

*Dr hab. prof. UG Ewa Polak*

Instytut Transportu i Handlu Morskiego  
Uniwersytet Gdański

## **Problem ubóstwa a polityka kształtowania dochodów w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej – wybrane aspekty**

### WPROWADZENIE

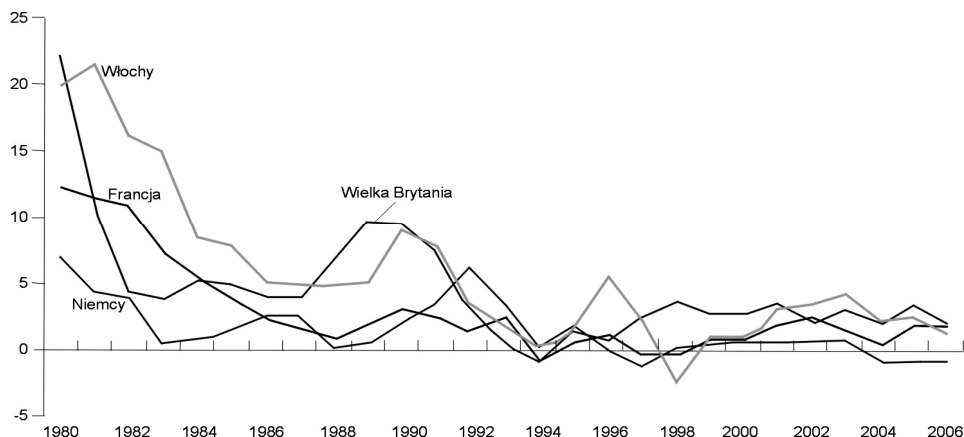
W artykule podjęto próbę analizy wpływu globalnie zachodzących przemian społeczno-gospodarczych i związanej z tym zmiany stanowiska państwa wobec problemów społecznych na strukturę dochodową ludności i kondycję ekonomiczną zarówno osób bezrobotnych, jak i tzw. biednych pracujących. Problem zaprezentowano na przykładzie Polski, którą na tle innych krajów Unii Europejskiej wyróżnia jeden z najwyższych w Europie poziom zróżnicowania dochodowego.

### ZMIANY W ZAKRESIE STRUKTURY DOCHODOWEJ LUDNOŚCI

Zadaniem polityki społecznej jest obrona człowieka przed deprivacją ekonomiczną i pozaekonomiczną oraz łagodzenie nierówności i ubóstwa. Jedną z istotnych jej funkcji polega na korygowaniu rynkowej dystrybucji dochodów. Odbywa się to przede wszystkim poprzez system zabezpieczeń społecznych, politykę podatkową oraz regulację płacy minimalnej.

Charakterystycznym dla współczesnych czasów zjawiskiem jest ograniczanie zakresu polityki społecznej i środków na nią przeznaczonych. Jest to konsekwencją liberalizacji i prywatyzacji gospodarki, zasad promowanego nowego ładu globalnego oraz rosnącej presji globalnej konkurencji nie tylko na przedsiębiorstwa, ale i na państwa.

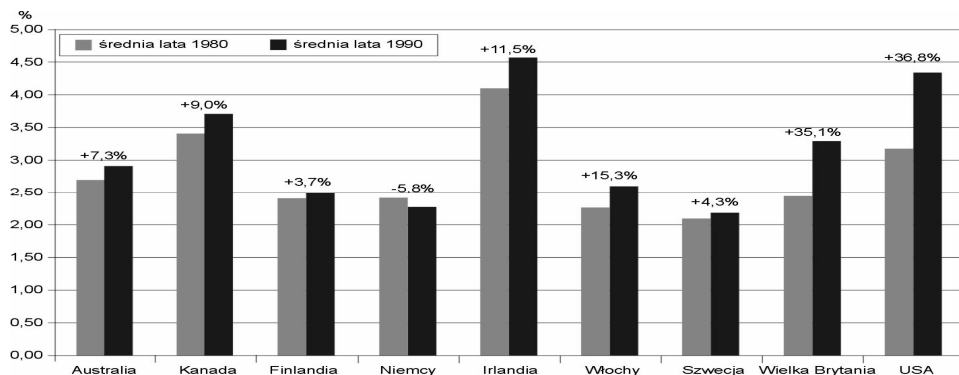
W następstwie zachodzących globalnie zmian można zaobserwować zwiększające się zróżnicowanie dochodowe wewnątrz państw. Rośnie ono zarówno w okresie intensywnego wzrostu gospodarczego, jak i w czasie recesji. Zmniejsza się udział kosztów pracy w kosztach ogółem. Na świecie maleje też udział płac w dochodzie narodowym – w latach 1980–2006 z 63 do 59% [UN, *The Employment...*, 2007, s. 87–88]. Odbywa się to w warunkach wzrostu wydajności pracy i sytuacja ta ulega utrwaleniu.



**Rysunek 1. Procentowa zmiana kosztów pracy w wybranych krajach w latach 1980–2006**

Źródło: [UNCTAD, 2007, s. 141].

Pozycja zawodowa i społeczna ludzi ulega indywidualizacji. Dokonywana jest deregulacja w zakresie prawa pracy i ograniczeniu ulegają zabezpieczenia pracownicze i socjalne. Pracodawcy mają coraz większą swobodę w zakresie decydowania o warunkach pracy. Pracownicy w wyniku deregulacji prawa pracy, niepewności zatrudnienia, nadwyżki podaży nad popytem na siłę roboczą i z obawy przed degradacją społeczną z powodu bezrobocia, zmuszeni są godzić się na gorsze warunki płacowe.



**Rysunek 2. Zmiana stosunku dochodów 10% najbogatszych do dochodów 10% najbiedniejszych osób w wybranych krajach w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w.**

Źródło: [ILO, 2004].

