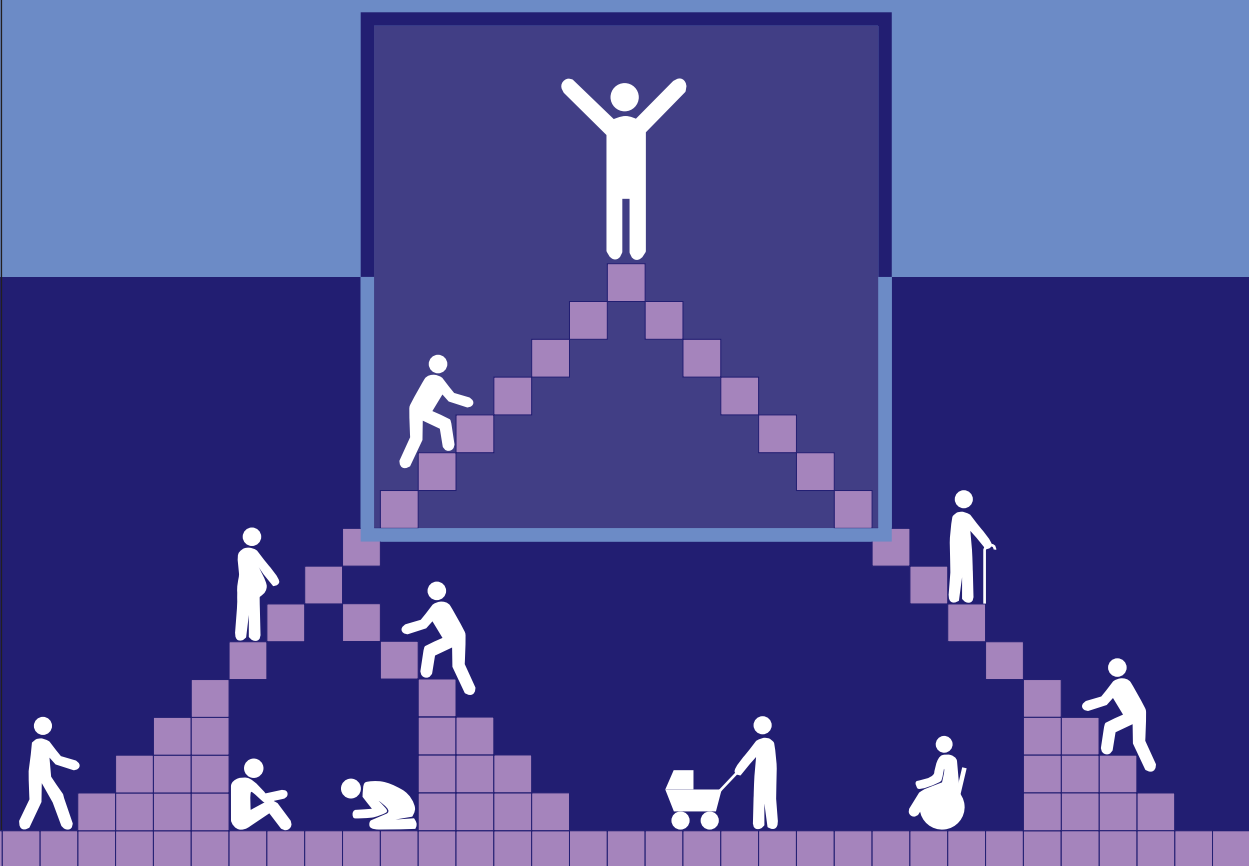


NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNE W POLSCE



Wydawnictwo Sejmowe

Biuro Analiz Sejmowych

NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNE W POLSCE

pod redakcją
Bożeny Kłos i Jolanty Szymańczak



**Wydawnictwo Sejmowe
Warszawa 2014**

Recenzent: dr hab. Grzegorz Gołębiowski, profesor WSFiZ

Redakcja i korekta: Magdalena Szczepaniak

Skład: Janusz Świnarski

© Copyright by Kancelaria Sejmu
Warszawa 2014

Biuro Analiz Sejmowych
ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa
tel. (22) 694 22 79
faks (22) 694 18 65
e-mail: punkt_konsultacyjny@sejm.gov.pl
wydawnictwa_BAS@sejm.gov.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy – Kancelarii Sejmu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.

ISBN 978-83-7666-367-8



Kancelaria Sejmu
Wydawnictwo Sejmowe
Warszawa 2014

Spis treści

Wprowadzenie	5
<i>Michał Gabriel Woźniak</i>	
Nierówności społeczne a rozwój gospodarczy	9
<i>Ryszard Szarfenberg</i>	
Polityka społeczna a nierówności społeczne	47
<i>Wojciech Woźniak</i>	
Nierówności społeczne i ich dziedziczenie jako problem strukturalny i polityczny	73
<i>Marek W. Kozak</i>	
Nierówności regionalne	95
<i>Michał Brzeziński</i>	
Nierówność dochodowa w Polsce	121
<i>Jarosław Oczki</i>	
Nierówności na rynku pracy w Polsce	137
<i>Przemysław Sadura</i>	
Państwo i nierówności w systemie edukacji: kierunki działań	161
<i>Iwona Laskowska</i>	
Nierówności w zdrowiu	187
<i>Tomasz Drabowicz</i>	
Determinanty nierówności w kompetencjach cyfrowych dorosłych Polaków	207

Wprowadzenie

W ostatnich latach nierówności społeczne i mająca je niwelować polityka instytucji publicznych stały się przedmiotem ożywionej debaty publicznej, licznych badań i analiz ekonomicznych, znalazły się też w centrum zainteresowania wpływowych instytucji międzynarodowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Bank Światowy i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Toczące się na ten temat dyskusje w środowiskach naukowych i w mediach koncentrują się wokół zależności pomiędzy nierównościami a wzrostem gospodarczym i rozwojem społecznym.

Skupienie uwagi na nierównościach wynika z obserwowanego zarówno w skali globalnej, jak i w poszczególnych krajach wzrostu nierówności dochodowych. Według raportu OECD¹ rozwarstwienie dochodowe w 25 dużych gospodarkach we wszystkich częściach świata, mierzone współczynnikiem Giniego, obecnie znajduje się na takim poziomie, jak na początku rewolucji przemysłowej w latach 20. XIX wieku, tj. 0,45. W okresie ostatnich 200 lat rozwarstwienie dochodów zmniejszało się w XIX wieku, wzrosło w 1929 r. w wyniku kryzysu gospodarczego, a następnie spadało i w 1980 r. osiągnęło najniższy wskaźnik – 0,36. Ostatnie trzy dekady charakteryzuje powrót trendu wzrostu nierówności dochodów. W raporcie uznano, że: *Ogromny wzrost nierówności dochodów w skali globalnej jest jednym z najważniejszych – i niepokojących – trendów w światowej gospodarce w ostatnich 200 latach*².

Począwszy od lat 80. XX wieku w nauce ekonomii, w polityce międzynarodowych instytucji ekonomicznych oraz w polityce społeczno-gospodarczej większości państw dominował neoliberalny paradygmat, że nierówności społeczne stanowią pozytywną motywację dla ludzi, skłaniając ich do pracy i innowacyjności, nagradzają jednostkową kreatywność i w rezultacie sprzyjają wzrostowi gospodarczemu. Z kolei wzrost gospodarczy powoduje, że poprawia się także sytuacja osób z niskimi dochodami. W świetle tych poglądów ekonomicznych wzrost nierówności społecznych nie stanowi istotnej kwestii, tak z punktu widzenia ekonomicznego (teorii naukowej i praktyki gospodarczej), jak i z punktu widzenia ich społecznych i politycznych skutków.

¹ Zob. *How Was Life? Global Well-being since 1820*, OECD 2014.

² *Ibidem*.

Towarzyszący procesowi globalizacji wzrost nierówności oraz kryzys, który dotknął w 2008 r. gospodarki krajów wysoko rozwiniętych i z którego wiele krajów jeszcze nie zdołało wyjść, powodują pojawienie się innego spojrzenia na problem nierówności społecznych. Ukazały się opracowania, których autorzy dowodzili, że rosnące rozwarstwienie jako cena dobrobytu dla wszystkich jest mitem³, a nierówności dochodowe mają negatywny wpływ nie tylko na wysokość wzrostu gospodarczego, ale mogą także powodować jego gwałtowny spadek⁴.

Ostatnio opublikowane analizy Międzynarodowego Funduszu Walutowego potwierdzają tezę, że zarówno w średnim, jak i w długim okresie nierówności dochodowe (mierzone współczynnikiem Giniego) mają negatywny wpływ na wzrost produktu krajowego brutto. Z publikowanych badań wynika też, że redystrybucja dochodów ma statystycznie neutralny wpływ na wzrost PKB, a jeżeli duża dystrybucja miała początkowo negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, to później niższy wskaźnik nierówności społecznych sprzyjał nadrobieniu „straty” (np. w krajach skandynawskich)⁵.

Nierówności społeczne są wynikiem wielu czynników, wśród których nierówności dochodowe mają zasadnicze znaczenie: niskie dochody przekładają się na mniejszy dostęp do edukacji na wyższym poziomie, gorszy stan zdrowia i krótsze życie. Na tle innych krajów UE nierówności dochodowe w Polsce kształtują się na średniowysokim poziomie, a według badań GUS poziom nierówności dochodów był stabilny w latach 2011–2013 (wskaźnik Giniego 0,338).

Niniejsza monografia nie wyczerpuje całości zagadnienia, jakim są nierówności społeczne w Polsce, niemniej autorzy artykułów w niej zawartych opisują istotne obszary zjawiska, jego przyczyny i skutki, a także związki z rozwojem gospodarczym i polityką społeczną. Wskazują również na możliwe działania, których podjęcie mogłoby doprowadzić do pozytywnych zmian.

Publikację rozpoczyna artykuł **prof. Michała Gabriela Woźniaka**, w którym autor dowodzi, że nierówności społeczne i rozwój ekonomiczny są wzajemnie sprzężone, a przekroczenie ich społecznie akceptowalnego poziomu hamuje dynamikę rozwoju gospodarczego.

Dr hab. Ryszard Szarfenberg podjął próbę odpowiedzi na pytanie: czy polityka społeczna, a zwłaszcza polityka społeczna rozumiana jako redystrybu-

³ Zob. R. Wilkinson, K. Pickett, *Duch równości. Tam gdzie panuje równość, wszystkim żyje się lepiej*, Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa 2011.

⁴ Zob. J. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*, 2012; O. Causa, A. de Sevres, N. Ruiz, *Can growth-enhancing policies lift all boats? An analysis based on household disposable incomes*, OECD Economics Department, Working Papers, Paryż.

⁵ Zob. J.D. Ostry, A. Berg, Ch.G. Tsangarides, *Redistribution, Inequality and Growth*, International Monetary Fund, Research Department, kwiecień 2014.

cja, ma znaczenie dla nierówności społecznych. Rozważania kończą się konkluzją, że są dowody naukowe na to, że w rozwiniętych krajach kapitalistycznych, w tym w Polsce, redystrybucja i usługi społeczne zmniejszają ubóstwo i nierówności dochodowe.

Dr Wojciech Woźniak dokonał rekapitulacji refleksji nauk społecznych nad reprodukcją nierówności społecznych, wskazał, w jaki sposób ideologie polityczne odnosiły się do tej kwestii, a także zaprezentował wyniki własnych badań na temat polskiego dyskursu politycznego dotyczącego nierówności i ich reprodukcji.

Dr hab. Marek Kozak przeanalizował najważniejsze współcześnie nierówności regionalne związane z głównymi czynnikami rozwojowymi. Analiza w ujęciu porównawczym została przeprowadzona z wykorzystaniem danych statystycznych, literatury przedmiotu, raportów i rankingów międzynarodowych.

Dr hab. Michał Brzeziński przedstawił główne fakty dotyczące zmian w nierówności dochodowej w Polsce, przyczyny jej wzrostu, a także możliwe konsekwencje tych zmian dla istotnych zjawisk gospodarczych, społecznych i politycznych.

Dr Jarosław Oczki, opisując nierówności na rynku pracy z uwzględnieniem wieku, płci, wykształcenia, miejsca zamieszkania i pochodzenia, przedstawił podstawowe zmiany, jakie wystąpiły na tym rynku po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Scharakteryzował również nierówności wynikające ze stosowania nietypowych form zatrudnienia.

Dr Przemysław Sadura wskazał nierówności w polskim systemie edukacyjnym oraz mechanizmy ich reprodukcji przez opisanie wszystkich elementów systemu edukacyjnego – od przedszkola po studia wyższe. Odwołując się do porównań międzynarodowych i historycznych, autor przedstawił diagnozę w tym obszarze oraz zarekomendował najistotniejsze kierunki interwencji państwa.

Dr Iwona Laskowska podjęła próbę oceny aktualnej skali nierówności w zdrowiu w Polsce oraz omówiła wybrane aspekty społecznych nierówności w stanie zdrowia.

Monografię zamyka artykuł **dr. Tomasza Drabowicza** o nierównościach związanych z rozwojem technologicznym. Autor relacjonuje wyniki własnego badania dotyczącego kompetencji cyfrowych dorosłych Polaków, w którym podjął próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób wybrane czynniki społeczno-ekonomiczne przyczyniają się do ograniczania szans życiowych, rozumianych jako umiejętność posługiwania się komputerem i internetem.

Warszawa, grudzień 2014 r.

Bożena Kłos
Jolanta Szymańczak

Nierówności społeczne a rozwój gospodarczy

Social inequalities and economic development. *The article analyses the interdependence between social inequality and economic development. The author claims that this interdependence is of vicious circle character: since social inequality exceeds some acceptance level of society, it limits the speed of economic development, due to a spread people's involvement in solving the distribution issues on a cost of labor productivity, modernization of an economy and, finally, economic and social development. The source of unjust social inequality is in-equivalent allocation of resources between various spheres of human existence, such as economic, social, technological reason, spiritual and that of policy and consumption. It can stem from either spontaneous bottom-down decision process dependent on market mechanisms or top-down strategic coordination. The author claims that in order to eliminate the determinants of this in-equivalence, it is necessary to distinguish the inequalities that result in active and passive adjustment, and to analyse their impact on human's development in each of the spheres of its existence.*

Słowa kluczowe: *nierówności społeczne, wzrost gospodarczy, rozwój społeczno-ekonomiczny, polityka ekonomiczno-społeczna, gospodarka Polski*

Keywords: *social inequalities, economic growth, socio-economic development, economic and social policy, Polish economy*

Prof. zw. dr hab., Katedra Ekonomii Stosowanej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie; e-mail: wozniakg@uek.krakow.pl.

Wstęp

Globalizacja liberalizacji otworzyła nowe możliwości rozwoju rynków finansowych, migracji kapitału i funduszy oraz wykorzystania nisko opłacanych pra-

owników. Sprzyja to akumulacji kapitału, industrializacji krajów rozwijających się, ale równocześnie obniżeniu płac w tych krajach, stagnacji płac w krajach wysoko rozwiniętych i w rezultacie nienadążaniu wynagrodzeń za wzrostem wydajności pracy w skali globalnej. Ten paradoks globalizacji liberalizacji jest obserwowany również w Polsce i leży u podstaw tendencji do pogłębiania się nierówności majątkowo-dochodowych oraz zagraża spójności społecznej i rozwojowi gospodarczemu. Jest jednak marginalizowany w *mainstreamowej* ekonomii i niedoceniany w reformach instytucjonalnych oraz polityce społeczno-ekonomicznej kolejnych rządów. Po części przyczyniają się do tego różnorodne interpretacje sprzężeń między nierównościami ekonomiczno-społecznymi a wzrostem i rozwojem gospodarczym. Temat tego opracowania został podjęty dla zwrócenia uwagi na te problemy, wyjaśnienia niektórych paradoksów sprzężeń mikro-makro między nierównościami społecznymi i rozwojem ekonomicznym. Także wskazania na potrzebę poszukiwania lepszych sposobów badania tych sprzężeń i uprawiania polityki społecznej sprzyjającej konkurencyjności i zintegrowanemu rozwojowi.

W artykule dowodzi się, że nierówności społeczne i rozwój ekonomiczny są wzajemnie sprzężone. Sprzężenie to ma charakter błędnego koła. Przekroczenie społecznie akceptowalnego jako sprawiedliwy¹ poziomu nierówności hamuje dynamikę rozwoju gospodarczego z powodu coraz powszechniejszego angażowania ludzkiej energii w rozwiązywanie kwestii podziału kosztem produktywności pracy, modernizacji gospodarki, a ostatecznie rozwoju ekonomicznego i społecznego.

