica ubóstwa monetarnego ma charakter relatywny, a ubóstwa niemonetarnego (deprivacji materialnej) charakter absolutny.

Relatywny sposób wyznaczania granicy ubóstwa monetarnego powoduje, że stosowane przez UE wskaźniki ubóstwa monetarnego stają się miarami nierówno-

⁵ Wysokość tych wydatków ustalana jest w poszczególnych krajach jako miesięczna granica ubóstwa dla gospodarstwa domowego jednoosobowego w roku $t - 2$ (gdzie t jest rokiem badania). W Polsce wynosiła ona w badaniu dla 2010 r. 680 zł.

ści dochodowych, a nie miarami ubóstwa. Zastosowanie tego rozwiązania w analizach wewnątrz UE powoduje wskazanie jako krajów najbardziej dotkniętych ubóstwem nie krajów o faktycznie największym zasięgu ubóstwa w UE, lecz krajów o największych nierównościach dochodowych. Można wyobrazić sobie nawet taką paradoksalną sytuację, że pomimo wzrostu dochodów realnych wszystkich gospodarstw domowych zasięg ubóstwa (procent gospodarstw domowych ubogich) wzrasta. Niektórzy badacze wręcz kwestionują w ogóle zasadność traktowania odsetka średniej arytmetycznej lub mediany rozkładu dochodów jako granicy ubóstwa, uważając je za mierniki nierówności dochodowej (Veitt-Wilson 1996). Co więcej, przyjmowanie różnych poziomów granicy ubóstwa w krajach członkowskich czyni uzyskiwane oceny ubóstwa monetarnego nieporównywalnymi pomiędzy krajami, gdyż punkty odniesienia porównań (granice ubóstwa monetarnego) są w poszczególnych krajach różne. W konsekwencji alokacja funduszy pomocowych nakierowanych na walkę z ubóstwem (jak również i wykluczeniem społecznym) jest nieodpowiednia. Aby tego uniknąć, należy stosować w analizach porównawczych ubóstwa w ramach UE tę samą granicę ubóstwa dla wszystkich porównywanych jednostek terytorialnych. Innymi słowy, poszczególne kraje UE powinny być traktowane jak elementy składowe jednego organizmu, jakim jest UE. Jako negatywne efekty proponowanego przez EPSCO podejścia do pomiaru ubóstwa monetarnego można wskazać wyniki pomiaru przytoczone w opracowaniu J. Bradshawa i E. Mayhew (2011, s. 6). W 2008 r. stopa ubóstwa w Estonii i Wielkiej Brytanii wyniosła według UE 19%. Jednakże granica ubóstwa dla małżeństw z dwojgiem dzieci w pierwszym z krajów wyniosła 9770 standardowych jednostek siły nabywczej UE (PPS)⁶, natomiast w drugim prawie trzykrotnie więcej, a mianowicie 24 380 PPS. Granica ubóstwa dla Rumunii (60% mediany rozkładu dochodów) odpowiadała wartości 1,71 PPS na osobę dziennie, czyli nawet poniżej standardów przyjmowanych w badaniach międzynarodowych najbardziej ubogich krajów na świecie. Jednocześnie w bogatszych krajach UE gospodarstwa domowe uznawane za ubogie twierdziły, że nie mają trudności, aby przy aktualnym dochodzie „wiązać koniec z końcem” (zaspokajając swoje podstawowe potrzeby).

Dla polskiego społeczeństwa szokujące i zarazem niewiarygodne jest, że odsetek ubogich w Polsce w 2007 r. był niższy niż w Wielkiej Brytanii (odpowiednio 17% i 19% ubogich; Fusco i in. 2010), szczególnie w świetle ogromnej emigracji z Polski do Wielkiej Brytanii związanej nie tylko z poszukiwaniem pracy, ale również wyższego standardu życia.

Pomiar deprywacji materialnej (czyli ubóstwa niemonetarnego) w UE ma się z kolei odbywać według rekomendacji EPSCO, w przeciwieństwie do pomiaru ubóstwa monetarnego, według podejścia absolutnego, w którym ocena deprywacji materialnej gospodarstw domowych (osób) nie opiera się na odniesieniu ich poziomu deprywacji do poziomu deprywacji innych gospodarstw domowych (osób). Oczywiście podejście to, jak każde inne podejście absolutne, zawsze nosi w sobie

⁶ Umowne jednostki walutowe UE pozwalające wyeliminować różnice w poziomach cen między krajami członkowskimi.

pewną dozę relatywizmu. Zbiór symptomów ubóstwa zawsze zależy od poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego badanych krajów. Jednakże podejście absolutne do pomiaru deprivacji materialnej zapewnia jej porównywalność pomiędzy krajami członkowskimi UE.