Rośnie liczba form pośrednich między zatrudnieniem a bezrobociem, pracą etatową a zatrudnieniem (zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin, zatrudnienie czasowe, zatrudnienie na podstawie umowy cywilno-prawnej, zatrudnienie pod warunkiem wcześniejszego samozatrudnienia, praca na wezwanie, zatrudnienie niezgodne z kwalifikacjami, darmowe lub nisko płatne staże pracy itp.). Często obok siebie w tej samej instytucji pracują ludzie w różnych systemach, którzy za taką samą pracę otrzymują bardzo zróżnicowane wynagrodzenie i mają odmienne perspektywy dalszej kariery i zróżnicowany dostęp do świadczeń społecznych.

Wzrastają dystanse dochodowe w różnych przekrojach społecznych. Dochody z kapitału rosną szybciej niż z pracy najemnej, dochody z pracy najemnej z kolei szybciej niż z niezarobkowych źródeł utrzymania. Wynagrodzenia kadry kierowniczej zwiększają się bardziej niż szeregowych pracowników. Większe szanse na wzrost płac mają pracownicy etatowi w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi czasowo, w niepełnym wymiarze godzin lub pracującymi w ramach subsydiowanych robót publicznych albo stażów pracy. Coraz mniejsza część pracujących objęta jest w związku z tym ubezpieczeniami społecznymi (w tym zdrowotnym i emerytalnym) i jest uprawniona do korzystania z płatnych urlopów. W przyszłości może to jeszcze pogłębić zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej społeczeństwa.

W najgorszej sytuacji dochodowej są osoby bezrobotne, zwłaszcza te dotknięte bezrobociem długotrwałym. Dotyka ono zwłaszcza ludzi młodych, pracowników o niskich kwalifikacjach, a ostatnio doświadczają go coraz częściej również osoby z wyższym wykształceniem. W Polsce w 1990 r. 17,5% absolwentów mogło wykazać się wykształceniem na poziomie magisterskim lub licencjackim, a w 2004 r. – 51%. W 2004 r. stanowili oni tylko 7% wszystkich przyjętych do pracy [Kabaj, 2006, s. 255]. W 2008 r. najliczniejszą grupę wśród bezrobotnych stanowiły osoby w wieku 25–34 lat – 28,3% ogółu bezrobotnych [GUS, *Bezrobocie...*, 2008, s. 43]. Odsetek bezrobotnych długookresowo w liczbie bezrobotnych ogółem wynosił 42,9% [GUS, *Aktywność...*, 2008, s. 40; GUS, *Bezrobocie...*, 2008, s. 19]. Problem bezrobocia i wynikającego stąd ubóstwa traktuje się indywidualnie, chociaż u jego podstaw leżą uwarunkowania strukturalne.

## BIEDNI PRACUJĄCY

W związku z rosnącym zróżnicowaniem dochodowym między sektorem wysokich i niskich płac kilkanaście lat temu w literaturze przedmiotu pojawiło się pojęcie „biednych pracujących” (*working poor*). Do grupy tej zalicza się osoby aktywne zawodowo, które starają się utrzymać na rynku pracy, podejmując nisko płatną pracę etatową, czasową, dorywczą, w niepełnym wymiarze go-

dzin, zatrudniając się w agencjach pośrednictwa pracy lub wykonując prace interwencyjne lub publiczne. Nie mogą oni korzystać z przywilejów przysługujących bezrobotnym, a jednocześnie ich dochody nie wystarczają na godne życie. Większość z nich nie jest w stanie zmienić swojej sytuacji materialnej. Wynika to zarówno z przyczyn obiektywnych, zewnętrznych, strukturalnych związanych z globalizacją, liberalizacją, prywatyzacją i restrukturyzacją gospodarki, jak również z niskich kwalifikacji, braku odpowiednich predyspozycji, umiejętności i cech osobowości, biernej postawy, niskich aspiracji, zamieszkiwania w małej miejscowości, sytuacji rodzinnej, kondycji zdrowotnej lub zdarzeń losowych.

Nisko kwalifikowaną, rutynową, nisko płatną pracę w sektorze produkcyjno-usługowym lub prac społecznie użytecznych nazywa się *dirty jobs* lub *junk job / Mc job* (praca śmieciowa w sektorze usług) [Kozek, Kubisa, Ostrowski, 2005, s. 10]. Nie wykorzystuje ona kwalifikacji i umiejętności pracownika, nie stwarza mu możliwości samorozwoju oraz perspektywy awansu i kariery, nie stanowi podstawowej sfery życia, nie daje zawodowego statusu i tożsamości i związana jest z niskim komfortem pracy. *Junk job* jest obok tzw. *working poor*, *hopping job*, *dirty job*, *temporary job* i leasingu pracowników kolejną tendencją kształtującą się na współczesnym rynku pracy.

Splaszczeniu ulega progresja podatkowa. Państwo zmniejsza obciążenia podatkowe najbogatszych – obniża najwyższe stawki podatku dochodowego od osób fizycznych, stawki podatku dochodowego od osób prawnych, stawki podatku od spadków i darowizn oraz innych podatków majątkowych, wprowadza ulgi i zwolnienia podatkowe, z których jest w stanie korzystać zamożniejsza część społeczeństwa<sup>1</sup>.