Źródłem niesprawiedliwych nierówności społecznych jest nieekwiwalentna alokacja zasobów w stosunku do poszczególnych sfer bytu ludzkiego, tj. sfery ekonomicznej, technologicznej, politycznej, społecznej, konsumpcji, natury i biologii, rozumu, a także sfery duchowej. Może ona wynikać zarówno ze spontanicznych, oddolnych procesów decyzyjnych kształtowanych przez mechanizmy rynkowe, jak również z odgórnej koordynacji strategicznej. Eliminowanie przyczyn tej nieekwiwalencji wymaga rozróżnienia nierówności wywołujących dostosowania aktywne i pasywne oraz badania ich wpływu na rozwój osobowy we wszystkich sferach bytu ludzkiego. Należy je uwzględnić w budowaniu strategii zorientowanych na harmonizowanie rozwoju we wszystkich sferach bytu ludzkiego. Także w zmianach instytucjonalnych oraz polityce społeczno-ekonomicznej podporządkowanych tej strategii.

¹ Na temat kryterium równości społecznej i kontrowersji wokół tego problemu zob. M.G. Woźniak, *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. 1, *Transformacja*, PWN, Warszawa 2012, s. 36–42; *idem*, *Teoretyczne i praktyczne konsekwencje budowy spójności społeczno-ekonomicznej dla innowacyjnej gospodarki* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. 3, *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, M.G. Woźniak (red.), PWN, Warszawa 2013, s. 38–48.

Socjologiczno-ekonomiczne interpretacje zjawiska nierówności

Socjologiczne badania nad nierównościami są skoncentrowane na ich aspekcie relacyjnym ukazującym asymetryczność podstawowych relacji określających strukturę społeczną oraz dystrybucyjnym. Socjologia wnosi tu dwa ważne uzasadnienia oparte na funkcjonalnej teorii stratyfikacji społecznej² oraz historycznej genezie nierówności interpretowanej w ramach teorii elit władzy³ i teorii konfliktu społecznego⁴. Na istnienie systemu nierówności zwraca także uwagę J.H. Turner⁵. W jego ujęciu system nierówności istnieje wówczas, kiedy pewne kategorie społeczne ludzi otrzymują więcej cenionych w danym społeczeństwie wartościowych dóbr takich jak: władza, bogactwo materialne, prestiż, szacunek, zdrowie, wykształcenie itp., które są rzadko rozdzielane równo⁶. Rezultatem działania określonego systemu społecznego są nierówności swoiste, nierówności uniwersalne zaś wynikają z istoty życia społecznego. Stuart White⁷ zwraca z kolei uwagę na nierówności wobec prawa takie jak polityczne, społeczne, ekonomiczne i moralne⁸.

Z najnowszych badań socjologicznych wynika, że w niezwykle turbulentnym środowisku społeczno-ekonomicznym postindustrialnej gospodarki występuje dekompozycja klas społecznych. Własność straciła na znaczeniu, wzrosła rola zawodu i wykształcenia, a realizacja praw człowieka sprzyja redukowaniu krańcowych nierówności. Produktem konkurencji nowego typu⁹ jest nowy mechanizm bogacenia się, a co za tym idzie – polaryzacji dochodów. Jego siły napędowe tkwią w procesach destrukcji i selekcji wynikających z globalizacji liberalizacji oraz z sieciowych struktur znoszących bariery rozprzestrzeniania się technologii informatyczno-telekomunikacyjnych¹⁰. Tworzenie bogactwa stano-

² K. Davis, W.E. Moore, *Some principles of stratification*, „American Sociological Review” 1945, nr 10 (2), s. 242–249.

³ Ch.W. Mills, *Elita władzy*, Warszawa 1961.

⁴ N. Goodman, *Wstęp do socjologii*, Warszawa 1988.

⁵ J.H. Turner, *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, Zysk i S-ka, Poznań 1998.

⁶ *Ibidem*, s. 110.

⁷ *Idem*, *Równość*, Wydawnictwo Sic, Warszawa 2008.

⁸ Przegląd wymienionych podejść można znaleźć w: T. Michalczyk, *Nierówności społeczne a kryzys społeczno-moralny*, SGGW, Warszawa 2003.

⁹ Konkurencja nowego typu jest oparta na poszukiwaniu efektów synergicznych wynikających z umiejętności łącznego wykorzystania szeroko rozumianych innowacji technologicznych, produktowych, zarządczych, marketingowych, finansowych i z włączania się do struktur sieciowych zorientowanych na konkurencję na zewnątrz i użytkowanie kapitału zaufania społecznego do pomnażania zysków.

¹⁰ M. Castells, *Koniec tysiąclecia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

wi jednocześnie zagrożenie dla dynamiki produkcji dóbr i usług oraz wzrostu konsumpcji. Jednocześnie coraz bardziej zależy to od możliwości i umiejętności użytkowania innowacji finansowych¹¹. Dochodzenie do wysokich pozycji społecznych jest efektem kompetencji, zwłaszcza związanych z zarządzaniem ryzykiem, a nie stanu posiadania. Upowszechnianie kompetencji, czyli odpowiedniej jakości kapitału ludzkiego i społecznego, staje się w gospodarce opartej na innowacjach podstawowym warunkiem ograniczania nierówności społecznych oraz rozwoju ekonomicznego i osobistego we wszystkich sferach bytu ludzkiego. Konsekwencją nacisku na kompetencje jest wyłanianie się nowej klasy średniej, która stanowi naturalny bufor chroniący przed nierównościami społecznymi, neutralizujący napięcia i niezadowolenie społeczne¹².

Z ekonomii głównego nurtu, w nawiązaniu do indywidualistycznej percepcji bytu ludzkiego jako *homo economicus*, wyprowadzane są liberalne koncepcje, które akceptują występujące nierówności¹³. W tych koncepcjach nadrzędną wartością jest wolność jednostki, z której wyprowadza się uzasadnienie egoizmu jako wartości. Choć leży on w naturze ludzkiej, to jednak jej nie wyczerpuje. Ten nadmierny redukcjonizm natury ludzkiej wiedzie do akceptacji nierówności oraz jej psychicznych źródeł uzasadnionych racjonalnością ekonomiczną i afirmacją wolności.

Z socjologicznej krytyki koncepcji *homo economicus* wyłoniła się ekonomia heterodoksyjna, m.in. w postaci neoinstytucjonalizmu i ekonomii behawioralnej. Ta pierwsza odwołuje się do znaczenia kontekstu instytucjonalnego. Jej reprezentanci dowodzą, że egoistyczne zachowania *homo economicus* modyfikują instytucje formalne i nieformalne usankcjonowane prawem, zwyczajami oraz normami moralnymi, czyli regułami i procedurami. Zrozumienie funkcji instytucji nieformalnych i sformalizowanych w ludzkim działaniu, a także spójne zmiany instytucjonalne stwarzają możliwości rozwiązywania kwestii nadmiernych nierówności. Internalizacja nowych reguł myślenia i działania, które respektują sprawiedliwe i ekonomicznie uzasadnione nierówności jest jednak procesem skomplikowanym i dziejącym się w długich czasookresach, gdyż instytucje niesformalizowane w tym względzie wykazują inercję¹⁴.

¹¹ J. Davies, S. Sandstrom, A. Shorrocks, E. Wolff, *The World Distribution of Household Wealth*, World Institute for Development Economic Research, United Nations University, Discussion 2008, nr 3.

¹² B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003, s. 309.

¹³ Ich początki sięgają starożytnej Grecji i poglądów sofistów. Na grunt polityczny, ekonomiczny i społeczny przenieśli je John Locke, Joan Stuart Mill, David Hume i Adam Smith.

¹⁴ O. Williamson dowodzi, że są instytucje trwające tysiąclecia, setki lat, zmieniające się w horyzoncie życia człowieka i takie, które można zmieniać w skali kilku lat, a nawet szybko, *idem*, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1988.

Ekonomiści zgadzają się co do skrajnego warunku sprawiedliwych nierów-

W teorii dobrobytu dowodzi się, że system ekonomiczny realizuje sprawied

Należy zauważyć, że świat jednostek maksymalizujących korzyść własną nie

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo

¹⁷ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.

nów ludzi żyjących w skrajnym ubóstwie i przedwcześnie umierających z niedożywienia¹⁸. Tylko identyczność warunków gospodarowania w postaci doskonałej konkurencji, doskonałej informacji, braku opóźnień czasowych decyzji oraz ograniczeń emocjonalnych ludzi umożliwiałyby podział, który wyrównuje koszty i korzyści krańcowe, a tym samym nagradzanie według wkładu do produktu.

Nacisk na sprawność konkurencji w praktyce wiedzie jednak do jej nasilania oraz koncentracji na uzyskiwaniu przewag konkurencyjnych. Musi to ostatecznie prowadzić do koncentracji uwagi na efektywności mikroekonomicznej, także kosztem respektowania reguł podziału według wkładu do wytworzonej wartości, jeśli ład instytucjonalny tworzy ku temu okazje. Z tego powodu w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej postuluje się porządek konkurencyjny i wiązanie go z centralną koordynacją strategiczną zorientowaną na harmonizowanie efektywności ekonomicznej ze sprawiedliwymi nierównościami społecznymi, czyli takimi, które są społecznie akceptowalne. W tej logice osadzona jest również koncepcja budowy innowacyjnej gospodarki w Unii Europejskiej powiązanej ze spójnością ekonomiczną, społeczną i terytorialną, a integrowanej z poziomu Komisji Europejskiej za pomocą wielopoziomowego zarządzania (*Multilevel Governance*) i otwartych metod koordynacji. Krytycy modelu spójności społeczno-ekonomicznej UE szacują, że ogranicza on produktywność pracy i tempo wzrostu PKB¹⁹.

Teoretyczne interpretacje sprzężeń nierówności z rozwojem ekonomicznym

W modelu endogenicznego wzrostu w gospodarce otwartej²⁰, potwierdzonym również w badaniach empirycznych²¹, nierówności wpływają na wzrost

¹⁸ Z szacunków FAO wynika, że w 2000 r. z głodu umierał co 3,5 sekundy jeden człowiek, 114 mln dzieci nie chodziło do szkoły z powodu ubóstwa rodziny, a za mniej niż 2 dolary żyło ok. 28% światowej populacji, podczas gdy w krajach wysoko rozwiniętych wydaje się setki miliardów dolarów na walkę z otyłością czy marketingowe manipulowanie ludzką emocjonalnością. Odnotowywany w XXI wieku przez Global Hunger Index spadek liczby głodujących na świecie nie ma jednak charakteru trwałego i współlistnieje z pogłębianiem się skrajnych nierówności dochodowych.

¹⁹ W. Lewis, *Potęga wydajności*, CeDeWu, Warszawa 2005.

²⁰ O. Galor, J. Zeira, *Income distribution and macroeconomics*, „Review of Economic Studies” 1993, nr 60, s. 35–52; O. Galor, *Inequality, human capital formation and the process of development*, NBER Working Papers 2011.

²¹ Model ten ma wyodrębniony czynnik kapitału ludzkiego, którego akumulacja jest rozważana w warunkach heterogeniczności podmiotów. Jego ustalenia potwierdzają badania empiryczne. Zob. np. R. Perotti, *Growth, income distribution, and de-*

gospodarczy poprzez wielkość kapitału fizycznego i dystrybucję w kapitał ludzki za pomocą transferów lub kredytu. Gdy różnica między płacami nie jest wystarczająco duża, aby zrekomensować koszt kredytu i utracone zarobki w trakcie studiowania, to część jednostek nie będzie inwestowała w kapitał ludzki. Im niższe zarobki, tym niższe będą możliwości wzięcia kredytu ze względu na jego mniejsze zabezpieczenie i wyższe stopy procentowe. Duże nierówności wpływają na ogólny wzrost stóp procentowych z powodu niskiej podaży kapitału – posiadanego przez nielicznych bogatych – i dużego popytu na kapitał – zgłaszanego przez licznych ubogich. Duże nierówności wpływają na poziom płac (obniżając płace niewykwalifikowanych i nie pozwalając na akumulację), ograniczają pobudzanie rozwoju gospodarczego, inwestycji i wzrost konsumpcji.

Wnioskowanie powyższe wzbogacają modele uwzględniające również liczebność rodziny²². Rodziny bogate mają mniej dzieci i inwestują w nie poprzez podnoszenie ich kapitału ludzkiego. Rodziny biedne zaczną inwestować w kapitał ludzki dopiero, gdy nierówności osiągną na tyle wysoki poziom, że staje się to opłacalne. Wtedy podaż pracowników wykwalifikowanych rośnie, a ich płace maleją, a podaż pracowników niewykwalifikowanych maleje, a ich płace rosną. Wówczas nierówności maleją. Modele te wskazują, że wraz z rozwojem ekonomicznym nierówności podążają zgodnie z funkcją S. Kuznetsa, to znaczy, że wraz z postępującym rozwojem kraju najpierw rosną, a potem spadają²³.

Powyższe modelowe sprzężenia między nierównościami a rozwojem ekonomicznym są badane również przy uwzględnieniu oddziaływania sfery politycznej. W systemie demokratycznym nierówności stwarzają zachęty dla większości do głosowania za redystrybucją (*median voter paradigm*)²⁴. Ta z kolei przez wzrost podatków osłabia chęć inwestowania, a tym samym wzrost gospodarczy. Jeśli uwzględnić jednak możliwość wyboru optymalnej polityki w modelu, w miarę rozwoju ekonomicznego, bodźce do hamowania reform są coraz

mocracy: what the data say, „Journal of Economic Growth” 1996, t. 1, nr 2, s. 149–187; C. Papageorgiou, N.A. Razak, *Inequality, Human Capital and Development: Making the Theory Face the Facts*, International Monetary Fund, Northern University of Malaysia, 2009; M. Battisti, T. Fioroni, A.M. Lavezzi, *World Interest Rates, Inequality and Growth: an Empirical Analysis of the Galor-Zeira Model*, Luglio, Discussion Paper nr 184, 2014.

²² M. Dahan, D. Tsiddon, *Demographic transition, income distribution, and economic growth*, „Journal of Economic Growth” 1998, nr 3, s. 29–52; M. Kremer, D.L. Chen, *Income distribution dynamics with endogenous fertility*, „Journal of Economic Growth” 2002, t. 7, s. 227–258.

²³ *Economic Growth and Income Inequality*, „American Economic Review” 1995, t. 45, nr 1.

²⁴ A. Alesina, D. Rodrik, *Distributive politics and economic growth*, „Quarterly Journal of Economics” 1994, nr 109, s. 465–490; T. Persson, G. Tabellini, *Is inequality harmful for growth? Theory and evidence*, NBER Working Papers 1991, nr 3561.

mniejsze, gdyż zmniejsza się siła polityczna elit związanych z rolnictwem²⁵. Zachowania elit mogą się więc zmieniać bez zmiany struktury politycznej.

Wpływ struktury ładu politycznego na nierówności opisuje D. Acemoglu²⁶. W jego modelu oligarchiczny ład polityczny sprzyja niskim podatkom. Oznacza to, że zachęca do inwestycji, a tym samym przyczynia się do rozwoju ekonomicznego. Z czasem coraz silniej ujawniają się jednak skutki większych barier wejścia, które redukują pozytywny wpływ niskich podatków. W rezultacie, w długim okresie ład oligarchiczny jest mniej efektywny niż demokracja, w szczególności zaś, gdy gospodarka zbliża się do granicy technologicznej²⁷. Bariery wejścia do gospodarki rozwiniętej technologicznie wpływają negatywnie na wzrost przez uniemożliwienie wejścia na rynek podmiotom bardziej efektywnym. Bariery te powodują narastanie nierówności przez zmniejszenie popytu na pracę, a co za tym idzie – obniżenie płac. To, czy koszty opodatkowania, czy bariery wejścia są wyższe, determinuje, który system jest bardziej efektywny.

Pod wpływem krytyki konsensusu waszyngtońskiego²⁸ ekonomiści zwracają uwagę na sprzężenie między nierównościami i rozwojem ekonomicznym wynikające z postępującej deprecjacji kapitału społecznego wraz z postępami globalizacji liberalizacji. W ekonomii politycznej zwraca się uwagę, że nierówności wpływają na niepokój społeczny i polityczną niestabilność. Te z kolei zagrażają

²⁵ O. Galor, O. Moav, D. Vollrath, *Inequality in landownership, the emergence of human capital promoting institutions, and the great divergence*, „Review of Economic Studies” 2009, nr 76, s. 143–179.

²⁶ *Idem*, *The form of property rights: Oligarchic vs. democratic societies*, NBER Working Papers 2003.