3. Pomiar ubóstwa

Najszerze zastosowanie w analizach zjawiska ubóstwa mają agregatowe indeksy ubóstwa (Panek 2011). Są to formuły statystyczne agregujące indywidualne mierniki ubóstwa (dotyczące pojedynczych gospodarstw domowych czy też osób), umożliwiające oceny tego zjawiska w skali kraju, w przekrojach terytorialnych czy też dla grup typologicznych gospodarstw domowych (osób). Ze względu na fakt, że nie istnieje jedna uniwersalna formuła w tym zakresie, w badaniach powinny być stosowane różne formuły indeksów agregatowych dostarczające informacji o różnych aspektach ubóstwa.

Indeksy ubóstwa dotyczą jego czterech podstawowych aspektów, a mianowicie: zasięgu, głębokości, intensywności oraz dotkliwości ubóstwa. W przypadku analiz ubóstwa mających na celu identyfikację, w ramach strategii Europa 2010, 20 mln najuboższych mieszkańców UE skoncentrujemy się na zasięgu ubóstwa oraz kosztach jego likwidacji.

Ze względu na fakt, że w badaniu dokonujemy zarówno pomiaru ubóstwa monetarnego, jak i ubóstwa niemonetarnego (deprivacji materialnej) indeksy ubóstwa oceniające ubóstwo monetarne będziemy nazywali indeksami ubóstwa monetarnego. Najpopularniejszym indeksem oceniającym zasięg ubóstwa monetarnego (*monetary poverty incidence*), rekomendowanym także przez EPSCO, jest stopa ubóstwa monetarnego (*headcount monetary poverty ratio*), czyli odsetek jednostek (osób, gospodarstw domowych) o dochodach poniżej granicy ubóstwa:

$$H^{um} = \frac{n_{um}}{n}, \quad (1)$$

gdzie:

n – liczba jednostek w badanej zbiorowości,

n_{um} – liczba jednostek ubogich monetarnie w badanej zbiorowości.

Indeks ten przyjmuje wartość 0 przy braku ubogich i wartość 1, gdy wszystkie badane jednostki posiadają dochody ekwiwalentne niższe niż granica ubóstwa.

Kolejnym aspektem ubóstwa monetarnego, który dodatkowo uwzględniamy w analizach jest jego intensywność (*monetary poverty intensity*). Pomiar intensywności ubóstwa umożliwia bowiem ocenę kosztów likwidacji ubóstwa monetarnego. Indeks oceniającym intensywność ubóstwa monetarnego i zarazem umożliwiającym oszacowanie kosztów likwidacji ubóstwa monetarnego jest indeks luki dochodowej (*income gap index*):

$$IT^{um} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{n_{um}} \left(\frac{y^* - y_i^e}{y^*} \right), \quad (2)$$

gdzie:

y^* – granica ubóstwa monetarnego,

y_i^e – dochód ekwiwalentny i -tej jednostki.

Suma luk dochodowych poszczególnych jednostek (luki dochodowe nieubogich jednostek są oczywiście równe 0) dzielona jest tutaj przez liczbę wszystkich badanych jednostek. Indeks luki dochodowej jest miarą kosztów eliminacji ubóstwa monetarnego (w relacji do granicy ubóstwa), gdyż wskazuje jaką wielkość dochodów ekwiwalentnych (mierzonych jako odsetek granicy ubóstwa) należy przetransferować przeciętnie do każdego ubogiego, aby dochody wszystkich badanych jednostek były nie mniejsze niż granica ubóstwa monetarnego. Indeks ten przyjmuje wartości z przedziału $[0,1]$. Indeks uzyskuje wartość 0, jeżeli w badanej populacji nie ma ubogich monetarnie oraz wartość 1, gdy wszystkie badane jednostki mają dochody równe zero.

Przyjmujemy, że deprivacja materialna rośnie wraz ze wzrostem liczby jej symptomów. Po uporządkowaniu liczby symptomów deprivacji według malejącego stopnia deprivacji (od największej liczby symptomów deprivacji do braku symptomów deprivacji), definiujemy zmienną, przyporządkowując im kolejne liczby naturalne ($z = 0, 1, 2, \dots, k$). Indeks ocenającym zasięg deprivacji materialnej (*material deprivation incidence*), będącym odpowiednikiem stopy ubóstwa monetarnego przy ocenie zasięgu ubóstwa monetarnego, jest stopa deprivacji materialnej, czyli odsetek jednostek (osób, gospodarstw domowych) podlegających deprivacji materialnej (odsetek jednostek charakteryzujących się przynajmniej 4 symptomami deprivacji według rekomendacji UE):

$$H^{dm} = \frac{n_{dm}}{n}, \quad (3)$$

gdzie n_{dm} – liczba jednostek podlegających deprivacji materialnej w badanej zbiorowości.