## MIARY UBÓSTWA

Jednym ze zjawisk towarzyszących rozwarstwieniu dochodowemu jest ubóstwo. Ubóstwo jest pojęciem nieostrym. Stanowi ono doświadczenie zarówno uniwersalne, jak i kulturowe i społeczne. Bieda wiejska wygląda odmiennie od miejskiej, sytuacja bezdomnego bezrobotnego przedstawia się inaczej niż biednej pielęgniarki lub samotnej emerytki, a ubóstwo w bogatych krajach różni się od tego w krajach biednych. Może być ono bezwzględne i względne. Ma charakter względny i stopniowalny (mówi się o niedostatku, biedzie, ubóstwie, nędzy), jedno- lub wielowymiarowy i stanowić może chwilową sytuację albo trwały stan. Jego cechą charakterystyczną jest sytuacja, stan niezaspokojenia lub zaspokojenia na niskim poziomie podstawowych potrzeb człowieka (deprywacja ekonomiczna i pozaekonomiczna) [Golinowska, 1997]. Przy czym należy pa-

<sup>1</sup> W Polsce od 2009 r. zaplanowano obniżenie najwyższej (40-procentowej) stawki PIT do 32%.

miętać, że pojęcie podstawowych potrzeb ulega zmianie, zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. Według R. Lister bieda to brak podstawowego poczucia bezpieczeństwa, sytuacja uniemożliwiająca jednostkom i rodzinom spełnianie podstawowych obowiązków i korzystanie z fundamentalnych praw, to niezdolność do partycypacji społecznej wynikająca z braku zasobów i życie w ramach strukturalnych ograniczeń [Lister, 2007, s. 16, 23, 69]. Jak pisze autorka, zgoda na biedę równa się odmowie praw człowieka i obywatela [Lister, 2007, s. 27].

Kryteria oceny ubóstwa mają charakter zarówno mierzalny, jak niemierzalny, dochodowy i majątkowy, materialny i duchowy. Podstawowymi miarami stosowanymi przy definiowaniu ubóstwa bezwzględnego jest minimum socjalne i egzystencjalne<sup>2</sup>. Relatywne linie ubóstwa wyznaczane są z kolei jako pewien procent mediany średnich wydatków (lub dochodów) gospodarstw domowych. Eurostat stosuje trzy linie – 40%, 50%, 60% przeciętnych wydatków na osobę (osobę ekwiwalentną przy zastosowaniu skal ekwiwalentności) OECD<sup>3</sup>. Innym wykorzystywanym w praktyce miernikiem jest tzw. ustawowa linia ubóstwa, czyli próg dochodowy uprawniający do pomocy społecznej. Jest on zazwyczaj ułożony pomiędzy wartością minimum socjalnego i minimum egzystencjalnego.

W porównaniach międzynarodowych przeprowadzanych przez ONZ w stosunku do krajów słabo rozwiniętych przyjmuje się 1 USD dziennie jako wartość graniczną skrajnego ubóstwa i 2 USD dziennie – jako granicę ubóstwa umiarkowanego. Jest to miara orientacyjna, ponieważ 1 lub 2 USD dziennie mają odmienną siłę nabywczą w poszczególnych krajach. W państwach wysoko rozwiniętych stosuje się odpowiednio: 4 USD i 11 USD dziennie i bada, jakiego procenta ludności dochody/wydatki, znajdują się poniżej przyjętej linii [UN, *Human...*, 2008]. Według Banku Światowego za granicę skrajnego ubóstwa przyjmuje się dochód 32,7 USD, a ubóstwa umiarkowanego – 65 USD miesięcznie.

## ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE A ZAGROŻENIE UBÓSTWEM W POLSCE NA TLE INNYCH KRAJÓW UE

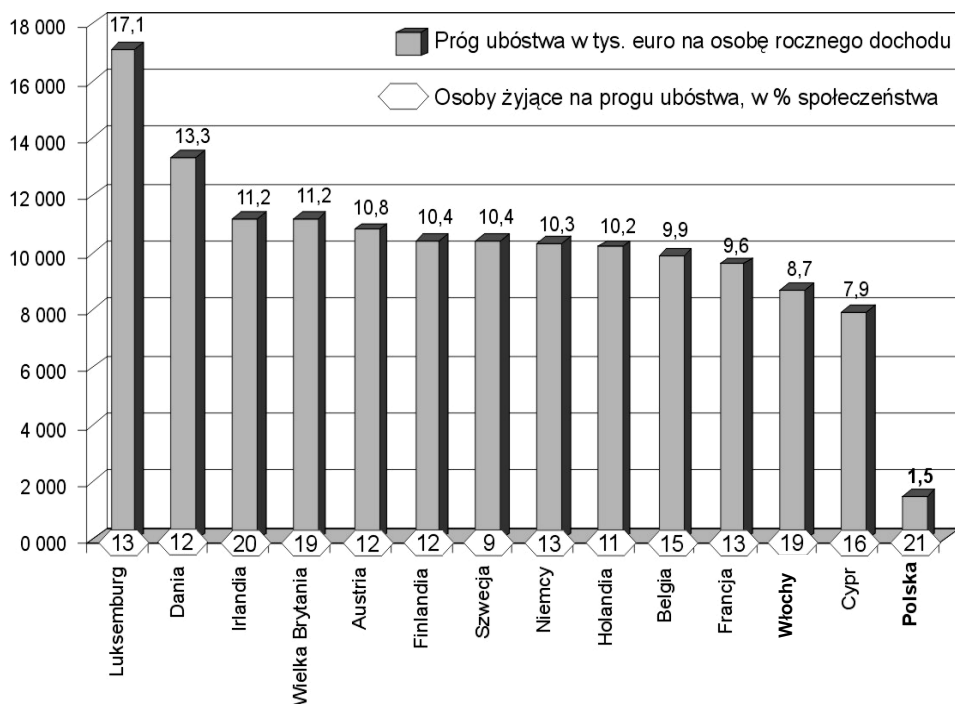
W Polsce różnica w dochodach między najbogatszymi a ubogimi jest większa niż średnio w UE. Zróżnicowanie wynagrodzeń za pracę zaczęło

---

<sup>2</sup> Minimum egzystencji ustalone od 1994 roku przez IPiSS uwzględnia jedynie potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia. Minimum socjalne liczone przez IPiSS od 1981 r. uwzględnia środki wystarczające nie tylko do reprodukcji sił witalnych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju, ale i do wychowania potomstwa oraz uczestnictwa w życiu społecznym. Poniżej minimum socjalnego pojawia się zagrożenie ubóstwem.