²⁷ Granica technologiczna informuje, ile dany kraj może maksymalnie wyprodukować przy dostępnych w danym momencie zasobach wytwórczych. Usuwanie barier w dostępie do najlepszych światowych technologii tworzy perspektywę zbliżania się kraju doganiającego do światowej granicy technologicznej.

²⁸ Konsensus waszyngtoński jest zbiorem zaleceń organizacji międzynarodowych (Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego) oferowanych od końca lat 80. ubiegłego wieku dla krajów słabiej rozwiniętych w celu zdynamizowania rozwoju przez reformy rynkowe i szerokie otwarcie gospodarki na globalne przepływy. Jego pierwotny dekalog był wywiedziony z konsensusu, który wyłonił się z konfrontacji teorii ekonomicznych głównego nurtu. Szybko jednak okazało się, że ignoruje znaczenie zróżnicowań w obszarze tzw. miękkich czynników rozwoju (kapitału społecznego, inercji instytucji, kapitału ludzkiego i ogółu uwarunkowań kulturowych). Krytykę konsensusu waszyngtońskiego prezentuje wielu autorów. Zob. np. G.W. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 119; J.E. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, PWN, Warszawa 2007; D. Rodrik, *Jedna ekonomia wiele recept. Globalizacja, instytucje, wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011.

prawom własności, przez co zmniejszają zachęty do inwestowania²⁹. R.D. Putnam dowodzi, że nierówności zmniejszają spójność społeczną, negatywnie wpływają na troskę o preferencje innych³⁰. Na podstawie reprezentacyjnych badań przeprowadzonych w 32 krajach³¹ wiadomo, że wzrost zaufania zwiększa inwestycje i wzrost gospodarczy oraz że występuje błędne koło małego zaufania i ubóstwa, a ponadto, że egalitarna dystrybucja i homogeniczne społeczeństwo zwiększają poziom zaufania, natomiast dyskryminacja obniża jego poziom.

Podejmowane w Polsce próby uchwycenia siły wpływu deprecjacji kapitału społecznego wskazują również na statystycznie silne sprzężenia typu: bezrobocie, nierówności społeczne, przestępczość, inwestycje, wzrost gospodarczy³².

Oddziaływanie nierówności na rozwój ekonomiczny przez strukturę konsumpcji wynika z udziału krajowego popytu konsumpcyjnego w PKB. Nierówności determinują wielkość i strukturę krajowego popytu konsumpcyjnego. Jednakże im bardziej gospodarka jest otwarta, tym bardziej struktura popytu wewnętrznego jest uzależniona od różnicy pomiędzy cenami dóbr konsumpcyjnych wytwarzanych w kraju a pochodzących z importu. Duże nierówności i brak klasy średniej powodują, że popyt występuje tylko na dobra podstawowe oraz nieliczne i drogie dobra luksusowe. Brak klasy średniej uniemożliwia korzystanie z ekonomii skali i masowej produkcji dóbr³³. Natomiast istnienie wąskiej grupy bogatych ogranicza inwestowanie w dobra innowacyjne, którymi są oni zainteresowani. Większa redystrybucja nie oznacza jednak mniejszych inwestycji w innowacje. Redystrybucja od osób bogatych nie zmniejsza ich popytu na dobra luksusowe (bądź zmniejsza w znikomym stopniu), za to umożliwia większej liczbie osób zgłoszenie tego popytu. Doskonała równość powodowałaby jednak, że popyt na skomplikowane dobra innowacyjne nie byłby zgłaszany.

W analizach krótkookresowych zwraca się uwagę, że nierówności sprzyjają tendencjom recesyjnym i legły u podstaw ostatniego kryzysu finansowego³⁴.

²⁹ A. Alesina, R. Perotti, *Income distribution, political instability, and investment*, „European Economic Review” 1996, nr 40, s. 1203–1228.

³⁰ R.D. Putnam, *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, Simon and Schuster, Nowy Jork 2000.

³¹ P.J. Zak, S. Knack, *Trust and Growth*, „The Economic Journal” 2001, kwiecień, s. 295–321.

³² J.J. Sztudynger, *Wzrost gospodarczy a kapitał społeczny, prywatyzacja i inflacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

³³ J. Zweimüller, *Schumpeterian entrepreneurs meet Engel's law: the impact of inequality on innovation-driven growth*, „Journal of Economic Growth” 2000, t. 5, s. 185–206; R. Foellmi, J. Zweimüller, *Income distribution and demand-induced innovations*, „Review of Economic Studies” 2006, nr 73, s. 941–960.

³⁴ P.J. Fitoussi, F. Saraceno, *Europe: how deep is a crisis? Policy responses and structural factors behind diverging performances*, „Journal of Globalization and Development”

Niski popyt klasy średniej spowodowany nierównościami skłania do polityki niskich stóp procentowych i konsumpcji na kredyt. Zaś nadwyżki oszczędności u beneficjentów nierówności skłaniają do poszukiwania inwestycji kapitałowych przynoszących wysokie stopy zwrotu. Rosnące nierówności skłaniają również bogate grupy do inwestowania w aktywa finansowe zabezpieczone pożyczkami dla pracowników³⁵. Inwestowanie w ryzykowne aktywa powodowało powstawanie bąbli spekulacyjnych. Wysokie ceny aktywów sprawiały wrażenie, że wysokie zadłużenie jest do utrzymania. Rosnące nierówności skłaniają również bogate grupy do inwestowania w aktywa finansowe zabezpieczone pożyczkami dla pracowników³⁶.

Presja na nierównowagę między popytem a podażą, której nie rekompensuje popyt bogatych, narasta również dlatego, że rosnącej produktywności nie towarzyszy odpowiedni wzrost dochodów. Przywracanie równowagi przez forsowanie konsumpcji na kredyt prowadzi do zadłużenia sektora prywatnego, analogicznie do przywracania równowagi za pomocą deficytu budżetowego. Takie działania regulacyjne zwiększają prawdopodobieństwo kryzysu finansowego³⁷. To nierówności spowodowały, że politycy sięgnęli po tanie i łatwo dostępne kredyty jako sposób na utrzymanie poziomu konsumpcji klasy średniej i niższej, nie potrafiąc ich zniwelować przez podatki i redystrybucję³⁸.

Nierówności społeczne a rozwój gospodarczy w badaniach empirycznych

Wpływ nierówności społecznych na rozwój ekonomiczny jest badany bezpośrednio na podstawie zależności korelacyjnych pomiędzy indeksem Giniego³⁹ i zmianami PKB *per capita* lub poprzez oddziaływanie nierówności na kapi-

2010, nr 1; J.E. Stiglitz, *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*, W.W. Norton & Company, Nowy Jork – Londyn 2012.

³⁵ R. Ranciere, M. Kumhof, *Inequality, leverage and crises*, Research Department, IMF Working Paper WP/13/249, 2010.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ J. Tomkiewicz, *Zmieniająca się struktura dochodów jako jedna z przyczyn kryzysu finansowego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 24, s. 103–111.

³⁸ R.G. Rajan, *Fault lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, Princeton University Press, 2011.

³⁹ Indeks Giniego został wyprowadzony z krzywej Lorenza, której punkty mierzą skumulowaną funkcję dystrybucji dochodów dla każdego odsetka gospodarstw domowych. Wartość indeksu Gini wyraża relacja między polem łuku krzywej Lorenca a całkowitym polem trójkąta równoramiennego ograniczonego osiami współrzędnych i linią wyprowadzoną pod kątem 45° z początku układu współrzędnych. Im

tał ludzki, kapitał społeczny, strukturę popytu i kanał polityczny, czyli działania regulacyjne rządów i organizacji międzynarodowych, a za ich pośrednictwem na rozwój gospodarczy.

W przypadku badań bezpośrednich sprzężeń typu indeks Giniego i PKB w przeliczeniu na głowę zastanawiająca jest niejednoznaczność wniosków. Na przykład badania przeprowadzone na obszernym materiale empirycznym przez Deiningera i Squire'a⁴⁰, Chena i Ravalliona⁴¹, Easterly'ego⁴² oraz Dollara i Kraaya⁴³ wskazują, że okresy przyspieszonego wzrostu gospodarczego nie pokrywały się ze zmianami nierówności. Na tej podstawie H.G. Ferreira wyciąga wniosek, iż przyspieszenie wzrostu gospodarczego z reguły sprzyja ograniczaniu nierówności społecznych⁴⁴. Należy podkreślić, że zależności tej nie stwierdzono w grupie krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

W przypadku badań zmierzających do ustalenia zależności odwrotnej, tj. wpływu nierówności na wzrost, spotkać można aż trzy skrajne interpretacje. Na podstawie regresji szacowaną metodą najmniejszych kwadratów A. Alesina i D. Rodrik⁴⁵ oraz R. Perotti⁴⁶ wskazują na ujemny wpływ nierówności na tempo wzrostu gospodarczego. Na podstawie tej samej metody Alesina i Rodrik⁴⁷ wykazali, iż nierówności redukują tempo wzrostu gospodarczego w krajach demokratycznych, natomiast są neutralne dla wzrostu krajów niedemokratycznych.

Natomiast A.V. Banerjee i E. Durfo⁴⁸ wskazują na wpływ metody badawczej na uzyskane wyniki. W ich opinii negatywny wpływ nierówności na wzrost

ten współczynnik jest mniejszy, tym podział dochodów jest bardziej egalitarny. Współczynnik Giniego przyjmuje wartości z przedziału [0; 1], często jednak wyraża się go w procentach. Wzrost wartości indeksu oznacza wzrost nierówności. Wartość zerowa indeksu wskazuje na całkowite wyrównanie, zaś wartość 1 wystąpiłaby w hipotetycznej sytuacji, gdyby jedno gospodarstwo domowe zabierało wszystkie dochody. W praktyce wartości tego współczynnika mieszczą się w przedziale 0,2–0,7.

⁴⁰ K. Deininger, L. Squire, *A New Data Set Measuring Income Inequality*, „World Bank Economic Review” 1996, t. 10, s. 565–591.

⁴¹ S. Chen, M. Ravallion, *What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?*, „The World Bank Economic Review” 1997, t. 11, nr 2, s. 357–382.

⁴² W. Easterly, *Life during growth*, „Journal of Economic Growth” 1999, t. 4, s. 239–276.

⁴³ D. Dollar, A. Kraay, *Growth is good for the poor?*, „Journal of Economic Growth” 2002, t. 7, s. 195–225.

⁴⁴ H.G. Ferreira, *Inequality and economic performance. A brief overview to theories of growth and distribution*, 2004, <http://www.worldbank.org> [dostęp lipiec 2014 r].

⁴⁵ *Idem*, *Distributive politics*, op. cit., s. 465–490.

⁴⁶ *Idem*, *Growth, income distribution*, op. cit.

⁴⁷ *Idem*, D. Rodrik, *Distributive politics*, op. cit.

⁴⁸ *Idem*, *Inequality and growth: What can the data say?*, NBER Working Papers 2000, nr 7793.

uzyskanych wyników był w większości przypadków wnioskiem wywiedzionym z tych badań, które opierały się na metodzie najmniejszych kwadratów. W pozostałych przypadkach konkluzje sprowadzały się do potwierdzenia pozytywnego wpływu zmian nierówności na tempo wzrostu PKB.

Z kolei H. Li i H. Zou⁴⁹ oraz K. Forbes⁵⁰, stosując uogólnioną metodę momentów (*Generalized Method of Moments*), wskazali m.in. na dodatnią zależność między nierównościami i wzrostem gospodarczym. W analogicznym podejściu J.H. Lopez wykazał występowanie bardzo słabej zależności pomiędzy nierównościami a wzrostem gospodarczym⁵¹. Zmniejszenie indeksu Giniego o 1% przekłada się w jego ustaleniach na obniżenie tempa wzrostu gospodarczego o 0,007%⁵².

Brak jakiegokolwiek wpływu nierówności na wzrost gospodarczy odnotowuje natomiast Robert J. Barro⁵³. Autor ten, analizując liczną grupę krajów, nie potwierdza żadnego wpływu nierówności na wzrost gospodarczy. Sugeruje on jednak, iż nierówności wydają się wspierać tempo wzrostu w grupie krajów biednych, natomiast hamować go w krajach bogatych.

Z przytoczonych badań wynika, że formułowane niekiedy w literaturze ekonomicznej wnioski odnośnie znaczenia nierówności dla rozwoju ekonomicznego na podstawie modeli operujących zmienną PKB i syntetycznymi miarami nierówności należy traktować jedynie jako stylizowane fakty o przypadkowej wartości aplikacyjnej. Zarówno kategoria „rozwój ekonomiczny”, jak i „nierówności społeczne” to złożone agregaty ukrywające w sobie skutki różnych sił sprawczych, wywołujących różnokierunkowe zmiany, które mogą się wzajemnie wzmacniać, neutralizować lub być ze sobą sprzężone. Powoduje to, że zredukowany do jednej zmiennej i ewentualnie składnika resztowego model rozwoju ekonomicznego mówi jedynie o stylizowanych faktach, korelacji, a nie wyjaśnia przyczynowości, tym bardziej zaś siły jej wpływu.

Wprawdzie PKB pozostaje nadal najważniejszym wskaźnikiem rozwoju gospodarczego, ma on jednak wiele wad jako miernik tego rozwoju⁵⁴. Wskazuje

⁴⁹ H. Li, H. Zou, *Income inequality is not harmful for growth: theory and evidence*, „Review of Development Economics” 1998, t. 2, nr 3, s. 318–334.

⁵⁰ K. Forbes, *A reassessment of the relation between inequality and growth*, „American Economic Review” 2000, t. 90, s. 869–897.

⁵¹ J.H. Lopez, *Pro-poor, pro-growth: Is there a trade off?*, The World Bank, Policy Research Working Paper nr 3378, 2004.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ R.J. Barro, *Inequality and growth in panel of countries*, „Journal of Economic Growth” 2000, t. 5.

⁵⁴ PKB *per capita* jako powszechnie stosowana miara rozwoju ekonomicznego pokazuje wartości zagregowane i dlatego nie odzwierciedla sposobu dystrybucji docho-

na wielkość produkcji, a zatem materialnego bogactwa. Bogactwa przeciętnego i bogactwa osadzonego w konkretnym czasie, a tym samym na możliwości dochodzenia do dobrobytu. Nie uwzględnia jednak czasu wolnego, dodatnich i ujemnych efektów zewnętrznych i nieskomercjalizowanej produkcji. PKB przeliczony na głowę według parytetu siły nabywczej pozwala wskazać na dystans rozwojowy. Sam w sobie zawiera siły sprawcze rozwoju i nierówności społecznych, jak np. wydatki na rozwój technologii, kapitału ludzkiego, konsumpcję, ochronę środowiska czy pomoc społeczną. Nie ma jednak lepszego miernika rozwoju ekonomicznego, chociaż istnieje już cała paleta miar dobrobytu społecznego. Istnieją mierniki charakteryzujące sprawność systemu ekonomicznego w osiąganiu wolności wyboru, konkurencyjności, innowacyjności, budowaniu gospodarki opartej na wiedzy, itp. Obok PKB najpopularniejszy jest indeks rozwoju społecznego HDI (*Humane Development Index*)⁵⁵.

Współczynnik Giniego jest jedynie uśrednioną miarą nierówności, przydatną do porównań międzynarodowych, lecz mało użyteczną w badaniach wpływu nierówności na rozwój ekonomiczny. Kumuluje w sobie efekty dostosowań aktywnych i pasywnych wynikające z charakterystyk nierówności. Aby je rozróżnić, należy dokonać dezagregacji, czyli rozdzielenia nierówności przynajmniej na dwie grupy. Te, które są bodźcem do angażowania się osoby w przewyżczanie tych nierówności własną inicjatywą, przedsiębiorczością, rozwijaniem kompetencji itp., nazwiemy umownie nierównościami aktywizującymi, frustrującymi zaś te, które generują dostosowania pasywne, a w skrajnym przypadku prowadzą do wyuczonej bezradności⁵⁶. Badania zależności występujące między wzrostem gospodarczym, kapitałem ludzkim a nierównościami społecznymi typu frustru-

dów. Ponieważ PKB mierzy tylko przyrosty wartości dodanej produkcji, nie odnosi się do wartości zakumulowanej do majątku, który jest równie ważną determinantą możliwości konsumpcyjnych co dochody. Co więcej, przyrost dochodów nie jest jedynym czynnikiem, który wpływa na zmiany majątku – oprócz niego mogą to być zmiany w cenach, zużycie środków trwałych, zmiany w wartości niewynikające z działalności ekonomicznej (np. zniszczenie przez katastrofy naturalne czy wojny). Zob. na ten temat J. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi, *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarczy?*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

⁵⁵ Charakterystykę obszernej palety mierników rozwoju w odniesieniu do Polski zob. M.G. Woźniak, *Rozwój społeczno-ekonomiczny w III Rzeczypospolitej. Efekty. Defekty. Warunki integracji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 39, s. 38–45.