Istotnym elementem wielowymiarowej analizy sfery ubóstwa jest ocena współwystępowania ubóstwa monetarnego i ubóstwa niemonetarnego. Kumulacja występowania ubóstwa monetarnego i deprivacji materialnej w zasadniczy sposób pogłębia dolegliwości tego zjawiska. Gdy gospodarstwo domowe zarówno nie osiąga bieżących dochodów co najmniej równych granicy ubóstwa monetarnego, jak i podlega deprivacji materialnej, oznacza to, że jego środki finansowe, obejmujące nie tylko dochody bieżące, ale także dochody z poprzednich okresów oraz nagromadzone zasoby materialne, nie pozwalają na zaspokojenie jego podstawowych potrzeb na minimalnym, akceptowalnym poziomie. Ubóstwo takie będziemy nazywali ubóstwem oczywistym (*manifest poverty*). Identyfikacja najuboższych krajów, które w pierwszej kolejności wymagają wsparcia finansowego ze strony Unii Europejskiej, będzie dokonywana właśnie ze względu na ubóstwo oczywiste.

Do oceny różnych aspektów skumulowanego ubóstwa monetarnego i ubóstwa niemonetarnego zostaną zastosowane indeksy ubóstwa oczywistego. Miarę zasięgu ubóstwa monetarnego i niemonetarnego łącznie, czyli ubóstwa oczywistego (*manifest poverty incidence*), stanowi odsetek jednostek podlegających jednocześnie ubóstwu monetarnemu i deprivacji materialnej, czyli stopa ubóstwa oczywistego (*manifest poverty headcount ratio*) definiowana następująco:

$$H^{uo} = \frac{\sum_{i=1}^{n_{um}} n_i \mid x_i \in X^{dm}}{n}, \quad (4)$$

gdzie:

X^{dm} – zbiór jednostek podlegających deprivacji materialnej,

$x_i \in X^{dm}$ – i -ta jednostka należąca do zbioru jednostek podlegających deprivacji materialnej.

4. Analiza porównawcza ubóstwa w UE w 2010 r.

4.1. Źródło danych

Podstawą przeprowadzonych w ramach naszego badania analiz były dane z Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia Ludności w 2010 r. Głównym celem tego badania jest dostarczenie porównywalnych dla krajów UE danych dotyczących warunków życia ludności, w tym ubóstwa, wykluczenia społecznego i nierówności (Wolf i in. 2010; GUS 2012).

Badanie EU-SILC opiera się na reprezentatywnych, w poszczególnych krajach, próbach losowych złożonych z gospodarstw domowych oraz osób w wieku 16 lat i więcej, wchodzących w skład tych gospodarstw. Próby te są tak dobierane, aby umożliwiły dokonywanie zarówno analiz przekrojowych, jak i analiz wzdłużnych (analiz zmian w czasie) w układach krajowych oraz regionalnych. Uzyskiwane wyniki badania są, poprzez odpowiednie ważenie, uogólniane na poziomach ogólnokrajowych oraz regionalnych. Zintegrowany system wag (a dokładniej suma wag) gospodarstw domowych i osób (członków gospodarstw domowych) obliczony dla badania EU-SILC odzwierciedla liczebności całej populacji gospodarstw domowych i osób w poszczególnych krajach.

4.2. Podstawowe pojęcia i definicje

W przedstawionym badaniu jako jednostkę badania, która podlega analizie ze względu na ubóstwo, jest osoba⁷. W konsekwencji wszelkie miary ubóstwa obliczane są dla populacji osób. Jednakże identyfikacja osób ubogich odbywa się na

⁷ Rozwiązanie to jest stosowane w analizach ubóstwa w ramach UE.

podstawie identyfikacji ubogich gospodarstw domowych, których są one członkami. Mianowicie za ubogie uznaje się wszystkie osoby należące do ubogich gospodarstw domowych. Dotyczy to zarówno ubóstwa monetarnego (analizowanego na podstawie bieżących dochodów), jak i ubóstwa niemonetarnego (deprywacji materialnej). W przypadku analizy ubóstwa monetarnego każdej osobie w danym gospodarstwie domowym przyporządkowuje się taki sam dochód do dyspozycji, jaki posiada jego gospodarstwo domowe. Przyjmuje się także, że każdy członek gospodarstwa domowego charakteryzuje się tymi samymi symptomami deprywacji materialnej jak jego gospodarstwo domowe.