<sup>3</sup> 1 – dla pierwszej osoby dorosłej w gospodarstwie; 0,5 dla każdego następnego członka gospodarstwa do 14. roku życia; 0,3 – dla każdego dziecka w wieku poniżej 14 lat (do 2004 r. 1+0,7+0,5).

rosnąć począwszy od początku lat dziewięćdziesiątych – w latach 1989–2002 stosunek między skrajnymi grupami decylowymi wzrósł z 3,8 do 7,8, a między skrajnymi grupami kwintylowymi zwiększył się z 2,8 do 5,1 [Daszkowski, 2005, s. 100]. W 2004 r. wskaźnik Giniego służący do pomiaru stopnia koncentracji dochodów wynosił 0,36, a w skrajnym ubóstwie żyło 8% mieszkańców miast i 18,5% mieszkańców wsi [GUS, *Warunki...*, 2006, s. 103].



**Rysunek 3. Zagrożenie ubóstwem w Polsce w 2006 r. na tle innych krajów UE**

Źródło: Eurostat 2006.

Co piąta rodzina z dziećmi do lat 14, w której pracował tylko ojciec, nie osiągała dochodu równego minimum egzystencji (co dziesiąta rodzina mająca dwoje, co piąta z trojgiem i blisko połowa rodzin mających czworo lub więcej dzieci). W 2005 r. poniżej minimum socjalnego na osobę żyło 92,7% pracowników w rodzinach co najmniej 5-osobowych, 90,6% – w 4-osobowych, 76% – w 3-osobowych, 49% – w 2-osobowych i 16,5% – w gospodarstwach 1-osobowych [Jacukowicz, 2007]. Przeciętny dochód na osobę w 20% rodzin najzamożniejszych był aż 6,6 razy większy niż w 20% rodzin

najniżej sytuowanych. Analogiczny wskaźnik w UE wynosił 4,9<sup>4</sup>. Tylko 10% zatrudnionych mogło sobie pozwolić na dostatni poziom życia i oszczędności (jednocześnie wynagrodzenia członków zarządu dużych prywatnych firm w Polsce, po uwzględnieniu różnic ich siły nabywczej, były (i są) wyższe niż w bogatych Niemczech). Cechą charakterystyczną zróżnicowania płac w Polsce jest bardzo duża komasacja wynagrodzeń w niskich przedziałach zarobkowych, poczynając od minimalnego wynagrodzenia do kwoty mieszczącej się w granicach 70–80% płacy przeciętnej [Jacukowicz, 2007]. W 2007 roku wskaźnik Giniego równał się 0,36 (w Wielkiej Brytanii – 0,34, w Czechach – 0,26, w USA – 0,45) [Świech, 2008]. Stosunek wielkości dochodów najbogatszych i najbiedniejszych dziesięciu procent społeczeństwa w Polsce wynosił 8,8 (w 1992 r. – 4,93), w Japonii 4,5, a w Czechach 5,2 [Świech, 2008]. Prawie 65% zatrudnionych otrzymywało wynagrodzenie nieprzekraczające średniej płacy, a 16,5% zatrudnionych zarabiała poniżej minimum socjalnego na osobę [NZZS, *Godna...*, 2008]. Głębokość ubóstwa wynosiła około 20% [Szu-kieljójć-Bieńkuńska, 2007]. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym w Polsce równał się 19% po uwzględnieniu transferów społecznych i 29% bez uwzględnienia w dochodach transferów. Wzrost wynagrodzeń nie towarzyszył dobrym wynikom finansowym firm zlokalizowanym na terenie Polski. W latach 2000–2007 zyski przedsiębiorstw w sektorze prywatnym wzrosły o 26%, podczas gdy jednostkowy koszt pracy uległ obniżeniu o 15%.

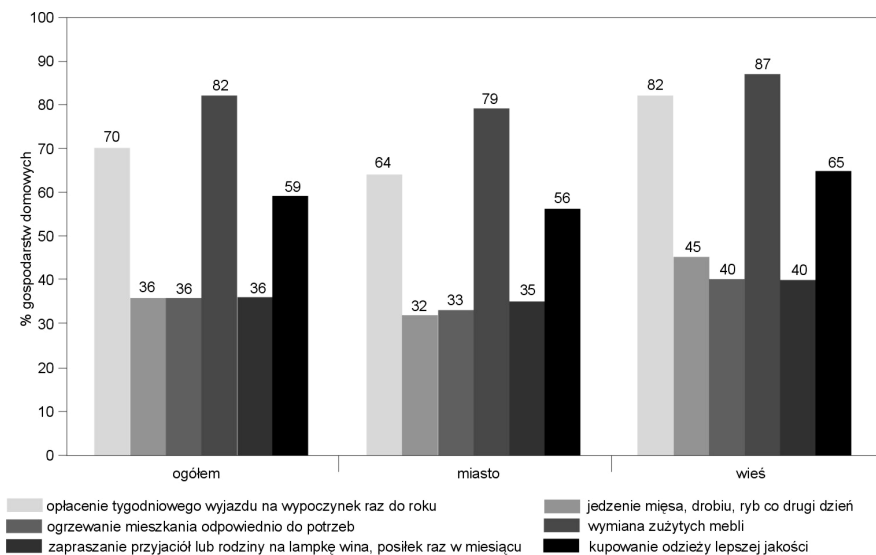
Według Raportu Komisji Europejskiej z 2008 r. na temat problemu ubóstwa w krajach członkowskich, Polska jest jednym z najbiedniejszych krajów Wspólnoty.