⁵⁶ Charakterystykę nierówności frustrujących i aktywizujących oraz postulowane ich mierniki zob. M.G. Woźniak, *O potrzebie nowych procedur dla sprzężeń między nierównościami społecznymi, kapitałem ludzkim i wzrostem gospodarczym* [w:] *Bogaci i biedni. Problemy rozwoju społeczeństwa polskiego*, Z. Sadowski (red.), Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2012, s. 205–218.

jącego i aktywizującego na podstawie danych statystycznych za lata 1994–2008 dotyczących krajów OECD pozwoliły ustalić kilka istotnych wniosków⁵⁷:

1. Inwestycje na edukację oraz opiekę zdrowotną zwiększały nierówności aktywizujące oraz zmniejszały nierówności frustrujące. Zatem wzrost tych wydatków zwiększał dysproporcje w poziomie wynagrodzeń oraz zmniejszał stopę długookresowego bezrobocia jako przejawu nierówności frustrujących.
2. Wzrost odsetka siły roboczej ze średnim i wyższym wykształceniem zwiększał nierówności aktywizujące oraz zmniejszał nierówności frustrujące.
3. Wzrost udziału siły roboczej z wykształceniem podstawowym zmniejszał nierówności typu aktywizującego oraz zwiększał nierówności typu frustrującego. Wniosek ten wydaje się słuszny, wzięwszy pod uwagę fakt, iż kraje OECD są zaawansowane technologicznie. Wiąże się to z wysokim popytem na kwalifikowaną siłę roboczą i różnicowaniem się wynagrodzeń ze względu na różnice w poziomie wykształcenia. W konsekwencji ich wzrost i rozwój ekonomiczny w znacznym stopniu opiera się na wysokich kwalifikacjach i umiejętnościach, których nie mają pracownicy z wykształceniem podstawowym, często doświadczający upośledzenia płacowego⁵⁸.
4. Poprawa stanu zdrowia, odzwierciedlona dłuższym oczekiwanym trwaniem życia oraz niższą śmiertelnością noworodków, zmniejsza nierówności frustrujące oraz zwiększa nierówności aktywizujące. Wniosek ten potwierdza, iż można się spodziewać pozytywnego wpływu wydłużenia granicy wieku aktywności zawodowej na wzrost PKB.
5. Rosnące dysproporcje wynagrodzeń, rozumiane jako nierówności aktywizujące, zwiększały w niskim stopniu tempo wzrostu gospodarczego.
6. Stopa długookresowego bezrobocia jako miara nierówności frustrujących jest dodatnio skorelowana ze stopą wzrostu PKB. Ta niezgodność faktów z ustaleniami wynikającymi z modeli teoretycznych pochodzi prawdopodobnie ze słabości polityki społecznej, której różne instrumenty sprzyjają dezaktywacji zawodowej.
7. Zaobserwowano zmniejszanie się nierówności frustrujących w postaci odsetka siły roboczej pozostającej dłużej niż 6 miesięcy bez pracy oraz

⁵⁷ Szczegółowy opis metody badań i uzyskanych wyników zob. Ł. Jabłoński, M.G. Woźniak, *Nierówności społeczne, kapitał ludzki a wzrost gospodarczy w krajach OECD* [w:] *Wzrost gospodarczy. Teoria. Rzeczywistość*, E. Panek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011, s. 198–221.

⁵⁸ Istotę i przyczyny upośledzenia płacowego zob. E.S. Phelps, *Płaca za pracę. Jak sprawić, by ludzie znów zaczęli uczestniczyć w systemie wolnej przedsiębiorczości i zarabiać*, Kurhaus Publishing, 2013.

zwiększanie się nierówności mierzonych syntetycznym miernikiem Giniego wraz ze wzrostem PKB. Podważa to hipotezę S. Kusnetza⁵⁹ i wskazuje na pogłębianie się nierówności dystrybucyjnych rynków opartych na globalizacji liberalizacji oraz podporządkowanych jej zmian instytucjonalnych i polityki rządów.

8. Zidentyfikowano nieefektywność inwestycji w kapitał ludzki. Świadczy o tym zwiększanie się skali nierówności mierzonych indeksem Giniego wraz ze wzrostem odsetka siły roboczej z wyższym wykształceniem oraz wzrost wydatków na opiekę zdrowotną i poprawę stanu zdrowia, odzwierciedloną wydłużaniem się oczekiwanego trwania życia i niższą śmiertelnością noworodków. Potwierdza to tezę o istnieniu paradoksów rozwoju kapitału ludzkiego⁶⁰ oraz o potrzebie reform systemu edukacji i ochrony zdrowia.

Z badań tych wynika generalny wniosek, że nie nierówności w ogóle, lecz charakterystyki nierówności frustrujących i aktywizujących powinny być wyznacznikami zadań państwa w kształtowaniu podziału dochodów, charakteru polityki podatkowej i społecznej. Zwłaszcza zaś wyznacznikami narzędzi tych polityk, procedur, mechanizmów i zmian instytucjonalnych, jeśli polityka społeczna miałaby być prorozwojowa.

Fundamentalne charakterystyki nierówności społecznych w Polsce w kontekście rozwoju gospodarczego

Rezultaty transformacji w Polsce pod względem rozwoju rynków, odzwierciedlanego indeksem konkurencyjności, jakości otoczenia biznesu (Doing Business) czy wolności gospodarczej (tabela 1), są zdecydowanie pozytywne. Wszystkie rankingi światowe pozycjonują Polskę jako kraj odrabiający dystans rozwojowy w stosunku do UE-27 i OECD, jednak ciągle o średnim poziomie konkurencyjności, przesuwały się od gospodarki opartej na tradycyjnych czynnikach w kierunku gospodarki innowacyjnej. Według indeksu konkurencyjności biznesu Światowego Forum Ekonomicznego (liczonego wg metodologii

⁵⁹ S. Kusnetz, *Economic Growth and Income Inequality*, „American Economic Review” 1995, t. 45, nr 1.

⁶⁰ M.G. Woźniak, *Holistyczna modernizacja refleksyjna kapitału ludzkiego odpowiedzią na wyzwania i zagrożenia rozwojowe nowej fali globalizacji* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. 3, *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, M.G. Woźniak (red.), PWN, Warszawa 2013, s. 191–230.

Tabela 1. Pozycja Polski w światowych rankingach rozwoju rynków

Wskaźnik	Źródło	Rok	Liczba badanych krajów	Pozycja Polski
Indeks konkurencyjności Portera Światowego Forum Ekonomicznego	www.weforum.org [dostęp 1 czerwca 2014 r.]	2006	134	48
		2009	133	46
		2014	139	42
Indeks Transformacji Bertelsmanna	www.bertelsmann-transformation-index.de [dostęp 1 sierpnia 2011 r.]	2003	116	7
		2014	129	5
Indeks wolności ekonomicznej The Heritage Foundation	www.heritage.org [dostęp 15 lipca 2011 r.]	2007	184	90
		2009	183	82
		2011	179	68
Indeks jakości otoczenia biznesu, Projekt Doing Business przy Banku Światowym	http://www.doin-gbusiness.org/data [dostęp 11 czerwca 2014 r.]	2006	155	56
		2014	183	45
Indeks percepcji korupcji, Transparency International	http://cpi.transparency.org/cpi2013/ [dostęp 11 czerwca 2014 r.]	2001	91	44
		2009	180	49
		2013	177	38

M. Portera) Polska awansowała z 48. pozycji w 2006 r. na 42. w 2014 r. Dzięki temu awansowi wśród krajów z dawnego bloku wschodniego obecnie należących do UE Polska zajmuje miejsce za Czechami i Estonią.

Indeks wolności ekonomicznej, który demonstrowa zgodność gospodarki narodowej z zasadami liberalnymi według The Heritage Foundation wspólnie z pismem „The Wall Street Journal”, w 2008 r. umiejscawiał Polskę na 76. pozycji. Natomiast wśród 183 krajów w 2014 r. Polska awansowała już na 50. miejsce. Przed wybuchem kryzysu w 2007 r. średni indeks światowy wynosił 60,6; europejski – 67,5; dla Polski zaś 57,4, plasując nasz kraj zaledwie na 90. miejscu.

Rozwojowi rynków towarzyszy również konwergencja realna mierzona PKB *per capita* czy też indeksem rozwoju społecznego HDI (tabela 2 i 3). Należy zauważyć jednak, że gdyby przeciętna dynamika konwergencji realnej pod względem PKB była zbliżona do prognozowanej na najbliższe lata i wynosiła 0,5%, to wówczas przeciętny poziom UE-27 osiągnęlibyśmy dopiero w roku 2098⁶¹.

⁶¹ Neoklasyczna teoria wzrostu R.M. Solowa potwierdzona doświadczeniami wskazuje jednak, że w miarę zwiększania się poziomu dochodów PKB *per capita* ich przyrosty stają się coraz mniejsze, a tym samym konwergencja realna coraz wolniejsza. Szczegółowy opis dynamiki konwergencji realnej i w sferze regulacji Polski w stosunku do UE-15, posocjalistycznych krajów UE oraz WNP zob. *Konwergencja modeli ekonomicznych. Polska i Ukraina*, M.G. Woźniak, V.I. Chuzchikov, D.G. Lukianienko (red.), Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009, s. 603–630.

Tabela 2. PKB *per capita* i dynamika PKB w Polsce, UE i WNP w latach 1990–2007 (USD wg PPP, ceny stałe z 2000 r.)

	PKB <i>per capita</i>				Przyrosty PKB <i>per capita</i>				Średnia dynamika wzrostu PKB				
	1990	2004	2008	2012	2004–1990	2008–2004	2012–2008	2012–1990	1990–1995	1996–2001	2002–2007	2008–2012	1990–2012
Polska	5976	13003	18021	22783	7027	5017	4762	16807	2,3	4,7	4,5	3,4	3,8
Ukraina	6806	6075	8439	8478	-731	2364	39	1672	-12,3	0,0	7,4	-0,6	-1,4
UE-15	17395	32002	39486	41365	14607	7484	1879	23970	1,8	2,8	2,4	-0,2	1,8
UE-7	9598	16153	22894	25013	6555	6741	2119	15415	-4,4	4,3	6,5	-0,4	1,6
UE-27	14520	25602	31967	34164	11083	6364	2198	19644	2,1	3,7	2,7	-0,6	2,1
OECD	16298	28408	34114	36804	12110	5706	2690	20506	2,3	3,0	2,5	0,5	2,1

UE-7 to kraje postkomunistyczne, które wstąpiły do UE w 2004 r., z pominięciem Polski.

Źródło: na podstawie danych Banku Światowego: <http://dataworldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> [dostęp 23 czerwca 2014 r.].

Tabela 3. Poziom wskaźnika HDI dla Polski i Ukrainy na tle krajów OECD, UE-15 oraz UE-7

Kraj	1980	1990	2000	2005	2008	2012	Różnica 2005–1990	Różnica 2012–2005	Różnica 2012–1990
Polska		0,683	0,778 (40)	0,798 (39)	0,811 (37)	0,821 (37)	0,115	0,023	0,138
Ukraina		0,714	0,673	0,718	0,736	0,74	0,004	0,022	0,026
UE-15	0,753	0,800	0,858	0,881	0,889	0,893	0,081	0,012	0,093
UE-7	0,692	0,725	0,789	0,828	0,842	0,845	0,103	0,053	0,156
OECD	0,694	0,736	0,782	0,809	0,822	0,831	0,073	0,022	0,095

W nawiasach podano miejsce w rankingu.

Źródło: na podstawie danych UNDP, <http://hdr.undp.org/> [dostęp 5 czerwca 2014 r.]. Dane dla Polski dla 1990 r. za: M.G. Woźniak, *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. 1. Transformacja, PWN, Warszawa 2012, s. 337.

Ten powolny przecież proces konwergencji realnej dzieje się przy wykorzystaniu zewnętrznych transferów technologii i generuje niezrównoważony potencjał innowacyjności. Skutkuje to bardzo słabym potencjałem innowacyjności wewnętrznej opartym głównie na zasobach kapitału ludzkiego i znikomą skłonnością do generowania i wprowadzania innowacji rodzimych oraz współpracy biznesu ze sferą B + R⁶². Ponadto dzieje się to wszystko kosztem pogłębiania się nierówności społecznych i grozi pułapką średniego rozwoju.

Od roku 2008 z uwagi na dotkliwe, choć zróżnicowane dla rozwoju ekonomicznego, skutki kryzysu finansowego dla większości krajów UE-27, w tym zwłaszcza krajów Europy Południowej i krajów bałtyckich, oraz brak recesji w Polsce, proces skracania dystansu rozwojowego naszego kraju uległ przyspieszeniu. Nie odnosi się to jednak do gospodarki Niemiec (wykres 1).

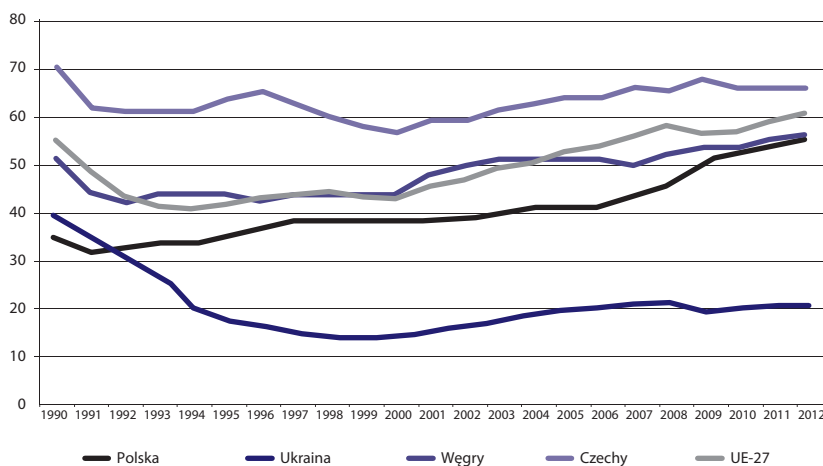
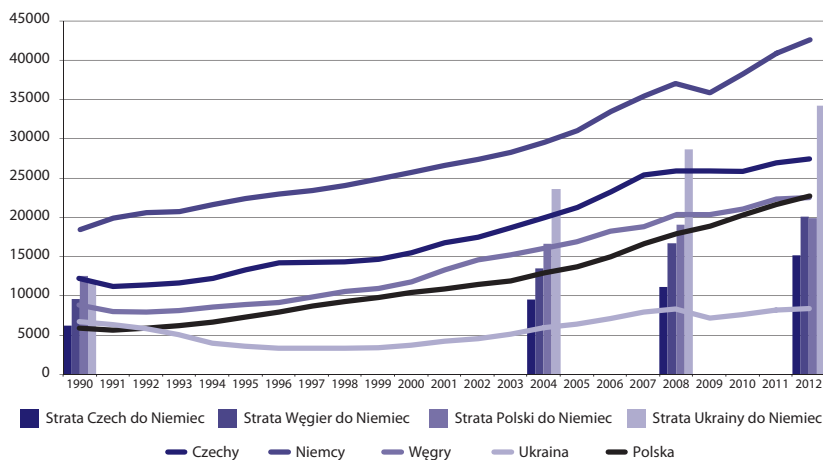
Powstaje pytanie, jak skracanie dystansu rozwojowego pod względem PKB *per capita* przekłada się na rozwój osobowy poszczególnych ludzi. PKB jest przecież agregatem nieobejmującym wszystkich wartości składających się na cele rozwojowe osób. Należą do nich wartości właściwe nie tylko dla sfery ekonomii, ale również wartości decydujące o uznaniu społecznym, uprawnieniach do podejmowania decyzji i podmiotowości, przynależne do warunków środowiska naturalnego i służące osiągnięciu dóbr rodzinnych, rozwojowi duchowemu i inne.

To prawda, że składniki PKB w zasadniczym stopniu ułatwiają osiągnięcie tych wartości, jednakże mogą być rozmaicie podzielone. Z tych powodów reguły podziału wytwarzanych wartości nie mogą być pomijane w ocenie rozwoju systemu ekonomicznego, zwłaszcza zaś możliwości harmonizowania rozwoju we wszystkich sferach bytu ludzkiego, tym bardziej że mogą mieć wielokierunkowy wpływ na wzrost PKB, a przez to na szanse realizowania funkcji celów właściwych dla poszczególnych sfer bytu osobowego. Z tego punktu widzenia należy zauważyć wiele negatywnych tendencji w rozwoju gospodarczym Polski, które z różną intensywnością towarzyszyły procesowi transformacji.