Kategorią dochodów stosowaną w badaniu były roczne ekwiwalentne dochody do dyspozycji gospodarstw domowych, wyrażone w euro, w roku poprzedzającym badanie⁸. Otrzymujemy je, dzieląc dochody do dyspozycji gospodarstw domowych przez odpowiadające im skale ekwiwalentności. W badaniu zastosowano jako skale ekwiwalentności zmodyfikowane skale OECD⁹. Dochód do dyspozycji definiowany jest jako suma dochodów pieniężnych (w przypadku dochodów z pracy najemnej uwzględniających dodatkowo korzyści niepieniężne związane z użytkowaniem samochodu służbowego) netto (po odliczeniu zaliczek na podatek dochodowy, podatków od dochodów z własności, składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne) wszystkich członków gospodarstwa domowego, pomniejszona o podatki od nieruchomości, transfery pieniężne przekazane innym gospodarstwom domowym oraz rozliczenia z Urzędem Skarbowym. Dochód do dyspozycji nie uwzględnia dochodów niepieniężnych (poza korzyściami związanymi z użytkowaniem samochodu służbowego) gospodarstw domowych, wśród których produkty żywnościowe pobrane z gospodarstwa rolnego (działki) do spożycia w gospodarstwie domowym wpływają w znaczącym stopniu na możliwości zaspokojenia potrzeb żywnościowych gospodarstw domowych zamieszkujących tereny wiejskie. Powoduje to zniekształcenie szacunków (ich zaniżanie) wielkości dochodów do dyspozycji przede wszystkim gospodarstw domowych rolników.

W celu zapewnienia porównywalności dochodów do dyspozycji w krajach Unii Europejskiej, tak aby wyeliminować różnice w poziomach cen między państwami członkowskimi, dokonano ich korekty za pomocą parytetów siły nabywczej (*Purchasing Power Parities – PPPs*) walut tych krajów. Ostatecznie dochody ekwiwalentne gospodarstw domowych zostały wyrażone w umownych jednostkach walutowych UE, określanych jako standard siły nabywczej (*Purchasing Power Standard – PPS*).

⁸ Wyjątek stanowią Wielka Brytania (roczne dochody gospodarstwa były obliczane na podstawie bieżących dochodów) oraz Irlandia (obliczenia rocznych dochodów opierały się na ruchomym punkcie odniesienia, tj. dochodów w okresie obejmującym część roku, w którym przeprowadzono badanie, oraz część roku poprzedzającego badanie).

⁹ Parametrami uwzględnianymi w szacunku skal ekwiwalentności OECD są liczba osób dorosłych oraz liczba dzieci. Dla pierwszej osoby dorosłej w gospodarstwie skala ekwiwalentności przyjmuje wartość 1, co oznacza, że gospodarstwem domowym stanowiącym punkt odniesienia (o skali ekwiwalentności równej 1) jest gospodarstwo domowe jednoosobowe. Kolejnym osobom dorosłym w gospodarstwie przyporządkowuje się wartość 0,5, a dzieciom wartość 0,3. Skala ekwiwalentności dla danego gospodarstwa domowego równa jest sumie skal jego członków (Panek 2011).

4.3. Założenia analizy

Odpowiednia alokacja środków finansowych UE nakierowanych na walkę z ubóstwem wymaga przyjęcia spójnych zasad identyfikacji ubogich, w tym przede wszystkim sposobu ustalania granicy ubóstwa monetarnego i niemonetarnego, które umożliwiają jednocześnie porównywanie zasięgu ubóstwa między krajami UE.

W myśl przyjętej ekonomicznej definicji ubóstwa jako ubogich należy traktować osoby, które są jednocześnie ubogie monetarnie (żyją w gospodarstwach domowych o dochodach do dyspozycji niższych niż granica ubóstwa monetarnego) i ubogie niemonetarnie (żyją w gospodarstwach domowych charakteryzujących się liczbą symptomów deprivacji materialnej nie mniejszą niż przyjęta granica deprivacji materialnej). Zarówno granica ubóstwa monetarnego, jak i deprivacji materialnej powinny być wyznaczane na tych samych zasadach. Muszą być one także identyczne, a tym samym porównywalne, dla wszystkich krajów UE. W przypadku granicy deprivacji przyjmujemy rozwiązanie rekomendowane przez ESPCO, tzn. za osoby zdeprywatowane materialnie uważamy osoby charakteryzujące się przynajmniej 4 z 9 symptomów deprivacji. W przypadku wyznaczania granicy ubóstwa monetarnego należy, tak samo jak przy wyznaczaniu granicy deprivacji materialnej, zastosować podejście absolutne. Stosowanie relatywnej granicy ubóstwa monetarnego powoduje, jak już wspomniano, że indeksy ubóstwa stają się miarami nierówności, a zmiany ich wartości są zależne od zmian nierówności dochodowych. Ustalenie wspólnej wartości absolutnej granicy ubóstwa monetarnego dla wszystkich krajów UE jest niezwykle trudne. Rozwiązaniem jest jej powiązanie z osiągnięciem przyjętego w strategii Europa 2020 celu zmniejszenia liczby ubogich w UE o 20 mln osób. Granica ta powinna zostać ustalona na takim poziomie, aby przy przyjętej granicy deprivacji materialnej 20 mln mieszkańców UE znajdowało się w ubóstwie, tzn. byli oni jednocześnie ubodzy monetarnie i ubodzy niemonetarnie. Jeżeli chcemy osiągnąć wyznaczony w strategii Europa 2020 cel w zakresie walki z ubóstwem, to środki pomocowe UE muszą być skierowane do krajów, w których mieszka te 20 mln najuboższych osób.