Aż 26% polskich dzieci żyje w biedzie. W rodzinach, gdzie przynajmniej jedna osoba pracuje zawodowo, 22% dzieci jest zagrożonych ubóstwem pomimo korzystania ze świadczeń społecznych. Dotyczy ono 13% pracujących dorosłych. Polskę charakteryzował również niski wskaźnik zatrudnienia. Komisja Europejska stwierdziła, że praca zawodowa w Polsce nie chroni przed ubóstwem [KE, *Raport...*, 2008]. Zgodnie z danymi opublikowanymi w 2008 r. przez Eurostat, Polska zajmuje drugie miejsce w UE (po Portugalii) pod względem rozpiętości płac.

Polskę wyróżnia też w Europie niski współczynnik aktywności zawodowej i najwyższy współczynnik ruchu zatrudnionych. Ma ona gorszy wskaźnik zatrudnienia nawet od Bułgarii i Rumunii. W 2008 r. aktywność zawodowa Polaków wynosiła 53,7%, co wynikało przede wszystkim z niskich stawek płac oferowanych na rynku. Liczba biernych zawodowo w latach 2001–2007 wzrosła z ok. 13 400 tys. do 14 533 tys. osób [GUS, *Aktywność...*, 2008, s. 44].

---

<sup>4</sup> [http://ekonomia..., dostęp 10.09.2009].



**Rysunek 4. Trudności w zaspokajaniu potrzeb gospodarstw domowych w Polsce w 2005 r.**

Źródło: GUS, *Badanie dochodów i warunków życia 2005*, Warszawa 2006.

W Polsce wynagrodzenie minimalne wynosiło w 2007 r. – 936 zł, a w 2008 – 1126 zł. Płaca minimalna stanowiła w Polsce niewiele więcej niż jedną trzecią przeciętnego wynagrodzenia. W latach 1995–2007 relacja płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia spadła z 41,2% do 34,8%. Według standardów międzynarodowych płaca minimalna powinna wystarczyć na godziwe utrzymanie czteroosobowej rodziny. UE zamiast określenia płacy minimalna używa pojęcia płaca godziwa. Komitet Niezależnych Ekspertów Rady Europy uznał, że płaca godziwa powinna kształtować się na poziomie 68% płacy przeciętnej w danym kraju, co znalazło odbicie w zapisie art. 4 pkt 1 Europejskiej Karty Społecznej (Polska nie podpisała tego punktu). W Polsce dwuosobowa rodzina żyjąca z płacy minimalnej nie uzyskiwała (w latach 2002–2003) na osobę nawet połowy minimum socjalnego, ponieważ płaca minimalna była od niego niższa.

W UE występują siedemnastokrotne różnice w wysokości płacy minimalnej. W 2007 r. płaca minimalna wynosiła: w Wielkiej Brytanii – 916 funtów, w Luksemburgu – 1570 euro, w Irlandii – 1403 euro, we Francji – 1254 euro, w Belgii – 1259 euro, w Holandii – 1301 euro, w Irlandii – 1403 euro, w USA – 676 euro, a w Polsce – 245 euro<sup>5</sup>. Najniższa płaca minimalna w UE występuje w Bułgarii – 92 euro.

<sup>5</sup> Porównując te wartości w złotych, płaca minimalna w Luksemburgu wynosiła 6044 zł, w Irlandii – 5628 zł, a w Polsce – 1126 zł [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, dostęp 25.07.2008].



W 2006 r. przeciętne jednostkowe koszty pracy wynosiły w Polsce 6,34 euro na godzinę, w Szwajcarii ponad 33 euro, w Szwecji, Islandii i Danii – ponad 32 euro, a średnie w UE-27 – 20,35 euro na godzinę.

Do niedawna takie porównania Polski z krajami wysoko rozwiniętymi uważano za nieuprawnione, uzasadniając to niższymi kosztami utrzymania i cenami w Polsce. Jednak według badań przeprowadzonych w 2008 roku przez firmę konsultingową Mercer, Warszawa plasuje się na 35. miejscu wśród najdroższych miast świata (rok wcześniej była na 67. miejscu). Koszty życia w polskiej stolicy są niemal identyczne jak w Barcelonie, Sztokholmie i wyższe niż na przykład w Berlinie, Brukseli czy Luksemburgu. Pod względem jakości życia natomiast Warszawa znalazła się dopiero na 85. miejscu [Bartman, Czubowska, 2008]. Według doniesień prasowych w 2008 r. w Chicago apartament w zespole budynków z basenem i kortami tenisowymi był tańszy od mieszkania o podobnej powierzchni w polskim mieście powiatowym.