Podwójny szok transformacyjny oparty na szokowych zmianach systemowych i standardach polityki makroekonomicznej wywiedzionych z konsensusu waszyngtońskiego oraz krążące nad gospodarką Polski widmo kryzysu finansów publicznych spowodowały, że przez dekadę lat 90. na marginesie pozostawał problem ładu społecznego, zwłaszcza zaś nasilających się nierówności majątkowo-dochodowych, korupcji, warunków leczenia, wychowania i kształcenia, łączenia pracy z życiem rodzinnym, depopulacji i godnego starzenia się. W XXI w. do czasu akcesji do UE marginalizowanie polityki społecznej dokonywało się za sprawą przewidywanych znacznych kosztów wejścia do UE, które musiał ponieść

⁶² T. Bal-Woźniak, *Innowacyjność w ujęciu podmiotowym. Uwarunkowania instytucjonalne*, PWE, Warszawa 2012, s. 227–232.

Wykres 1. PKB w wybranych krajach USD wg PPS, ceny bieżące i i PKB per capita UE-15 = 100



Źródło: na podstawie danych Banku Światowego, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> [dostęp 23 czerwca 2014 r.].

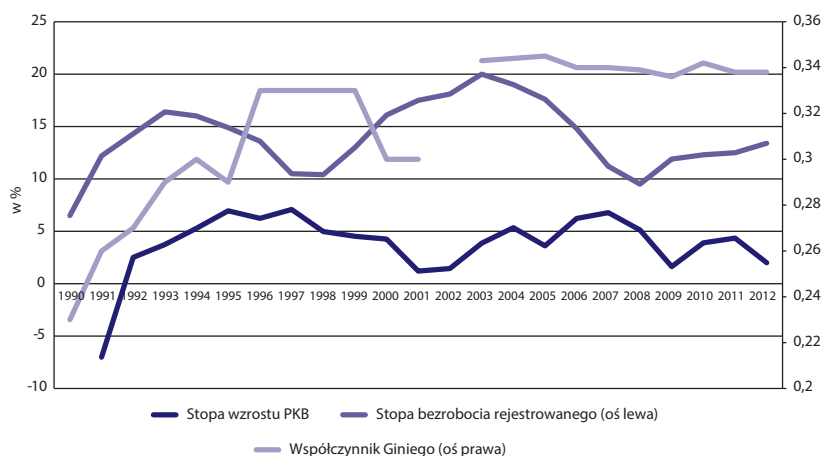
budżet państwa. Również pierwsze lata członkostwa, obarczone wpłatami do budżetu UE (ok. 2 mld euro rocznie) i 20–25% wkładem własnym do projektów realizowanych z funduszy strukturalnych oraz odroczonymi korzyściami dofinansowania programów strukturalnych i spójności społecznej, uniemożliwiały działania w tym kierunku. Z tych powodów otwarta została droga do pogłębiania się niesprawiedliwych nierówności dochodowych i wzrostu odsetka ludności żyjącej poniżej minimum socjalnego. Na niskim poziomie ustalone też były normatywy oficjalnej, czyli ustawowej granicy ubóstwa. Od początku transformacji aż do czasu akcesji Polski do UE nierówności dochodowe mierzone współczynnikiem Giniego oraz stopa ubóstwa relatywnego systematycznie pogłębiały się, aby w konsekwencji zbliżyć się do średniej dla UE-15. Według oficjalnych statystyk (GUS, Eurostat) indeks Giniego w Polsce niemal podwoił się, zwiększając się z 0,23 w 1990 r. do 0,345 w 2005 r. Natomiast w późniejszym okresie wykazywał jedynie nieistotny spadek, zmniejszając się do 0,324 w 2011 r., ale jednak nadal był wyższy o 5,5% niż średni ważony w UE-27 (0,307), co widać na wykresie 2. Ten ogólny proces pogłębiania się nierówności dochodowych był skorelowany z gwałtownym wzrostem bezrobocia rejestrowanego, które wzrosło z 6,5% na koniec 1990 r. do 20% w 2003 r. Akcesja do UE i dobra koniunktura gospodarcza przerwały ten proces. W wyniku tego stopa bezrobocia rejestrowanego zmniejszała się, osiągając 9,5% w 2008 r., a pod wpływem transmisji impulsów kryzysu finansowego ponownie wzrosła, osiągając w 2013 r. poziom 13,4%. Znamienne jest również znacznie silniejsze różnicowanie się dochodów w grupach decylowych.

W Polsce dochody najbogatszych 10% ludności były w 2005 r. ponad 12 razy większe niż dochody 10% najuboższej części ludności. Jednak do roku 2012 relacje te zmniejszyły się, dzięki czemu najbogatsza grupa decylowa ludności dysponowała 7,81 razy większymi dochodami niż najuboższa grupa decylowa. Tym samym postępowało upodabnianie się rozpiętości dochodów między najuboższym i najbogatszym decylem ludności w stosunku do średniej ważonej tego wskaźnika dla UE-15, który wynosił 8,31.

Dochody pierwszego decyla, tj. 10% najuboższej ludności, stanowiły w 1990 r. 4% ogółu dochodów, a do 1995 r. wskaźnik ten zmniejszył się o połowę, upodabniając się do przeciętnego poziomu dla UE-15. W wyniku tego dochody pierwszego decyla wynosiły w Polsce w 2012 r. 3,1%, a w UE-15 2,9% ogółu dochodów. Natomiast dochody 10% najbogatszej ludności obejmowały niemal czwartą część ogółu dochodów, czyli 24,2%. Dobitniej charakteryzują ten proces zmiany relacji dziesiątej grupy decylowej dochodów do pierwszej grupy decylowej (wykres 3).

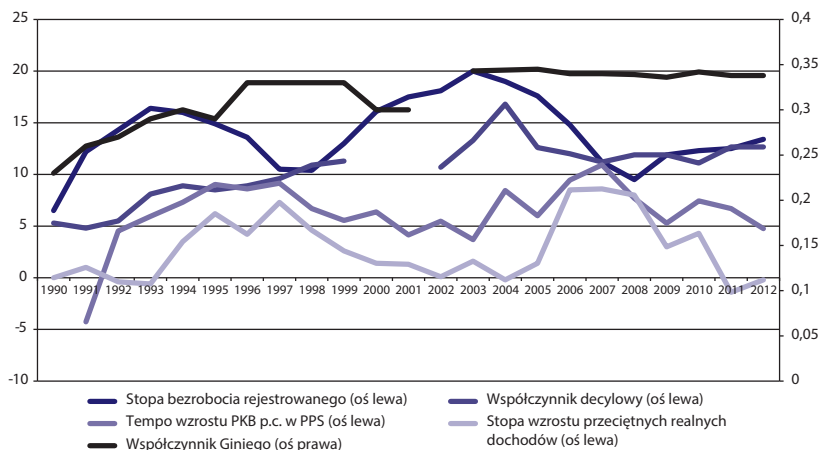
Bezprecedensowo silny wzrost rozpiętości dochodowych na tle pozostałych nowych krajów członkowskich UE musiał prowadzić do pogłębiania się sfery ubóstwa i nierówności wywołujących dostosowania pasywne, które musiały spychać

Wykres 2. Stopy wzrostu bezrobocia rejestrowanego, PKB oraz indeks Giniego w Polsce w latach 1990–2012



Źródło: na podstawie danych Banku Światowego, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> [dostęp 23 czerwca 2014 r.]; dane GUS: współczynnik Giniego: *Budżety gospodarstw domowych w 2012*, GUS, Warszawa 2013 oraz wydania wcześniejsze, stopa bezrobocia – <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/praca-wynagrodzenia/bezrobocie-stop-a-bezrobocia/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2014,4,1.html> [dostęp 23 czerwca 2014 r.].

Wykres 3. Wybrane wskaźniki niespójności społeczno-ekonomicznych



Źródło: na podstawie danych Banku Światowego, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> [dostęp 23 czerwca 2014 r.]; współczynnik Giniego oraz współczynnik decylowy na podstawie danych GUS, *Budżety gospodarstw domowych w 2012*, Warszawa 2013, oraz wydania wcześniejsze.

stopę wzrostu PKB znacznie poniżej jej poziomu potencjalnego i negatywnie oddziaływać na makroekonomiczne wskaźniki rozwoju ekonomicznego. Przed wybuchem kryzysu w sferze ubóstwa relatywnego żyło w Polsce od 9 do 17% obywateli. Większe wskaźniki w UE-27 odnotowano jedynie w Bułgarii i Rumunii. Należy podkreślić, że temu procesowi narastania nierówności nie przeciwdziałał wzrost PKB *per capita*. Dopiero akcesja do UE przerwała ogólną tendencję wzrostu wskaźników ubóstwa. Zasadniczą rolę miało w tej zmianie przyjęcie w polityce społecznej po akcesji do UE koncepcji ubóstwa rozumianej jako niezdolność do pełnowartościowego życia spowodowanej niedostatkami środków ekonomicznych.

Z wykresu 4 wynika, że wskaźniki ubóstwa rosły wówczas, gdy gospodarka wykazywała tendencje recesyjne lub stagnacyjne. Wzrost gospodarczy nie gwarantował jednak ograniczania dynamiki wzrostu wskaźników ubóstwa. Proces ten był ograniczany działaniami na poziomie sfery politycznej (poprzez kanał polityczny). Świadczą o tym zaobserwowane tendencje po akcesji do UE. Najsilniej spadała jednak stopa ubóstwa ustawowego. Zmniejszały się również międzysektorowe nierówności płac, a nierówności między powiatami mierzone współczynnikiem Thiela⁶³ w dalszym ciągu wzrastały⁶⁴. Zaobserwowane procesy potwierdzają tezę, że nierówności frustrujące, generując dostosowania pasywne, spychały tempo wzrostu PKB do niższych poziomów. Słabe efekty pro wzrostowe przyniosło również realizowanie założeń europejskiej polityki społecznej wynikającej z priorytetów strategii lizbońskiej. Znajduje to odzwierciedlenie w rosnącym zróżnicowaniu województw ze względu na poziom rozwoju ekonomicznego i społecznego oraz pogłębiającej się niespójności społeczno-ekonomicznej tychże województw⁶⁵.

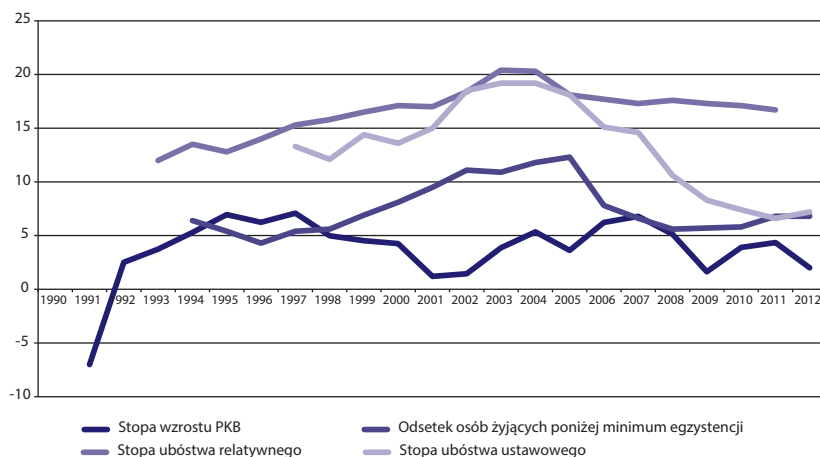
Przyjęta koncepcja transformacji i typ realizowanej polityki nie były jedyne wyznacznikami sprzężeń wskaźników rozwoju ekonomicznego z nierównościami społecznymi.

⁶³ Współczynnik Thiela służy do mierzenia entropii. Informuje o stopniu rozproszenia elementów badanej struktury do rozkładu wzorcowego. W przypadku badania nierówności dochodowych tym wzorcem jest egalitarny rozkład dochodów, dla którego jego wartość wynosi 0, a elementami badanej struktury mogą być np. rozproszenie dochodów między powiatami, sektorami. Im większa wartość tego współczynnika, tym większe rozproszenie dochodów. Zob. H. Theil, *Economics and Information Theory*, Amsterdam 1967.

⁶⁴ J. Bartak, *Uwarunkowania redukcji nierówności dochodowych w Polsce. Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2014, s. 220–223.

⁶⁵ L. Jabłoński, T. Tokarski, M.G. Woźniak, *Spójność rozwoju społeczno-ekonomicznego województw [w:] Gospodarka Polski 1990–2011, t. 2, Transformacja*, M.G. Woźniak (red.), PWN, Warszawa 2012, s. 332–374.

Wykres 4. Stopa wzrostu PKB oraz wskaźniki ubóstwa



Źródło: na podstawie danych Banku Światowego (PKB) oraz danych GUS (wskaźniki ubóstwa) przytoczone za: R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce – pomiar, wyjaśnianie, strategie przeciwdziałania*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/uiws2012a.pdf> [dostęp 23 czerwca 2014 r.].

Polityka gospodarcza jest przede wszystkim odpowiedzią na postrzegane wyzwania i zagrożenia rozwojowe gospodarki krajowej. Postrzeganie tych wyzwań i zagrożeń rozwojowych wynikało z awersji do rzeczywistych niesprawności kierowania przez państwo procesami rozwojowymi potwierdzonych praktyką przed rokiem 1990 oraz niedoceniań niesprawności rynków, m.in. w kwestiach podziału dochodów i specyfiki krajowego kontekstu procesów rozwojowych. Dotyczy to zwłaszcza charakterystyki kapitału ludzkiego, społecznego i autonomicznych procesów dostosowawczych w obszarze wartości i instytucji nieformalnych. Również czynniki zewnętrzne uruchamiały nowe źródła nierówności społecznych. Najważniejszymi z nich były i pozostają nadal:

- budowanie przewag konkurencyjnych, uwalnianie od odpowiedzialności: społecznej, temporalnej, zmiana systemowa wykorzeniająca z bliższego i dalszego dziedzictwa kulturowego,
- minimalizacja funkcji państwa, polityki społecznej, kreowanie hiperkonsumpcjonizmu finansowanego kredytem⁶⁶, społeczeństwa spektaklu⁶⁷, obywateli wyzwolonych moralnie.

⁶⁶ B.R. Barber, *Skonsumowani. Jak rynek psuje dzieci, infantylizuje dorosłych i połyka obywateli*, Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 2009.

⁶⁷ G. Debord, *Spółczesność spektaklu oraz rozważania o społeczeństwie spektaklu*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2006.

Podmioty gospodarcze poddane szokowej transformacji dostosowywały się pasywnie, licząc na zmianę polityki społeczno-ekonomicznej. Ponieważ te oczekiwania nie spełniały się, rozpoczął się powolny proces dostosowań aktywnych, którym towarzyszyć musiało wyłączenie z aktywności modernizacyjnej środowisk zorientowanych na tradycyjne wartości, bezrobotnych czy rodziny wielodzietne. Rezultatem tego jest wolniejszy rozwój społeczno-ekonomiczny. Potwierdzają to różnice pomiędzy wartościami numerycznymi publikowanych w raportach UNDP indeksów HDI oraz ich wartościami skorygowanymi indeksem Giniego (IHDI). Dla roku 2012 nierówności społeczne obniżały poziom HDI o 10,9% w Polsce, podczas gdy w UE-7, czyli w krajach postkomunistycznych, które wstąpiły do UE w 2004 r., o 8,5%, w UE-15 zaś o 9,1%. Polska wypada w tym rankingu zdecydowanie niekorzystnie na tle państw UE.

Nieuchronnym produktem opisanych wyżej procesów jest rozwój chaotyczny, nieciągły, rozproszony, polaryzujący. Polska nie mogła być wyjątkiem i podlegała tym czynnikom w zależności od stopnia nasilania się kseromodernizacji wedle wzorców wywiedzionych ze standardów polityki rozwojowej i zmian systemowych zalecanych przez MFW i Bank Światowy. Jednakże pozostających pod wpływem interesów korporacji transnarodowych i rynków finansowych oraz uzasadnianych konsensusem teoretycznym ekonomii głównego nurtu. Są jednak dowody na to, że rozsądną polityką można było ograniczyć konsekwencje tych obiektywnych tendencji dla pogłębiania się nierówności frustrujących i wyzwalania nierówności aktywizujących. W odniesieniu do nierówności frustrujących dobrym przykładem są Czechy, gdzie w 2012 r. HDI korygowany współczynnikiem Giniego zmniejszył się niemal dwukrotnie mniej (o 5,6%) niż w Polsce (o 10,9%) lub kraje nordyckie. W przypadku nierówności aktywizujących dobry przykład stanowią Chiny, które od lat osiągają bezprecedensowo wysokie tempo wzrostu PKB. Sukces Chin jest jednak okupiony wysokim poziomem nierówności, które w 2012 r. zmniejszyły poziom wskaźnika HDI o 28,6%.