Przyjęcie opisanych zasad identyfikacji 20 mln ubogich, a w zasadzie najuboższych mieszkańców UE w 2010 r., którzy stanowią około 4% jej ludności, umożliwia ocenę zasięgu ubóstwa w krajach UE oraz pozwala oszacować koszty likwidacji tego ubóstwa poprzez likwidację ubóstwa monetarnego. Granica ubóstwa monetarnego przy powyższych założeniach wynosi 6354 euro rocznie, co stanowi 54,5% mediany łącznych rozkładów ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji (wyrażanych w PPS) krajów UE.

5. W których krajach zamieszkuje 20 mln najuboższych mieszkańców UE?

Największy zasięg ubóstwa miało w 2010 r. w Rumunii (29,9%) i Bułgarii (29,1%) oraz na Łotwie (22,3%), na Węgrzech (16,2%) i na Litwie (15,4%). Oznacza to, że w tych krajach zamieszkiwało odpowiednio 6,413 mln, 2,201 mln, 0,495 mln, 1,595 mln i 0,510 mln ubogich (tab. 1).

Tabela 1
Ubóstwo w krajach UE w świetle strategii Europa 2020 w 2010 r.

Akronimy	Kraje	Liczba ubogich	Zasięg ubóstwa H^{uo}	Koszty wyjścia z ubóstwa	
				koszt w PPS	koszt w EUR
EU-27	Unia Europejska	20 003 880	4,05	57 130 933 203	38 003 236 050
AT	Austria	32 632	0,39	66 148 442	71 464 792
BE	Belgia	82 763	0,77	147 461 002	165 625 248
BG	Bułgaria	2 200 740	29,1	6 269 486 750	3 216 582 120
CY	Cypr	4 264	0,53	6 471 476	5 831 000
CZ	Czechy	334 435	3,21	694 410 197	507 627 325
DK	Dania	10 258	0,19	20 429 223	29 368 336
EE	Estonia	95 259	7,17	252 606 236	193 314 753
FI	Finlandia	14 153	0,27	22 218 275	27 696 858
FR	Francja	386 296	0,63	607 577 141	682 667 600
GR	Grecja	557 511	5,09	1 087 279 334	1 032 431 528
IE	Irlandia	20 143	0,45	73 759 381	90 645 853
ES	Hiszpania	750 430	1,64	2 161 275 153	2 113 584 456
NL	Holandia	7 388	0,04	42 069 904	45 355 563
LT	Litwa	509 779	15,35	1 492 184 492	1 005 227 840
LU	Luksemburg	104	0,02	349 780	422 835
LV	Łotwa	495 157	22,27	1 483 395 454	1 128 097 470
MT	Malta	5 865	1,43	13 785 726	10 803 777
DE	Niemcy	352 814	0,44	579 870 258	614 969 805
PL	Polska	3 820 269	10,2	8 618 495 306	5 018 109 412
PT	Portugalia	506 980	4,77	1 141 138 031	1 017 745 634
RO	Rumunia	6 413 294	29,88	24 411 949 458	14 062 132 424
SE	Szwecja	4 664	0,05	22 738 080	19 460 681
SI	Słowenia	29 157	1,46	36 217 208	26 671 294
SK	Słowacja	385 552	7,11	920 329 998	998 729 229
HU	Węgry	1 594 817	16,17	3 283 948 653	2 083 005 018
UK	Wielka Brytania	194 755	0,32	394 927 134	395 799 923
IT	Włochy	1 194 401	1,98	3 280 404 798	3 439 865 275

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostatu oraz danych z badania EU-SILC w 2010 r.

Koszt wyjścia z ubóstwa monetarnego, a tym samym także z ubóstwa rzeczywistego, wynosił w 2010 r. ponad 38 mld euro, po uwzględnieniu już różnej siły nabywczej euro w krajach UE. Koszt likwidacji ubóstwa wymagałby transferów do gospodarstw domowych ubogich w wysokości – odpowiednio dla wymienionych wyżej krajów o największym zasięgu ubóstwa – ponad 14 mld euro, ponad 3 mld euro, ponad 1 mld euro, ponad 2 mld euro oraz ponad 1 mld euro.

Odsetek ubogich w Polsce stanowił 10,2% ludności kraju i był jednym z wyższych w UE. Jednocześnie więcej ubogich osób niż w Polsce (3,820 mln osób) zamieszkiwało jedynie w Rumunii. Likwidacja ubóstwa w Polsce w 2010 r. wymagałaby transferów pieniężnych do gospodarstw domowych ubogich łącznie w wysokości ponad 5 mld euro.

Krajami o relatywnie małym zasięgu ubóstwa, którego likwidacja wymagałaby jednak transferów wyższych niż 1 mld euro, były Włochy (93,4 mld euro), Hiszpania (2,1 mld euro) oraz Grecja i Portugalia (nieco ponad 1 mld euro). Związane jest to zarówno ze znaczącą głębokością ubóstwa monetarnego w tych krajach (znacznie niższym przeciętnym poziomem dochodów ekwiwalentnych ubogich monetarnie gospodarstw domowych w tych krajach niż granica ubóstwa monetarnego), jak i relatywnie dużą liczbą mieszkańców tych krajów.