W Polsce problemu ubóstwa nie rozwiązują transfery społeczne świadczone na bardzo niskim poziomie. W 2005 r. w Polsce wielkość transferów socjalnych na osobę (łącznie z emeryturami, rentami, świadczeniami zdrowotnymi, pomocą dla bezrobotnych, biednych i ich rodzin) wynosiła 2183 euro, a w takich bogatych krajach jak: Dania – 8260 euro, Szwecja – 8222, Norwegia – 9330, Szwajcaria – 8245 euro [Eurostat, ([http](http://))]. Pomimo starzenia się polskiego społeczeństwa i wzrostu obszarów biedy, wydatki społeczne w naszym kraju zmalały z 33,5% PKB w 1996 roku do 15,5% w 2006 roku (średnio w UE-27 – 27,2%, w tym: w Szwecji – 32%, we Francji – 31,5%, w Danii – 30,1%, w Niemczech – 29,4%, w Estonii – 12,5%, na Łotwie – 12,4%) [OECD, *Accounts...*, 2007]. Równie niekorzystnie na tle UE przedstawia się sytuacja Polski w zakresie wydatków publicznych na opiekę zdrowotną – 3,9% PKB (Francja – 8,8%, Holandia – 8,1%, Wielka Brytania – 8,1%, Niemcy – 7,8%). Obciążenia fiskalne w Polsce stanowiły w 2004 r. około 33% PKB (UE-25 – 40%), a ubezpieczenia społeczne – 41,5% (UE-25 – 35%) [Eurostat, ([http](http://))].

W 2008 r. wysokość zasiłku dla bezrobotnych wynosiła w Polsce 551,80 zł i stanowiła 18% średniego wynagrodzenia (w 2003 – 22,8%). W USA zasiłek wynosi 30, a w UE 40% przeciętnego wynagrodzenia [UN, *The Employment...*, 2007, s. 123]. W 2007 r. tylko 14% bezrobotnych w Polsce pobierało zasiłek, podczas gdy w Danii – 84%, Belgii – 82%, na Węgrzech – 66,2%, a w całej UE średnio 70% bezrobotnych. W „starej” UE po wyczerpaniu zasiłku dla bezrobotnych otrzymują oni zasiłek socjalny, który np. w Danii, Finlandii, Francji i Holandii wynosi 100% wcześniej pobieranego świadczenia [Kabaj, 2006, s.73]. W Wielkiej Brytanii zasiłek (oparty na składce albo na dochodzie) wynosi dla osoby samotnej 57,46 funta (338 zł) tygodniowo, a dla pary utrzymującej się z zasiłku, maksymalnie 90,1 funta (530 zł) tygodniowo [Money, ([http](http://))]. W Niemczech z pomocy społecznej może skorzystać osoba, która zarabia do 781 euro miesięcznie (13% społeczeństwa). Za niskie traktuje się wynagrodzenie poniżej

dwóch trzecich średniej płacy (dotyczy 33% pracujących). Osoba zamożna to według przyjętych tam kryteriów, ktoś kto uzyskuje miesięczny dochód na swoje utrzymanie w wysokości 3418 euro netto lub dochód na cztery osoby większy niż 7178 euro miesięcznie. W USA linię ubóstwa wyznacza wartość minimalnej diety żywnościowej pomnożonej przez liczbę try.

W okresie dużego bezrobocia w 2005 r. Polska na pasywne metody walki z bezrobociem przeznaczyła 745 mln euro, Niemcy – 51 470 mln euro, Hiszpania – 12 890 mln euro, Włochy – 10 227 mln euro, a Holandia – 10 211 mln euro [Eurostat, (http)]. W 2002 średnie wydatki państwa na aktywizację zawodową bezrobotnego w UE wynosiły 6 200 USD na osobę bezrobotną (na Węgrzech – 1400 USD, w Polsce – 41 USD) [Kabaj, 2006, s. 73].

**Tabela 1. Wysokość przeciętnego wynagrodzenia, płacy minimalnej, minimum socjalnego, minimum egzystencjalnego i zasiłku dla bezrobotnych w Polsce w latach 1993–2008 (w zł)**

Lata	Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce	Płaca minimum	$\frac{3}{2}\%$	Zasiłek dla bezrobotnych	$\frac{5}{2}\%$ <sup>1</sup>	$\frac{5}{3}\%$ <sup>1</sup>	Minimum socjalne <sup>2</sup>	$\frac{8}{3}\%$ <sup>3</sup>	$\frac{8}{2}\%$ <sup>3</sup>	Minimum egzystencjalne <sup>2</sup>	$\frac{11}{3}\%$ <sup>3</sup>	$\frac{11}{5}\%$ <sup>1</sup>
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1993	390,43	60,00	41,0	od 1991 r. wysokość zasiłku obniżono z 70 do 33%, a w 1992 r. do 36% przeciętnej płacy			<u>206,80</u> 656,40	129,4	53,0	<u>82,30</u> 270,60	51,4	–
1994	525,02	15,00	41,0				<u>252,60</u> 735,00	117,7	48,2	<u>118,10</u> 382,10	54,9	–
1995	690,92	85,00	41,2	260,00 (od 1.12)	35,0	85,0	<u>333,00</u> 978,50	116,8	48,2	<u>153,30</u> 516,40	53,8	63,2
1996	874,30	53,75	40,5	277,70 (od 1.06) 291,60 (od 1.09) 297,50 (od 1.12)	33,1	81,6	<u>405,50</u> 1190,60	114,5	46,4	<u>180,40</u> 615,20	51,0	62,4
1997	1065,76	26,75	40,0	309,70 (od 1.03) 325,20 (od 1.06) 334,70 (od 1.09) 339,80 (od 1.12)	30,7	76,6	<u>485,10</u> 1448,80	113,6	45,5	<u>212,70</u> 726,80	49,8	65,1
1998	1232,69	50,00	40,2	350,70 (od 1.03) 370,40 (od 1.06) 378,20 (od 1.09)	29,7	56,4	<u>564,50</u> 1688,00	86,8	45,8	<u>254,60</u> 863,50	39,2	69,7