Mechaniczne przenoszenie wzorców rozwojowych nie jest jednak dobrą praktyką. Grozi przecież ignorowaniem specyficznych czynników rozwoju – w szczególności tych związanych z dostosowaniami aktywnymi do wyzwań i zagrożeń rozwojowych. Trzeba je respektować w budowaniu strategii pro-wzrostowych ograniczających nierówności społeczne. Ekonomia zaś ma dostarczyć recept zawierających odpowiednie oprzyrządowanie instytucjonalne i narzędziowe mające walory aplikacyjne i uzasadnione teoretycznie.

Ścieżki wyjścia – rekomendacje

W ekonomii głównego nurtu często przyjmuje się, że przepływy dochodów od biednych do bogatych sprzyjają akumulacji i modernizacji gospodarki, dzięki czemu rośnie produktywność czynników wytwórczych i stopa wzrostu PKB. W rosnącym produkcie uczestniczą nie tylko wszyscy, którzy potrafią angażować produktywnie posiadane zasoby. Poprawia się bowiem jakość materialnych warunków bytu ludzi, produktów i usług oraz dostępność dóbr. Wzrasta ich różnorodność, możliwość produktywnego angażowania potencjału wytwórczego ludzi, a także powiększają się jego zasoby. Zróżnicowania majątkowo-dochodowe są w tym przypadku ekonomicznie uzasadnionym kosztem modernizacji gospodarki i ogólnego wzrostu dobrobytu.

W powyższym rozumowaniu pomija się jednak milczeniem, że wolność negatywna może być źródłem różnego typu ekskluzji całych grup społecznych z procesów modernizacji. Zagraża to długofalowemu wzrostowi PKB i jego stabilności. Nierówności spychające w strefę ubóstwa tworzą przecież asymetrycznie rozłożone ograniczenia w zakresie możliwości korzystania z tej wolności. Do korzystania z niej niezbędne jest osiągnięcie takich stanów funkcjonowania, które uzdalniają ludzi do: bycia podmiotem, istotą myślącą, pragnącą, ponoszącą odpowiedzialność za swoje wybory i zdolną do wyjaśnienia ich celowości⁶⁸.

Powstaje pytanie, czy ład instytucjonalny, w którym jednostka niemająca możliwości bycia dobrze odżywną, zdrową, bez możliwości swobodnego poruszania się, którą można bezkarnie pozbawić szacunku innych i odmawiać jej godności, manipulować jej emocjonalnością w imię interesów politycznych, biznesowych czy biurokratycznych, jest jeszcze gwarantem wolnego wyboru i może być aktywnym uczestnikiem procesów modernizacyjnych. Nietrudno zauważyć, że w takich sytuacjach równość praw nie chroni przed niesprawiedliwymi nierównościami społecznymi. Właśnie poprzez nie powstają przesłanki do marnowania potencjału wytwórczego zawartego w kapitale ludzkim i społecznym i dostosowywania kompetencji do wyzwań i zagrożeń rozwojowych. Te zasoby kapitału mogłyby być przecież spożytkowane dla podniesienia jakości życia i konkurencyjności gospodarki.

Przy rozwiązywaniu problemu niesprawiedliwych nierówności społecznych trzeba mieć na uwadze ich wielokierunkowe oddziaływanie na rozwój gospodarczy w zależności od tego, czy generują one dostosowania aktywne, czy też pasywne. Wynika stąd potrzeba wyodrębnienia nierówności frustrujących i aktywizujących. Szczególnym przedmiotem troski państwa powinno

⁶⁸ A. Sen, *Nierówności społeczne. Dalsze rozważania*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2000; *idem, Wolność i rozwój*, Zysk i S-ka, Warszawa 2002.

być eliminowanie nierówności frustrujących tak, aby uruchomić pozytywne dla rozwoju jednostkowego w wymiarze mikro- i makroekonomicznym skutki osiągnięcia takich stanów funkcjonowania jednostki, które umożliwiają jej aktywny udział w procesach modernizacyjnych. Efektywne korzystanie z wolności pozytywnej, czyli bycia podmiotem wolnego wyboru, odpowiedzialnym za swoje decyzje i zdolnym do wyjaśniania ich celowości, wymaga współuczestnictwa państwa w tworzeniu ludziom możliwości bycia zdrowymi, wyposażonymi w odpowiedniej jakości wiedzę, zdolnymi do działania, a tym samym uczestnictwa w życiu publicznym, zmiany miejsca swojego funkcjonowania, szacunku i godności. Dla zagwarantowania tych możliwości nie wystarcza wolny rynek i liberalne państwo minimalne. Współczesna fala globalizacji liberalizacji sprzyja internacjonalizacji kapitału monopolistycznego. Gospodarka rynkowa staje się kapitalizmem megaliansów finansowych, przemysłowych i handlowych. Interesem tych megakorporacji podporządkowywana jest polityka gospodarcza i reformy instytucjonalne.

W realizowaniu społecznych celów rozwoju nie wolno również zapominać, że ograniczanie nierówności społecznych nie może się odbywać w oderwaniu od wyzwań konkurencji nowego typu, której sprzyja globalizacja liberalizacji. Wymaga ona budowania gospodarki opartej na innowacjach, czyli modernizacji poprzez pobudzanie kreatywności, przedsiębiorczości i permanentne uaktywnienie wewnętrznego potencjału innowacyjnego. Wiąże się to z koniecznością poszukiwania systemowych rozwiązań instytucjonalnych i nowej polityki społecznej, które umożliwiłyby wspieranie postaw odpowiedzialności za siebie, podnoszenie aktywności zawodowej, inwestowanie w rozwój kapitału ludzkiego w powiązaniu z polityką prorodzinną.

Od czasu akcesji do UE obserwuje się ewolucję polityki konwergencyjnej w kierunku polityki prorozwojowej i proinwestycyjnej. Ciągłe jednak polityki te są silnie zdeterminowane dystrybucją pieniędzy z funduszy UE i budżetu centralnego. Fundusze te będą jednak zanikać. Jeśli tak się stanie, gospodarce Polski zagrazi pułapka średniego rozwoju i utrwalanie się jego niespójności w wymiarze ekonomicznym, społecznym i przestrzennym. Powróci w tej sytuacji problem narastania nierówności społecznych. Wobec tego zagrożenia wyłania się potrzeba uruchomienia wewnętrznych mechanizmów rozwojowych na poziomie regionalnym i lokalnym zorientowanych na rozwój zintegrowany, który należy postrzegać jako funkcję sprawnie działających instrumentów wspierania odpowiedzialności za siebie, odpowiedzialności wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej wpisanych w wizję i strategię rozwoju odnoszącą się do wszystkich sfer bytu ludzkiego (rysunek 1) i wspomaganych spójnym systemem instytucjonalnym.

Oznacza to potrzebę rekonstrukcji ładu instytucjonalnego, w tym zbudowania ustroju terytorialnego zdolnego do zarządzania rozwojem zintegrowanym,

Rysunek 1. Przestrzenie zintegrowanego rozwoju istotne w programowaniu ograniczania nierówności



nie tyle przez dzielenie zasilań zewnętrznego, co przede wszystkim przez integrowanie, wspieranie i pobudzanie tych trzech filarów odpowiedzialności. Podstawą tej rekonstrukcji powinna być wskazana na wykresie 5 ośmiosferyczna matryca przestrzeni rozwoju, jej celem zaś wyzwalać efektów synergii sprzężeń wynikających z alokacji zasobów koniecznych dla realizowania właściwych poszczególnym sferom celów rozwojowych.

Długofalowego i stabilnego wzrostu gospodarczego nie można zagwarantować jedynie w wyniku dbałości o wolnorynkowe reformy. Są one konieczne dla wyzwalać poczucia odpowiedzialności za własną pomyślność, ograniczania nieroztropnych i nieefektywnych indywidualnych decyzji, jednakże tworzą również okazje do wykorzystywania przewag konkurencyjnych, asymetrycznej informacji, niedostatku kompetencji i ludzkiej emocjonalności do ograniczania możliwości wolnego wyboru i roztropnych decyzji. Wzrost gospodarczy nie może być trwały, jeśli rozwiązania systemowe generują nasilanie się nierówności frustrujących, które przecież wyzwalać dostosowania pasywne. Dowodzi tego ostatni kryzys finansowy, który rozpoczął się od załamania na rynku nieruchomości i w następstwie wywołał awersję do podjęcia ryzyka kredytowego. Przez spadek dochodów i popytu wywołana została recesja, a rządy próbowały jej przeciwdziałać interwencjonizmem monetarystycznym. Sprzyjało to eskalacji długu publicznego, lecz miało znikome efekty podażowe i popytowe⁶⁹.

⁶⁹ M.G. Woźniak, *Globalny kryzys a długookresowy rozwój zintegrowany*, „Przyszłość. Świat – Europa – Polska. Biuletyn Komitetu Prognoz «Polska 2000 Plus»” 2009, nr 1 (19), s. 21–52.

Wszystkie te procesy sprzyjają upowszechnianiu się nierówności frustrujących, gdyż znacznie pogorszyły sytuację na rynku pracy w następstwie wzrostu bezrobocia, pogarszania się warunków pracy i płacy oraz utrzymywania się presji na emigrację zarobkową, zwłaszcza wśród wykształconej młodzieży. Finałnym tego efektem jest pogarszanie się perspektywy wzrostu gospodarczego, możliwości realizowania celów w zakresie spójności społecznej.

W warunkach radykalnego zawężenia się pola manewru w zakresie pro-wzrostowej polityki gospodarczej fundamentalnymi problemami są reformy rynku pracy, kwestie płacy minimalnej i godziwej, a także usuwanie paradoksów rozwoju kapitału ludzkiego przez reformy szkolnictwa wyższego i edukacji oraz odpowiednie dostosowania instytucjonalne zorientowane na integrowanie procesów rozwojowych.

Przykładowo w odniesieniu do szkolnictwa wyższego – niż demograficzny stwarza okazję do konsolidacji i przekształcenia uczelni wyższych w podmioty uczące się i jednocześnie centra B+R. Ma to szczególne znaczenie również z tego powodu, że oddolną siłą sprawczą ograniczania nierówności i harmonizowania rozwoju wszystkich sfer bytu ludzkiego jest odpowiednia jakość kapitału ludzkiego. Wiąże się to jednak z inwestowaniem w sferę oświaty i nauki. Inwestowanie to powinno być zorientowane na usuwanie paradoksów rozwoju kapitału ludzkiego⁷⁰ w celu wyzwolenia dostosowań jego zasobów i jakości do wyzwań innowacyjnej gospodarki. Wymaga to nie tylko upowszechniania kompetencji do refleksji opartej na myśleniu holistycznym, umożliwiającym dostrzeganie wielorakich korzyści wynikających z optymalizowania alokacji zasobów pomiędzy poszczególnymi sferami ludzkiej aktywności, ale również zagrożeń dla podnoszenia jakości życia w różnych wymiarach bytu ludzkiego związanych z ryzykiem manipulowania sferą emocjonalną ludzi. Usuwanie tego typu niedostosowań kapitału ludzkiego wiąże się również z naciskiem na upowszechnienie takich kompetencji autorefleksyjnych, które umożliwiają rozumienie właściwości ludzkiej psychiki i jej indywidualnych ograniczeń. Pomóc w tym mogą m.in. osiągnięcia ekonomii behawioralnej i psychologii w zakresie podejmowania decyzji oraz nacisk na bodźce i rozwój instytucji, które wspomagałyby podejmowanie przez ludzi decyzji respektujących ich długookresowe interesy oraz odpowiedzialność wewnątrz i międzypokoleniową. Należy też podkreślić, że tego typu kompetencje są warunkiem sprawnego działania społeczeństwa obywatelskiego i dyscyplinowania koalicji dystrybucyjnych w zakresie podejmowania programów wspierających realizowanie celów zintegrowanego rozwoju.

⁷⁰ M.G. Woźniak, *Holistyczna modernizacja refleksyjna kapitału ludzkiego*, op. cit.

Postulaty aktywnej polityki rynku pracy skoncentrowanej na konsultacjach w zakresie metod poszukiwania pracy, doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy powiązanego ze szkoleniem zawodowym mogą mieć znaczenie jedynie w rozwiązywaniu bieżących problemów i to pod warunkiem, że takie miejsca pracy są generowane przez rynki. Nie ignorując tego typu działań, trzeba zbudować nową strategię rozwoju edukacji, która otwierałaby realną perspektywę autonomicznych dostosowań aktywnych i współtworzenia sytuacji na rynku pracy przez absolwentów. Należy ją oprzeć na:

- włączeniu oświaty w struktury sieciowe rynku i nowego typu jej organizacji ukierunkowanej na umacnianie podmiotowości, krytycyzmu i twórczego myślenia, zdolności nie tylko do rywalizacji, ale również do współdziałania oraz zintegrowanej refleksyjności odnoszącej się do wszystkich sfer bytu ludzkiego;
- upowszechnianiu holizmu metodologicznego, przekonaniu o konieczności myślenia perspektywicznego, strategicznego, zintegrowanego i interdyscyplinarnego,
- rozwoju kształcenia ustawicznego zgodnie z paradygmatami holizmu,
- wychowaniu ukierunkowanym na rozumienie korzyści z odpowiedzialności za siebie i odpowiedzialności społecznej oraz kultury partnerstwa.

W realizacji tej strategii musi uczestniczyć państwo, i nie tylko przez zasilanie finansowe systemu edukacji. W tym mogą przecież współuczestniczyć obok sektora publicznego również sektor biznesowy i rodziny. Wszystkie te podmioty są beneficjentami korzyści z inwestycji w kapitał ludzki. Trzeba te korzyści oszacować i na tej podstawie ustalić ich wkład finansowy w edukację sformalizowaną. W powiązaniu z tymi działaniami należy również rozważyć wzmocnienie polityki prorodzinnej za pomocą progów wolnych od podatku uzależnionych od liczby niepełnoletnich pozostających na utrzymaniu i podlegającej umorzeniu zwrotnej edukacyjnej ulgi podatkowej lub kredytu edukacyjnego, pod warunkiem odbycia odpowiedniego stażu zawodowego w przedsiębiorstwach działających na terytorium Polski, który umożliwi zwrot kosztów publicznego dofinansowania edukacji kwotami zapłaconego podatku od dochodów osobistych.

Nie mniej istotne znaczenie ma tu odbudowa zaufania społecznego przez odbudowę sprawiedliwego państwa, wolnego od korupcji rządów i pogoni za polityczną rentą korzyści. Zmiany instytucjonalne nie mogą uwalniać organów władzy państwowej od odpowiedzialności za przekształcanie zorganizowanego świata pracy w prekariat, czyli pozbawione niezbędnej siły negocjacyjnej zasoby siły roboczej, na które przerzucany jest cały ciężar odpowiedzialności za niepewność, nieprzewidywalność, niestabilność zatrudnienia i niskie wynagro-

dzenia na elastycznym rynku pracy⁷¹, a obywateli zaś w ubezwłasnowolnione, podatne na manipulowanie społeczeństwo spektaklu.

Angażowanie się podmiotów gospodarczych w tworzenie kompetencji innowacyjnych dla zintegrowanego rozwoju wymaga funkcjonowania instytucji promujących innowacje technologiczne, akumulowanie wiedzy, chroniących prawa własności i gwarantujących zyski z innowacji dla ich twórców tak, by wspierać w ten sposób wzrost technologii.

Kolejnym problemem, który powinien być włączony w obszar nowoczesnej polityki społecznej, jest paradoks rosnących dochodów przy rozszerzaniu się sfery ubóstwa, który osłabia wzrost gospodarczy od strony popytowej i prowadzi do modernizacji ekskluzywnej – wyłączenia dużych grup społecznych z aktywności na rzecz modernizacji gospodarki.

Polska ciągle należy do najbiedniejszych krajów UE. Praca zawodowa w Polsce nie chroni przed ubóstwem⁷². Mniejsze niż przeciętne wynagrodzenie przed wybuchem kryzysu finansowego miało aż ⅓ pracowników, a 16,5% zatrudnionych zarabiało poniżej minimum socjalnego na osobę. Aż 26% dzieci było zagrożonych ubóstwem i 13% dorosłych⁷³. Marginalne rozpiętości dochodowe mierzone decyloowo są obecnie zbliżone do przeciętnych w UE-27. Jednakże do roku 2012 zwiększyły się aż dwunastokrotnie w stosunku do roku 1990, podczas gdy w UE-15 nie uległy istotnym zmianom.