Wybór metody identyfikacji ubogich ma swoje konsekwencje dla polityki społecznej prowadzonej przez Unię Europejską. Metoda identyfikacji ubogich monetarnie rekomendowana przez EPSCO (granice ubóstwa monetarnego obliczane niezależnie dla każdego z krajów UE) nie traktuje UE jako jednego organizmu, lecz ocenia ubóstwo w poszczególnych krajach UE niezależnie. Powoduje to przeszacowanie zasięgu ubóstwa w krajach zamożnych (o wysokich dochodach ekwiwalentnych) i jego niedoszacowanie w krajach najmniej zamożnych. W efekcie realizacja strategii Europa 2020 w obszarze redukcji zasięgu ubóstwa będzie powodowała zmniejszenie rozpiętości dochodowych wewnątrz poszczególnych krajów UE, a nie zmniejszenie zasięgu ubóstwa poprzez skoncentrowanie się na pomocy dla 20 mln osób najuboższych w UE traktowanej jako całość. Ilustrację tego zagadnienia stanowi rysunek 1.

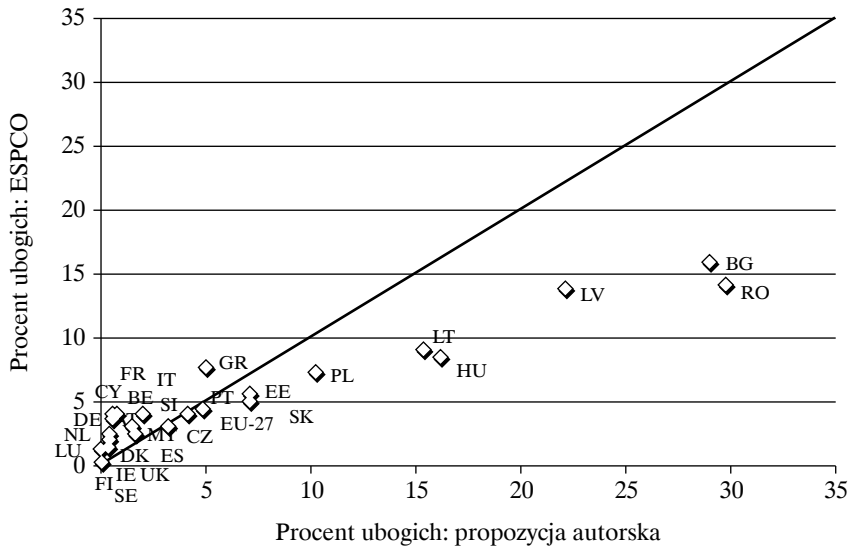
Współrzędnymi punktów reprezentujących kraje UE są odsetki ludzi ubogich otrzymane za pomocą zmodyfikowanej metody identyfikacji ubogich rekomendowanej przez EPSCO (osoby ubogie to osoby ubogie monetarnie przy krajowych granicach ubóstwa monetarnego ustalonych przy założeniu spełnienia celu strategii Europa 2020 i podlegające jednocześnie deprivacji materialnej) oraz metody autorskiej (osoby ubogie to osoby jednocześnie ubogie monetarnie przy wspólnej dla UE granicy ubóstwa monetarnego i zdeprywowane materialnie).

Gdyby odsetki ubogich w obu podejściach były identyczne, to punkty reprezentujące poszczególne kraje leżałyby na przekątnej. Punkty leżące poniżej przekątnej reprezentują kraje, w których odsetek ubogich przy przyjęciu krajowych granic ubóstwa monetarnego jest niższy niż przy identyfikacji ubogich przy wspólnej dla krajów UE granicy ubóstwa monetarnego. Powyżej przekątnej leżą punkty reprezentujące kraje, w których odsetki ubogich przy pierwszym ze sposobów identyfikacji ubogich monetarnie (krajowych granicach ubóstwa monetarnego) są

wyższe niż przy wspólnej dla UE granicy ubóstwa monetarnego. Przykładowo dla Rumunii i Polski odsetek ubogich jest niższy przy krajowych granicach ubóstwa monetarnego aż o ponad 15 punktów procentowych i o prawie 3 punkty procentowe niż przy wspólnej dla krajów UE granicy ubóstwa monetarnego. Natomiast dla Belgii jest on o ponad 3 punkty procentowe wyższy.

Rysunek 1

**Porównanie zasięgu ubóstwa w krajach UE w 2010 r.
w ramach przyjętej strategii Europa 2020,
przy przyjęciu zmodyfikowanego podejścia rekomendowanego przez ESPCO
oraz propozycji autorskiej**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z badania EU-SILC z 2010 r.