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1999	1697,12	70,00	38,5	383,90 (od 1.03) 393,90 (od 1.06) 402,60 (od 1.09) 406,30 (od 1.12)	23,4	59,3	<u>615,90</u> 1851,80	91,9	36,3	<u>280,50</u> 955,30	41,9	70,7
2000	1893,74	00,00	36,9	419,30 (od 1.03) 434,90 (od 1.06) 446,70 (od 1.09)	21,4	58,3	<u>694,40</u> 2090,10	99,1	36,6	<u>312,40</u> 1062,50	44,6	72,1
2001	2045,00	60,00	37,1	461,90 (od 1.03) 476,70 (od 1.09)	22,6	60,8	<u>754,60</u> 2231,50	99,3	36,9	<u>335,70</u> 1107,70	44,2	71,6
2002	2097,63	60,00	36,2	498,20 (od 1.09)	22,3	65,5	<u>783,10</u> 2308,50	103,0	37,3	<u>351,10</u> 1147,40	46,2	70,5
2003	2201,47	00,00	36,4	503,20 (od 1.09)	22,8	62,9	<u>789,50</u> 2321,00	98,6	35,9	<u>354,80</u> 1153,10	44,4	70,5
2004	2289,57	24,00	36,0	504,20 (od 1.03)	22,0	61,2	<u>819,50</u> 2416,60	99,5	35,8	<u>371,20</u> 1210,10	45,1	73,6
2005	2380,29	49,00	35,7	521,90 (od 1.06)	21,9	61,5	<u>844,10</u> 2503,70	99,4	35,5	<u>385,10</u> 1260,90	45,3	73,8
2006	2477,23	99,10	36,3	532,90 (od 1.06)	21,5	59,3	<u>802,00<sup>4</sup></u> 2506,40	89,2	32,4	<u>372,70<sup>4</sup></u> 1281,20	41,5	69,9
2007	2691,03	36,00	34,8	538,30 (od 1.06)	19,9	57,5	<u>820,60<sup>4</sup></u> 2587,10	87,7	30,5	<u>386,30<sup>4</sup></u> 1334,60	41,2	71,8
2008	2983,98	1126,00	38,0	551,80 (od 1.06)	18,5	49,0	<u>871,30<sup>4</sup></u> 2776,00	77,4	29,2	<u>413,20</u> 1402,00	35,8	74,8

1) średnia wysokość zasiłku w roku; 2)  $\frac{\text{w gospodarstwach jednoosobowych}}{\text{w gospodarstwach czteroosobowych}}$ ; 3) minimum socjalne i egzystencjalne w gospodarstwach jednoosobowych; 4) zmodyfikowano minimum socjalne.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, MPiPS i IPiSS.

Jak widać z danych zawartych w tabeli 1, wszystkie przedstawione w niej wartości zmniejszają się w stosunku do przeciętnej płacy, z wyjątkiem płacy minimalnej w 2008 r.

W Polsce w 2007 r. maksymalna wysokość dochodu uprawniającego do świadczeń z opieki społecznej wynosiła dla osoby samotnej – 477 zł, dla osoby w rodzinie – 351 zł, najniższą emeryturę i rentę z tytułu całkowitej niezdolności do pracy ustalono na poziomie 636,29 zł, natomiast rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy – 489, 44 zł. Na najbliższe lata, w związku z wprowadzeniem systemu kapitałowego i zmianami w tym zakresie w 2009 r., zapowiada się drastyczną redukcję wysokości pierwszej emerytury do ostatniej pensji [MPiPS, *Raport...*, 2007].

W 2007 r. pomimo transferów społecznych skrajne ubóstwo, w zależności od przyjętych kryteriów dotyczyło:

- grupy społeczno-ekonomiczne:
  - utrzymujące się ze świadczeń społecznych (25%),
  - renciści (11%),
  - rolnicy (10%);
- typ gospodarstwa:
  - małżeństwa z co najmniej czworgiem dzieci (25),
  - małżeństwa z trojgiem dzieci (10,5%);
- obecność osoby niepełnosprawnej w gospodarstwie
  - gospodarstwa z niepełnosprawnymi dziećmi (14%);
- obecność osoby bezrobotnej w gospodarstwie (16%);
- poziom wykształcenia głowy rodziny:
  - co najmniej podstawowe (14%),
  - zasadnicze zawodowe (9%);
- wiek:
  - dzieci 0–17 lat (10%).

W przeszłości państwo opiekuńcze działało na rzecz wyrównywania szans i chroniło przed skrajną nędzą i wykluczeniem. Polityka społeczna była obietnicą bezpieczeństwa w życiu i pełniła rolę amortyzatora dla nieprzystosowanych do reguł wolnorynkowych oraz dla doświadczających sytuacji sprzyjających ubóstwu. Obecnie ubóstwo, jak i korzystanie z pomocy innych stało się kwestią wyjątkowo wstydliwą, upokarzającą porażką i upośledzeniem, a ubodzy muszą sobie radzić sami ze swoimi problemami, żyjąc na marginesie niedostępnej dla nich skomercjalizowanej kultury konsumpcyjnej. W sytuacji, kiedy obiektywne przyczyny ubóstwa (zmiany strukturalne w gospodarce, nieprzyjazne dla najsłabszych otoczenie społeczno-ekonomiczne, zdarzenia losowe) nałożą się na sytuacje sprzyjające biedzie (brak pracy, utrzymywanie się z niezarobkowych źródeł utrzymania, niski poziom wykształcenia, wielodzietność, zamieszkiwanie w małych miejscowościach, przewlekła choroba, inwalidztwo, samotne rodzicielstwo, patologie społeczne, pochodzenie z ubogich rodzin) i dotyczą one osób o osobowości nieodpowiadającej wymaganiom i wyzwaniom współczesnej cywilizacji, nie mają one szans bez pomocy państwa na wydostanie się z zakłętego kręgu ubóstwa<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Np. w Polsce w rekordowym pod tym względem 2004 r. wśród osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł utrzymania (z wyjątkiem emerytów i rencistów) poniżej minimum egzystencjalnego żyło 35%, a poniżej minimum socjalnego – 80%. Poniżej minimum socjalnego znajdowało się ponad 80% rodzin posiadających czworo lub więcej dzieci. Dochody w tych rodzinach były niższe od przeciętnych o 55%. Ponad 18% mieszkańców wsi żyło poniżej minimum egzystencjalnego (8% średnia dla Polski) [GUS, *Warunki życia ludności w 2004 roku*, Warszawa 2006].