Ubóstwem najbardziej zagrożone są rodziny wielodzietne, opiekujące się osobami niepełnosprawnymi i mające na utrzymaniu trwale bezrobotnych. Środki publiczne wydatkowane na przeciwdziałanie ubóstwu powinny być kierowane do osób, które z niezawinionych przyczyn pozostają ubogie. W innych przypadkach publiczne wsparcie powinno mieć charakter pomocy celowej i pośredniej uwarunkowanej np. od posyłania dzieci do szkół, w postaci kredytu podatkowego dla pracujących rodziców, a nie bezwarunkowego transferu pieniężnego o nieokreślonym przeznaczeniu.

⁷¹ Oblicza prekariatu także w Polsce analizuje J. Urbański, *Prekariat i nowa walka klas*, Instytut Wydawniczy Książka i Wiedza, Warszawa 2014. Według niektórych szacunków sprekaryzowana część zatrudnionej i regularnie wynagradzanej siły roboczej obejmuje ok. 1,4 mld jej globalnych zasobów obok bezrobotnych, samozatrudnionej klasy pracującej i biernych zawodowo szacowanych na 2,4 mld, zob. J.B. Foster, R.W. McChesney, *Kryzys bez końca. Jak kapitał monopolistyczno-finansowy wywołuje stagnację i wstrząsy od Stanów Zjednoczonych po Chiny*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2014, s. 286–298.

⁷² CBOS, *Pracujący biedni. Komunikat z badań*, Warszawa 2008.

⁷³ *The Social Situation in the European Union 2007. Social Cohesion through Equal Opportunities*, Komisja Europejska, 2008.

skich i naciskom na obciążające wzrost gospodarczy podatki i wydatki rządowe na cele socjalne. Systematyczne naruszanie reguł płacy godziwej wiedzie do niezdrowej konkurencji na rynku pracy i dysproporcji między wynagrodzeniami a produktywnością pracy, której finalnym efektem jest spadek znaczenia krajowego popytu konsumpcyjnego jako siły napędowej wzrostu gospodarczego. W latach 2000–2007 zyski przedsiębiorstw w sektorze prywatnym wzrosły o 26%, podczas gdy jednostkowy koszt pracy obniżył się o 15%. Wobec dalszego spadku siły przetargowej świata pracy w trójstronnych negocjacjach po wybuchu kryzysu finansowego tendencje do rozwierania się nożyc pomiędzy wzrostem produktywności pracy a wynagrodzeniami nie mogły być wyeliminowane. Jeśli do tego dodać niski poziom aktywności zawodowej ludności, trudno się dziwić, że drenaż mózgów w Polsce jest wysoki i nie ujawnia się wyraźna tendencja do powrotu do Polski emigrantów, mimo że strefa euro doświadczyła tak dotkliwie skutków kryzysu finansowego.

Zasygnalizowane w tym opracowaniu bariery zintegrowanego rozwoju oraz wskazane warunki ich ograniczania wymagają dalszych pogłębionych studiów i analiz oraz rozszerzenia obszaru badawczego na bariery rozwoju wszystkich sfer bytu ludzkiego, jak chociażby na pominięte tu kwestie związane z nierównościami wynikającymi z nieodpowiedzialnego gospodarowania zasobami natury, nieetyczną konsumpcją, niesprawiedliwą wymianą międzynarodową, niską skutecznością biurokratycznych procedur, budowania spójności społeczno-ekonomicznej lansowanych przez Komisję Europejską i wiele innych. Zintegrowane analizy wymagają jednak interdyscyplinarnych zespołów badawczych i otwartej, wolnej od ideologizowania debaty publicznej.

Bibliografia

- Acemoglu D., *The form of property rights: Oligarchic vs. democratic societies*, NBER Working Papers 2003.
- Acemoglu D., Robinson J.A., Woren D., *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*, SciELO, Chile 2012.
- Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P., Robinson J.A., *Democracy, Redistribution and Inequality*, NBER Working Papers 2013.
- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Akerlof G.A., Shiller R.J., *Zwierzęce instynkty. Czy ludzka psychika napędza globalną gospodarkę i jaki to ma wpływ na przemianę światowego kapitalizmu?*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2010.
- Alesina, A., Perotti, R., *Income distribution, political instability, and investment*, „European Economic Review” 1996, nr 40.

- Alesina A., Rodrik D., *Distributive politics and economic growth*, „Quarterly Journal of Economics” 1994, nr 109.
- Anderson L.R., Mellor J.M., Milyo J., *Social capital and contributions in a public goods experiment*, „The American Economic Review” 2004, nr 94.
- Ashraf N., Camerer C.F., Loewenstein G., *Adam Smith, behavioral economist*, „Journal of Economic Perspectives” 2005, nr 19 (3).
- Atkinson A.B., Morelli S., *Economic crises and Inequality*, „Human Development Research Paper” 2011, nr 6.
- Bal-Woźniak T., *Innowacyjność w ujęciu podmiotowym. Uwarunkowania instytucjonalne*, PWE, Warszawa 2012.
- Barber B.R., *Skonsumowani. Jak rynek psuje dzieci, infantyлізуje dorosłych i połyka obywateli*, Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 2009.
- Barro R.J., *Inequality and growth in panel of countries*, „Journal of Economic Growth” 2000, t. 5.
- Bartak J., *Uwarunkowania redukcji nierówności dochodowych w Polsce. Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2014.
- Battisti M., Fioroni T., Lavezzi A.M., *World Interest Rates, Inequality and Growth: an Empirical Analysis of the Galor-Zeira Model*, Luglio, Discussion Paper nr 184, 2014.
- Benabou R., *Unequal societies: Income distribution and the social contract*, „American Economic Review” 2000, nr 90.
- Benabou R., Tirole J., *Intrinsic and extrinsic motivation*, „Review of Economic Studies” 2003, nr 70.
- Benaïee A.V., Drufo E., *Inequality and growth: What can the data say?*, NBER Working Paper 2000, nr 7793.
- Bertrand M., Morse A., *Trickle-Down Consumption*, NBER Working Papers 2013.
- Bordo M.D., Meissner C.M., *Does inequality lead to a financial crisis?*, „Journal of International Money and Finance” 2012, nr 31.
- CBOS, *Pracujący biedni. Komunikat z badań*, Warszawa 2008.
- Camerer C., *Behavioral economics: Reunifying psychology and economics*, „Proceedings of National Academy of Sciences USA” 1999, nr 96.
- Castells M., *Koniec tysiąclecia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Chen S., Ravallion M., *What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?*, „The World Bank Economic Review” 1997, t. 11, nr 2.
- Dahan M., Tsiddon D., *Demographic transition, income distribution, and economic growth*, „Journal of Economic Growth” 1998, nr 3.
- Davis K., Moore W.E., *Some principles of stratification*, „American Sociological Review” 1945, nr 10 (2).
- Davies J., Sandstrom S., Shorrocks A., Wolff E., *The World Distribution of Household Wealth*, World Institute for Development Economic Research, „United Nations University Discussion Paper” 2008, nr 3.

- Debord G., *Spoleczeństwo spektaklu oraz rozważania o społeczeństwie spektaklu*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2006.
- Deci E.L., Koestner R., Ryan R.M., *A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation*, „Psychological Bulletin” 1999, nr 125 (6).
- Deiningner K., Squire L., *A New Data Set Measuring Income Inequality*, „World Bank Economic Review” 1996, t. 10.
- Dobija M., *Tandem kapitału i pracy podstawą spójnej teorii i praktyki społeczno-ekonomicznej* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. 3, *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, M.G. Woźniak (red.), PWN, Warszawa 2013.
- Dollar D., Kraay A., 2002, *Growth is good for the poor?*, „Journal of Economic Growth” 2002, t. 7.
- De Dominicis L., Florax R.J., De Groot H.L., *A Meta-Analysis on the Relationsh Between Income Inequality and a Economic Growth*, „Scottish Journal of Political Economy” 2008, nr 55.
- Ehrhart C., *The effects of inequality on growth: a survey of the theoretical and empirical literature*, ECINEQ Working Paper Series 2009, nr 107.
- Esterly W., *Life dring growth*, „Journal of Economic Growth” 1999, t. 4.
- Fajnzlber P., Lederman D., Loayza N., *Inequality and violent crime*, „European Economic Review” 2002, nr 46 (7).
- Ferreira H.G., *Inequality and economic performance. A brief overview to theories of growth and distribution*, 2004, <http://www.worldbank.org>.
- Fitoussi J.P., Saraceno F., *Europe: how deep is a crisis? policy responses and structural factors behind diverging performances*, „Journal of Globalization and Development” 2010, nr 1.
- Foellmi R., Zweimüller J., *Income distribution and demand-induced innovations*, „Review of Economic Studies” 2006, nr 73.
- Forbes K., *A reassessment of the relation between inequality and growth*, „American Economic Review” 2000, t. 90.
- Foster J.B., McChesney R.W., *Kryzys bez końca. Jak kapitał monopolistyczno-finansowy wywołuje stagnację i wstrząsy od Stanów Zjednoczonych po Chiny*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2014.
- Galor O., *Inequality, human capital formation and the process of development*, NBER Working Papers 2011.
- Galor O., Zeira J., *Income distribution and macroeconomics*, „Review of Economic Studies” 1993, nr 60, s. 35–52.
- Galor O., Moav O., Vollrath D., *Inequality in landownership, the emergence of human capital promoting institutions, and the great divergence*, „Review of Economic Studies” 2009, nr 76.
- Goodman N., *Wstęp do socjologii*, Warszawa 1988.
- Greiner B., Ockenfels A., Werner P., *The dynamic interplay of inequality and trust – An experimental study*, „Journal of Economic Behavior and Organization” 2012, nr 81.

- Herzer D., Vollmer S., *Inequality and growth: evidence from panel cointegration*, „Journal of Economic Inequality” 2012, t. 10.
- Jordahl H., *Inequality and trust*, Research Institute of Industrial Economics, IFN Working Paper 2007, nr 715.
- Jabłoński L., Tokarski T., Woźniak M.G., *Konwergencja gospodarcza Polski i Ukrainy w świetle procesów realnych i regulacyjnych* [w:] *Konwergencja modeli ekonomicznych. Polska i Ukraina*, M.G. Woźniak, V.I. Chuzchikov, D.G. Lukianienko (red.), Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009.
- Jabłoński L., Tokarski T., Woźniak M.G., *Spójność rozwoju społeczno-ekonomicznego województw* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011, t. 2, Transformacja*, M.G. Woźniak (red.), PWN, Warszawa 2012.
- Jabłoński Ł., Woźniak M.G., *Nierówności społeczne, kapitał ludzki a wzrost gospodarczy w krajach OECD* [w:] *Wzrost gospodarczy. Teoria. Rzeczywistość*, E. Panek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011.
- Kabaj M., *Společno-gospodarcze wyzwania przyszłości – w kierunku modelu kapitalizmu partycypacyjnego* [w:] *Wyzwania przyszłości – szanse i zagrożenia*, J. Kleer, A.P. Wierzbicki, B. Galwas, L. Kuźnicki (red.), Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, PAN, Warszawa 2010.
- Kahneman D., *Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics*, „The American Economic Review” 2003.
- Kahneman D., *Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym*, Wydawnictwo Media Rodzina, Warszawa 2012.
- Kawachi I., Kennedy B.P., Lochner K., Prothrow-Stith D., *Social capital, income inequality, and mortality*, „American Journal of Public Health” 1997, t. 87.
- KE, *Raport na temat ubóstwa w krajach UE*, 2008, oryginał: *The Social Situation in the European Union 2007. Social Cohesion through Equal Opportunities*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities – Unit E.1, Eurostat – Unit F.3.
- Kingsley D., Wilbert E.M., *O niektórych zasadach uwarstwienia* [w:] *Socjologia. Lektury*, P. Sztompka, M. Kucia (red.), Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.
- Kołodko G.W., *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999.
- Kołodko G.W., *Wędrujący świat*, Pruszyński i S-ka, Warszawa 2008.
- Kremer M., Chen D.L., *Income distribution dynamics with endogenous fertility*, „Journal of Economic Growth” 2002, t. 7.
- Kusnetz S., *Economic Growth and Income Inequality*, „American Economic Review” 1995, t. 45, nr 1.
- Lewis W., *Potęga wydajności*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Li H., Zou H., *Income inequality is not harmful for growth: theory and evidence*, „Review of Development Economics” 1998, t. 2, nr 3.

- Lopez J.H., *Pro-poor, pro-growth: Is there a trade off?*, The World Bank, Policy Research Working Paper nr 3378, 2004.
- Michalczyk T., *Nierówności społeczne a kryzys społeczno-moralny*, SGGW, Warszawa 2003.
- Mills Ch.W., *Elita władzy*, Warszawa 1961.
- Moss D., Thaker A., Rudnick H., *Inequality and Decision Making: Imagining a New Line of Inquiry*, Harvard of Business School Working Papers 2013.
- Ostry M.J.D., Berg M.A., Tsangaride M.C.G., *Redistribution, Inequality, and Growth*, International Monetary Fund, 2014.
- Papageorgiou C., Razak N.A., *Inequality, Human Capital and Development: Making the Theory Face the Facts*, International Monetary Fund, Northern University of Malaysia, 2009.
- Perotti R., *Growth, income distribution, and democracy: what the data say*, „Journal of Economic Growth” 1996, t. 1, nr 2.
- Persson T., Tabellini G., *Is inequality harmful for growth? Theory and evidence*, NBER Working Papers 1991, nr 3561.
- Phelps E.S., *Płaca za pracę Jak sprawić, by ludzie znów zaczęli uczestniczyć w systemie wolnej przedsiębiorczości i zarabiać*, Kurhaus Publishing, 2013.
- Putnam R.D., *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, Simon and Schuster, New York 2000.
- Rajan R.G., *Fault lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, Princeton University Press, 2011.
- Rajan R.G., Zingales L., *The Persistence of Underdevelopment: Institutions, Human Capital, or Constituencies?*, NBER Working Papers 2006, nr 11057.
- Ranciere R., Kumhof M., *Inequality, leverage and crises*, IMF Research Department, Working Paper WP/13/249, 2010.
- Rodrik D., *Jedna ekonomia wiele recept. Globalizacja, instytucje, wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011.
- Sen A., *Nierówności społeczne. Dalsze rozważania*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2000.
- Sen A., *Wolność i rozwój*, Zys i S-ka, Warszawa 2002.
- Sokoloff K.L., Engerman S.L., *History lessons: institutions, factor endowments, and paths of development in the new world*, „Journal of Economic Perspectives” 2000, t. 14, nr 3.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Stiglitz J.E., *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, PWN, Warszawa 2007.
- Stiglitz J.E., *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*, W.W. Norton & Company, New York – London 2012.
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P., *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza?*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003.
- Sztadynger J.J., *Wzrost gospodarczy a kapitał społeczny, prywatyzacja i inflacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- H. Theil, *Economics and Information Theory*, Amsterdam 1967.

- Tomkiewicz J., *Zmieniająca się struktura dochodów jako jedna z przyczyn kryzysu finansowego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 24.
- Turner J.H., *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, Zys i S-ka, Poznań 1998.
- Urbański J., *Prekariat i nowa walka klas*, Instytut Wydawniczy Książka i Wiedza, Warszawa 2014.
- White S., *Równość*, Wydawnictwo Sic, Warszawa 2008.
- Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1988.
- Woźniak M.G., *Globalny kryzys a długookresowy rozwój zintegrowany*, „Przyszłość. Świat – Europa – Polska. Biuletyn Komitetu Prognoz «Polska 2000 Plus»” 2009, nr 1 (19).
- Woźniak M.G., *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. 1, *Transformacja*, PWN, Warszawa 2012.
- Woźniak M.G., *O potrzebie nowych procedur dla sprzężeń między nierównościami społecznymi, kapitałem ludzkim i wzrostem gospodarczym* [w:] *Bogaci i biedni. Problemy rozwoju społeczeństwa polskiego*, Z. Sadowski (red.), Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2012.
- Woźniak M.G., *Teoretyczne i praktyczne konsekwencje budowy spójności społeczno-ekonomicznej dla innowacyjnej gospodarki* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. 3, *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, M.G. Woźniak (red.), PWN, Warszawa 2013.
- Woźniak M.G., *Holistyczna modernizacja refleksyjna kapitału ludzkiego odpowiedzią na wyzwania i zagrożenia rozwojowe nowej fali globalizacji* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. 3, *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, M.G. Woźniak (red.), PWN, Warszawa 2013.
- Woźniak M.G., *Rozwój społeczno-ekonomiczny w III Rzeczypospolitej. Efekty. Defekty. Warunki integracji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 39.
- Xiao E., Bicchieri C., *When equality trumps reciprocity: evidence from a laboratory experiment*, 2008, Munich Personal RePEc Archive, MPRA_paper_9375.pdf.
- Zak P.J., Knack S., *Trust and Growth*, „The Economic Journal” 2001, kwiecień.
- Zweimüller J., *Schumpeterian entrepreneurs meet Engel’s law: the impact of inequality on innovation-driven growth*, „Journal of Economic Growth” 2000, t. 5.