Podsumowanie i rekomendacje

Zasadniczym celem przedstawionego w tym artykule badania było zaproponowanie metodologii pomiaru ubóstwa pozwalającej na identyfikację tych krajów UE, do których dystrybucja środków pomocowych w ramach Unii Europejskiej umożliwiłaby osiągnięcie przyjętego w strategii Europa 2020 celu zmniejszenia liczby jej ubogich mieszkańców o 20 mln. Ubóstwo przy tym jest definiowane jako niedysponowanie przez jednostkę wystarczającymi środkami finansowymi, zarówno pieniężnymi w postaci dochodów bieżących i dochodów z poprzednich okresów, jak i w formie nagromadzonych zasobów, pozwalającymi na zaspokojenie jej podstawowych potrzeb na akceptowalnym poziomie. Odpowiada to uznawaniu za ubogie tylko tych osób, które są zarówno ubogie monetarnie, jak i ubogie niemonetarnie.

Przyjęcie, zgodnie z rekomendacją SPC, że za ubogie uznaje się osoby, które są ubogie monetarnie lub ubogie niemonetarnie, a nie jednocześnie ubogie monetarnie i ubogie niemonetarnie powoduje, że za osoby ubogie uznajemy także osoby, które nie są zdeprywowane materialnie. Osoby takie nie deklarują także, że nie są w stanie „związać końca z końcem”, czyli nie uważają się za ubogie. Wyniki badania EU-SILC wskazują na częste występowanie takich osób w krajach zamożnych (np. w Danii).

Pewne zniekształcenia ocen ubóstwa powoduje zastosowanie przy szacunku dochodów ekwiwalentnych gospodarstw domowych zmodyfikowanych skal ekwiwalentności OECD. Nie tylko nie mają one podstaw naukowych, lecz również są nieodpowiednie dla krajów UE o niższym poziomie rozwoju ekonomicznego. Strukturę konsumpcji w tych krajach lepiej odzwierciedla oryginalna skala OECD, która jest stosowana w analizach krajowych, np. w Polsce. O wiele lepszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie dla poszczególnych krajów UE skal odzwierciedlających różnice w rzeczywistej strukturze konsumpcji gospodarstw domowych o różnej liczebności i charakterystykach demograficznych. Przykładem takich skal są skale oparte na funkcjach użyteczności (Panek 2014a).

Tylko koncentracja wsparcia finansowego na krajach najuboższych w Unii Europejskiej (traktowanej jako całość), poprzez alokację w nich funduszy pomocowych, może pozwolić na osiągnięcie jednego z podstawowych celów strategii UE 2020 w obszarze integracji społecznej, jakim jest znaczące zmniejszenie zasięgu ubóstwa w ramach UE.

Tekst wpłynął: 15 maja 2014 r. (wersja poprawiona: 26 października 2015 r.)

Bibliografia

- Abel-Smith B., Townsend, P., *The Poor and the Poorest*, Occasional Papers and Social Administration, nr 17, Bell & Sons, London 1965.
- Abrahamson P., *Poverty and Income Distribution: Inequality, Financial Poverty, Persistent Poverty and Deprivation Indicators*, International Conference on the Indicators for Social Exclusion: Making Common European Work, 14–15 September 2001, Antwerp 2001.
- Atkinson A.B., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Atkinson A.B., Marlier E., Montaigne F., Reinstadler A., *Income Poverty and Income Inequality*, w: *Income and Living Conditions in Europe*, red. A.B. Atkinson, E. Marlier, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2010.
- Booth C., *Life and Labour of the People in London*, Mcmillan, London 1892.
- Bradshaw J., Mayhew E., *The Measurement of Extreme Poverty in the European Union*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels 2011.
- Büchs M., *New Governance in European Social Policy: the Open Method of Coordination*, Palgrave MacMillan, Houndmills, UK 2007.