## PODSUMOWANIE

Na tle UE Polskę wyróżnia niski poziom świadczeń społecznych, niska płaca minimalna i duże rozwarstwienie dochodowe społeczeństwa. Ograniczenie rozmiarów bezrobocia i sektora niskich płac oraz rozwiązanie problemów ludzi ubogich nie jest możliwe bez aktywnej polityki państwa, które wbrew obecnym tendencjom, powinno bardziej chronić słabsze, niezdolne do uczestnictwa w grze rynkowej grupy społeczne. Jak pokazuje praktyka, najlepszym lekarstwem na ich problemy jest zwiększenie kontroli ze strony państwa nad relacjami pracownik – pracodawca, polityka zachęcania do tworzenia nowych miejsc pracy oraz wzrost wydatków na edukację i publiczne inwestycje w poprawę jakości życia (służba zdrowia, nauka, budownictwo mieszkaniowe, kultura, kształcenie ustawiczne, rekreacja). Jednak strategię taką wybiera zdecydowana mniejszość państw świata.

## LITERATURA I ŹRÓDŁA

- Bartman K., Czubowska S., 2008, *Koniec mitu o taniej Polsce na biednej peryferii Europy*, „Dziennik” z 25.07.
- Daszkowski J., 2005, *Dynamika ogólnych nierówności płacowych w Polsce w latach 1989–2002* [w:] *Polityka społeczna. Wybrane problemy. Wybór artykułów z lat 1999–2005*, Warszawa, IPiSS.
- Golinowska S., 1997, *Polska bieda II. Kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, Warszawa, IPiSS.
- GUS, 2006, *Badanie dochodów i warunków życia 2005*, Warszawa.
- GUS, 2006, *Warunki życia ludności w 2004 r.*, Warszawa 2006.
- GUS, 2006, *Warunki życia ludności w 2004 roku*, Warszawa.
- GUS, 2008, *Aktywność ekonomiczna ludności 2007*, Warszawa
- GUS, 2008, *Bezrobocie rejestrowane w I–II kwartale 2008 r.*, Warszawa.
- ILO, 2004, *A fair globalization. Creating opportunities for all*, World Commission on the Social Dimension of Globalization, February.
- Jacukowicz Z., 2007, *Analiza minimalnego wynagrodzenia za pracę*, Warszawa, IPiSS.
- Kabaj M., 2006, *Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy. Dezaktywacja Polski*, IPiSS, Warszawa.
- KE, 2008, *Raport na temat ubóstwa w krajach UE*.
- Kozek W., Kubisa J., Ostrowski P., 2005, *Blżej junk job niż working. Nisko kwalifikowana, nisko płatna praca w usługach w Polsce*, „Polityka Społeczna”.
- Lister R., 2007, *Bieda*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- MPiPS, 2007, *Polska 2007, Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Warszawa.
- NZZS, 2008, *Godna praca i emerytura*, spotkanie prasowe z 29.07.2008.
- OECD, 2007, *Accounts of OECD Countries*, Paris.
- OECD, 2007, *Employment Outlook 2007*, <http://dx.doi.org/101787/081467128461>

- Szukiełojć-Bieńkuńska A. (red.), 2007, *Ubóstwo w Polsce*, materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 21 Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem, Warszawa, 17.10.2007.
- Świech M., 2008, *Płace na najwyższych szczeblach*, <http://praca.gazeta.pl>, 29.04.2008.
- UN, 2007, *The Employment Imperative. Report on the World Social Situation 2007*, New York.
- UN, 2008, *Human Development Report 2007/2008*, New York.
- UNCTAD, 2007, *Trade and Development Report 2007*, New York–Geneva.

## STRONY INTERNETOWE

- <http://www.money.pl/gospodarka> [25.07.2008].
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [20.07.2008].
- <http://ekonomia.opoka.org.pl> [10.09.2009].

### *Streszczenie*

Charakterystycznym dla współczesnych czasów zjawiskiem jest ograniczanie zakresu polityki społecznej i środków na nią przeznaczonych. Jest to konsekwencją liberalizacji i prywatyzacji gospodarki, zasad promowanego nowego ładu globalnego oraz rosnącej presji globalnej konkurencji nie tylko na przedsiębiorstwa, ale i na państwa. Dokonywana jest deregulacja w zakresie prawa pracy i ograniczeniu ulegają zabezpieczenia pracownicze i socjalne. Pozycja zawodowa i społeczna ludzi ulega indywidualizacji. Rośnie liczba form pośrednich między zatrudnieniem a bezrobociem, pracą etatową a zatrudnieniem. W efekcie wzrastają i ulegają utrwaleniu dystanse dochodowe w różnych przekrojach społecznych. Pojawia się coraz liczniejsza grupa biednych pracujących. Polska zajmuje drugie miejsce w UE (po Portugalii) pod względem rozpiętości płac.

## **Problem of Poverty and Income Politics in Poland and EU – Selected Aspects**

### *Summary*

The differentiation of incomes and poverty's problem accompanies the contemporary world's transformations. It is a consequence of technological progress, economic liberalization and global competition's pressure. The governments lost their power and control over the economy and social problems. The number of working poor has been increasing. The income distances between individual units of labour market go up. Poland takes second places (after Portugal) in EU in terms of the biggest differentiation of income.