- Commission of the European Communities, *Final Report on the Second European Poverty Programme*, COM(91)29.
- Copeland P., Daly M., *Varieties of Poverty Reduction: Inserting the Poverty and Social Exclusion Target into Europe 2020*, „Journal of European Social Policy” 2012, nr 22(3).
- Council of the European Communities, *Council Decision No. 75/458/EEC of 22 July 1975, Concerning a Programme of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty*, „Official Journal” 1975, L199, 30 July.
- Council of the European Communities, *Council Decision No. 85/8/EEC of 19 December 1984 on Specific Community Actions to Combat Poverty*, „Official Journal” 1985, L002, 3 January.
- Drewnowski J., *Poverty: Its Meaning and Measurement*, „Development and Change” 1997, 8.
- Fusco A., Guio A.C., Marlier E., *Characterizing the Income Poor and the Materially Deprived in European Countries, w: Income Living Conditions in Europe*, red. A.B. Atkinson, E. Marlier, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2010.
- GUS, *Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2011)*, „Informacje i Opracowania Statystyczne”, Warszawa 2012.
- Hagenaars A.J.M., *The Perception of Poverty*, North-Holland, Amsterdam–New York–Oxford 1986.
- Haughton J., Khandker S.R., *Handbook on Poverty and Inequality*, World Bank, Washington D.C. 2009.
- Kordos J., Ochocki A., *Problemy pomiaru w krajach EWG i w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne” 1993, nr 1.
- Lenoir R., *Les exclus. Un Français sur dix*, Editions de Seuil, Paris 1974.
- Marshall A., *Principles of Economics*, wyd. 8, Mcmillan, London 1920.
- Panek T., *Ubóstwo, wykluczenie społeczne i nierówności. Teoria i praktyka pomiaru*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011.
- Panek T., *Metodologia analizy ubóstwa*, w: *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2014a.
- Panek T., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne*, w: *Statystyka społeczna*, red. T. Panek, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014b.
- Rada Monitoringu Społecznego, *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2014.
- Rowntree B.S., *Poverty, a Study of Town Life*, Mcmillan, London 1901.
- Seidl C., *Poverty Measurement: A Survey*, w: *Welfare and Efficiency in Public Economies*, red. D. Bos, M. Rose, C. Seidl, Springer, New York 1988.
- Sen A., *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam 1985.
- Silver H., *Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms*, „International Labour Review” 1994, 133(5–6).
- Stouffer S.A. i inni, *The American Soldier*, Princeton University Press, Princeton 1949.
- Subramanian S., *Indicators on Inequality and Poverty*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Helsinki 2004.
- Szukielojć-Bieńkuńska A., *Pomiar ubóstwa i wykluczenia społecznego w urzędowej statystyce polskiej*, w: *Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie*, red. I. Topińska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- UNDP, *Human Development Report 2014, Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, New York 2014.
- Veitt-Wilson J., *Aktualne problemy ubóstwa w krajach Europy Zachodniej*, w: *Polityka społeczna wobec ubóstwa. Ujęcie porównawcze*, red. S. Golinowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1996.

Wolf P., Montaigne F., Gonzales G.R., *Investing in Statistics, w: Income Living Conditions in Europe*, red. A.B. Atkinson, E. Marlier, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2010.

UBÓSTWO W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

W 2010 r. Rada Europy ustaliła 5 głównych celów strategii „Europa 2020”. Jeden z nich dotyczył promocji integracji społecznej, szczególnie poprzez redukcję ubóstwa. Autorzy artykułu proponują metodę pomiaru ubóstwa pozwalającą na identyfikację tych krajów UE, które mają największą liczbę ubogich i do których powinny trafić największe środki pomocowe w celu osiągnięcia przyjętego w strategii „Europa 2020” celu zmniejszenia liczby najuboższych mieszkańców UE o 20 mln. Proponowana metoda uwzględnia zarówno wskaźniki pieniężne, jak i niepieniężne ukazujące deprivację materialną gospodarstw domowych ludzi najuboższych. Stosując tę metodę, autorzy obliczyli liczbę ludzi biednych i zakres ubóstwa w poszczególnych krajach UE oraz oszacowali koszty finansowe zakładanej redukcji ubóstwa.

Słowa kluczowe: ubóstwo, wykluczenie społeczne, deprivacja materialna

POVERTY IN THE EU COUNTRIES

Summary

In 2010, the European Council determined 5 major aims of the strategy ‘Europe 2020’. One of those aims concerned the promotion of social integration, notably by reducing the extent of poverty. The authors of the paper propose a method of measuring the poverty which could help to identify the EU countries having the biggest numbers of the poor and which should receive the biggest financial support needed in order to reduce the total number of the poor in the European Union by 20 million, as assumed in the strategy ‘Europe 2020’. The proposed method takes into consideration both monetary and non-monetary indicators showing material deprivation of the poorest households. Using this method, the authors have estimated the numbers of the poor and the scope of poverty in the individual EU countries and calculated the financial costs of the assumed reduction of the poverty.

Key words: poverty, social exclusion, material deprivation

БЕДНОСТЬ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Резюме

В 2010 г. Совет Европы определил 5 главных целей стратегии „Европа 2020”. Одна из них касалась продвижения и поддержки социальной интеграции, прежде всего путем сокращения размеров бедности. Авторы статьи предлагают метод замера бедности, позволяющий определить те страны ЕС, в которых количество бедных наиболее велико. Именно туда, выполняя задачу стратегии по сокращению количества бедных на 20 млн.

чел., должны быть направлены основные средства помощи. Предлагаемый метод учитывает как денежные, так и неденежные показатели, указывающие на материальную депривацию домашних хозяйств самых бедных слоев населения. Авторы с помощью этого метода произвели расчеты количества бедных и структуру бедности в отдельных странах ЕС, а также оценили финансовые затраты по сокращению бедности.

Ключевые слова: бедность, социальное исключение, материальная депривация