Polityka społeczna a nierówności społeczne

Social policy and social inequalities. *The article focuses on social inequalities in the process of Polish transformation from socialism to capitalism. First, the author presents the links between social policy and social inequalities by a short review of literature, linking definitions and general statements on social policy to some concept of social justice or equality. The next section starts with exploring the possibilities of a more empirical direction in searching links between social policy and social inequalities. The main approach in that respect is to understand social policy as redistribution process. The last part clearly shows that empirical research despite methodological problems confirmed negative impact of social benefits and services on income inequalities. Some conclusions were also proposed in the context of the future prospects for the reform of social policy in Poland.*

Słowa kluczowe: *nierówności społeczne, nierówności ekonomiczne, redystrybucja, polityka społeczna*

Keywords: *social inequalities, economic inequalities, redistribution, social policy*

Doktor hab., profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Polityki Społecznej UW; e-mail: r.szarfenberg@uw.edu.pl.

Wstęp

Spojrzenie na transformację ustrojową z perspektywy relacji między polityką społeczną a nierównościami społecznymi to bardzo interesujące zadanie.

W okresie PRL bardzo ograniczono jedno z silnych źródeł nierówności społecznych, a mianowicie prywatną własność kapitału. Załóżmy, że w ustroju kapitalistycznym część rodzin czerpie swoje dochody głównie z własności i są to do-

chody systematycznie rosnące i znacząco wyższe niż dochody z pracy, z których utrzymuje się większość. Zmiana ustroju i reforma polegająca na upaństwowieniu prywatnego kapitału oznaczać będzie między innymi, że utrzymujący się z własności będą zmuszeni do utrzymywania się z pracy najemnej, a biorąc pod uwagę, że dochody z niej będą niższe niż z własności, zmniejszą się też nierówności dochodowe w społeczeństwie. Pod warunkiem oczywiście, że pierwotne nierówności nie odtworzą się w sferze płac. Byłoby tak, gdyby na przykład byli właściciele zajęli w nowym ustroju stanowiska kierownicze i specjalistyczne przy zasadniczym wzroście zarobków wypłacanych za prace tego rodzaju w stosunku do prac podporządkowanych i wymagających niższych kwalifikacji.

Przywrócenie ustroju kapitalistycznego sprawia, że następuje proces odwrotny, czyli zwiększa się liczba rodzin, których głównym źródłem dochodu jest ponownie ich własność. Można przyjąć, że przed zmianą ustroju na socjalistyczny można było mówić o wielopokoleniowym odtwarzaniu się własności kapitału przez dziedziczenie. Proces ten był jednak przerywany przez różne czynniki, np. wpływ zaborów, okupacji, przegranych powstań i wojen. Kolejnym była zmiana ustroju na socjalistyczny, który przetrwał 45 lat. Odbudowywanie ustroju kapitalistycznego sprawiło, że rola własności kapitału dla nierówności między gospodarstwami domowymi zwiększyła się. Jeżeli dodamy do tego, że wzrastają nierówności w obszarze dochodów z pracy w związku z różnicami kwalifikacji (tzn. coraz większy popyt gospodarki na wysokie kwalifikacje przy nienadążającej podaży) i słabnącą rolę związków zawodowych, to wniosek, iż w Polsce transformowanej i transformującej się musiało dojść do zasadniczego wzrostu nierówności (ekonomicznych), wydaje się być bardzo przekonujący.

Co w tym obrazie zmienić mogła i może polityka społeczna? Rzadko, o ile w ogóle, do zakresu jej zadań włącza się oddziaływanie na własność kapitału poprzez upaństwowienie majątku prywatnego lub prywatyzację majątku państwowego. Co do oddziaływania na poziom i różnice płac, to w PRL „politykę kształtowania dochodów z pracy” zaliczano do jej zakresu przedmiotowego¹, zmieniło się to jednak po transformacji, gdy płacodawcą w większości przypadków przestało być państwo. Można więc założyć, że podstawowe źródła nierówności ekonomicznych są poza zakresem przedmiotowym polityki społecznej. Czy więc ma ona jakiegokolwiek znaczenie dla nierówności społecznych? Poniższy artykuł próbuje udzielić odpowiedzi na to pytanie.

Po rozważeniu teoretycznych propozycji dotyczących związków między polityką społeczną a nierównościami społecznymi, ze szczególnym uwzględ-

¹ W. Szubert, *Cele, zakres i metody socjalistycznej polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1976, s. 33.

nieniem stanowiska, że polityka społeczna jest redystrybucją, przedstawione zostaną problemy empirycznego ich badania oraz wyniki międzynarodowych analiz porównawczych.

Sprawiedliwość i egalitaryzm jako aksjologiczne przesłanki polityki społecznej

W teorii polityki społecznej rozwijanej w Polsce – w jej definicji, podstawowych wartościach i celach – nie brakuje ujęć uwzględniających równość lub sprawiedliwość społeczną. Wśród czterech wartości, które miały podstawowe znaczenie dla pojęcia polityki społecznej, znajdujemy równość społeczną obok kolektywizmu, bezpieczeństwa i wartości biologicznych². Stawiana była teza, że sprawiedliwość społeczna jest główną kategorią polityki społecznej³. W jednym z ujęć definicyjnych podkreślono, że: *w najbardziej ogólnym sensie jest [ona] procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanych często „sprawiedliwością społeczną”)*⁴, a w innym, że ma ona na celu: *wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans*⁵. Przegląd kilku wyliczeń postulowanych celów polityki społecznej był podstawą do wniosku, że ich wspólnym mianownikiem jest sprawiedliwość społeczna obok wszechstronnego dobrobytu i integracji społecznej⁶. W jednej z propozycji konstrukcji modeli polityki społecznej dla każdego modelu wyszczególniono zasadę egalitaryzmu (obok właściwego celu, roli i kompetencji państwa oraz źródeł finansowania). Model interwencji społecznej opierał się na zasadzie równości elementarnej, model dystrybucji społecznej na zasadzie równości sytuacji, a model antycypacji społecznej na zasadzie równości miar⁷.

Podkreślić należy, że tak zarysowany model polityki społecznej prawdopodobnie dominuje, ale nie jest przez wszystkich podzielany. Część autorów wskazuje na inne jego wartości i cele. Są i tacy, którzy w ogóle nie biorą ich pod

² J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 2014, s. 53.

³ J. Hryniewicz, *Dylematy sprawiedliwości* [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian*, A. Piekara, J. Supińska (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1986, s. 8.

⁴ E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja*, PWN, Warszawa 1996, s. 62.

⁵ J. Auleytner, *Strategia polityki społecznej* [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Elipsa, Warszawa 2000, s. 169.

⁶ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, IFiS PAN, Warszawa 2008, s. 72–73.

⁷ T. Szumlicz, *O modelach polityki społecznej i pożądaney redystrybucji dochodów* [w:] *Wokół polityki społecznej*, K. Głębicka, M. Grewiński (red.), WSPT TWP, Warszawa 2008, s. 91.

uwagę. Przyjmują oni bardziej socjotechniczne podejście – polityka społeczna może służyć różnym celom, w tym również bardzo kontrowersyjnym⁸. Jedno z takich neutralnych aksjologicznie ujęć precyzuje, że jest to: *sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)*⁹. W ten sposób określono jedynie przedmiot czy obszar oddziaływania (warunki życia, stosunki międzyludzkie), a nie jego cel, chociażby w postaci wyrównywania czy zmniejszania nierówności warunków życia lub nierówności w stosunkach międzyludzkich (stosunki władzy i podporządkowania) między różnymi zbiorowościami w społeczeństwie i pomiędzy społeczeństwami.

Z perspektywy definicyjnej relacja między polityką społeczną a nierównościami społecznymi jest więc niejednoznaczna. Niezależnie od tego, za którym stanowiskiem będziemy się opowiadać, możemy jednak stawiać pytania dotyczące wzajemnych wpływów i związków między nimi. Możemy też pytać, dlaczego dla jednych teoretyków odniesienie polityki społecznej do ideałów równości czy sprawiedliwości społecznej jest kluczowe, a inni pozostawiają sprawę wartości otwartą. Spróbujmy najpierw odpowiedzieć na to pytanie.

Porównajmy te wnioski z dwoma stanowiskami w sprawie teorii sprawiedliwości społecznej i sprawiedliwych nierówności zaproponowanych w literaturze traktującej o teorii polityki społecznej.

W pierwszym z nich sformułowano *cztery główne czynniki konstytuujące sprawiedliwość, jako kategorię polityki społecznej*¹⁰, w drugim w siedmiu punktach przedstawiono *koncepcję odróżniania nierówności nieusprawiedliwionych od usprawiedliwionych*¹¹ (tabela 1).

W tekście przedstawiającym cztery czynniki nie było przypisów do teorii sprawiedliwości Johna Rawlsa (ani też żadnych innych), ale punkty 1 i 2 pochodzą z niej bezpośrednio, chociaż przedstawione zostały w odwrotnej kolejności niż w oryginale. Pierwsza w hierarchii zasada brzmiała następująco: *Każda osoba ma równe prawo do w pełni wystarczającego systemu równych podstawowych wolności, który jest możliwy do pogodzenia z podobnym systemem wolności dla wszystkich*¹². Druga z koncepcji nawiązywała do Rawlsa bezpośrednio w pkt 4.

⁸ R.M. Titmuss, *What is Social Policy* [w:] *Richard M. Titmuss Social Policy*, B. Abel-Smith, K. Titmuss, (red.), Allen & Unwin, 1974.

⁹ A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś* [w:] *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998, s. 27.

¹⁰ J. Hryniewicz, *Dylematy sprawiedliwości*, op. cit., s. 11.

¹¹ J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, op. cit., s. 116–117.

¹² J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994, s. 414–415.

Tabela 1. Sprawiedliwość i egalitaryzm a polityka społeczna – dwa stanowiska

Cztery główne czynniki konstytuujące sprawiedliwość jako kategorię polityki społecznej	Koncepcja odróżniania nierówności nieusprawiedliwionych od usprawiedliwionych (egalitaryzm umiarkowany)
1. Takie uregulowanie nierówności, aby największe korzyści mogli uzyskiwać ci, którzy znajdują się w sytuacji najmniej korzystnej. 2. Otwarcie dla wszystkich możliwości osiągnięcia tych pozycji społecznych, które dają maksimum korzyści. 3. Stworzenie możliwości poszczególnym jednostkom realizacji ich własnego planu życiowego. 4. Podnoszenie poziomu minimum gwarantowanego wszystkim jako narzędzie zmniejszające nierówności.	1. Idea równości oznacza przyznanie prawa każdemu człowiekowi do wszystkich innych wartości cenionych w danej kulturze. 2. Gdyby zaistniał poważny konflikt między działaniami na rzecz równości sytuacji i działaniami na rzecz równości szans (...), należy równość szans uznać za priorytetową. 3. Wiele przejawów nierówności także bywa użyteczne z punktu widzenia sprawności społeczeństwa w osiąganiu swych celów. 4. Wiele przejawów nierówności także bywa użyteczne dla sprawności społeczeństwa w osiąganiu swych celów; trzeba to jednak każdorazowo udowodnić (...), ponadto posłużenie się takim instrumentem zobowiązuje społeczeństwo do wykorzystania zwiększonej dzięki niemu sprawności w interesie – priorytetowo potraktowanym – grup o najniższym statusie. 5. Wszelkie nierówności (położenia i szans) winny zaczynać się od pewnego – gwarantowanego wszystkim – poziomu, ustalonego w toku publicznej dyskusji i uznanego za aktualnie niezbędny. 6. Należy poszukiwać sensownych programów planowej dekompozycji cech statusu społecznego, kierując się zasadą równiejszego dzielenia dóbr o „inwestycyjnym” charakterze, przeciwdziałając „kumulacji beneficjów” w pewnych grupach i kumulacji upośledzeń w innych grupach, nabierających cech swoistych enklaw ubóstwa. 7. Wszelkie programy egalitaryzacji powinny być realistyczne i uwzględniać ogólne zasady dobrej roboty. Muszą więc koncentrować się na głębokich przyczynach nierówności społecznych (...), darując sobie korygowanie ich powierzchownych skutków.

Źródło: na podstawie J. Hryniewicz, *Dylematy sprawiedliwości* [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian*, A. Piekara, J. Supińska (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1986; J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 2014.

Można jednak uznać, że w podobny sposób umieszcza równość praw podstawowych w pkt 1. Oba podejścia przedstawione w tabeli 1 są zgodne co do gwarantowania każdemu minimum. Zasada zawarta w pkt 7 jest też obecna w tekście J. Hryniewicz. Odróżniono tam sprawiedliwość statyczną („wyrównywanie rażących nierówności”)¹³ od dynamicznej, która: *nakazuje (...) poznanie mechanizmów społecznych powodujących niesprawiedliwe różnicowania,*

¹³ Zob. wyżej definicja Auleytnera.

*obmyślanie sposobów oraz tworzenie szans i warunków eliminowania niesprawiedliwości*¹⁴.

W drugiej koncepcji (pkt 3) przyjęto, że nie ma nieuchronnej sprzeczności między sprawnością w osiąganiu celów społecznych a zapewnieniem równości, przynajmniej w pewnych wymiarach. Jest to krytyczne nawiązanie do tezy, iż efektywność ekonomiczna jest sprzeczna z dążeniem do równości.

W szczególności postulat gwarantowania minimum (niezależnie od zasług) wart jest podkreślenia. Obie autorki, podobnie jak Rawls, nie podnoszą bezpośrednio zagadnienia odpowiedzialności za większą lub mniejszą część osiągnięć życiowych, a tym samym udziału tego czynnika w zasadach sprawiedliwości społecznej (patrz kolejny punkt).

Ze względu na znaczenie teorii sprawiedliwości Rawlsa we współczesnej filozofii politycznej warto zastanowić się, co z niej wynika dla pożądanego kształtu i treści polityki państwa. Podkreślał on, że podobnie jak system leseferystyczny, tak i kapitalizm z redystrybucyjną polityką społeczną nie jest zgodny z zasadami sprawiedliwości. Jednym z argumentów takiej oceny było podkreślenie formalnej, a nie autentycznej równości podstawowych wolności, a ponadto przyzwolenie na: *bardzo duże nierówności pod względem własności kapitału (real property), tj. kapitału produkcyjnego i zasobów naturalnych tak, że kontrola nad gospodarką i większością życia politycznego spoczywa w rękach niewielu*¹⁵. Ponadto kapitalistyczna polityka społeczna (sprowadzona do zabezpieczenia przed ryzykiem socjalnym oraz uzupełniającej pomocy społecznej na poziomie minimum) bez naruszenia podstawowych nierówności pod względem kapitału miała prowadzić po pewnym czasie do powstania zbiorowości osób stale korzystających z państwowego wsparcia z poczuciem wykluczenia i bez woli uczestnictwa w życiu publiczno-politycznym. Zalecana przez Rawlsa demokracja właścicielska od początku miała dać obywatelom także kapitał ludzki i materialny, aby byli w stanie uczestniczyć jako wolni i równi w systemie społecznej kooperacji¹⁶.

Jedna ze wspomnianych wyżej polskich autorek, Jolanta Supińska, zaproponowała przejście od modelu upaństwowionego do modelu uspołecznionego polityki społecznej¹⁷. Charakterystyka stanu docelowego była jednak bardzo ogólna i nie brała pod uwagę innych opcji, nad którymi zastanawiał się już Rawls.

¹⁴ J. Hryniewicz, *Dylematy sprawiedliwości*, op. cit., s. 13.

¹⁵ J. Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement*, Harvard University Press, 2001, s. 138.

¹⁶ *Ibidem*, s. 139.

¹⁷ J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, op. cit., s. 261–279.

Nierówności zasłużone i niezasłużone a uzasadnienie dla interwencji państwa

Dlaczego nierówności społeczne, a w szczególności ekonomiczne, wzbudzają emocje? Można udzielić kilku odpowiedzi na to pytanie. Rozważmy jedną z nich: nie jest jasne, czy nierówności są zasłużone, czy też niezasłużone, a w przypadku tych ostatnich, czy wynikają z przypadku, czy też ze świadomej działalności niezgodnej z obowiązującymi regułami gry. To zagadnienie stało się kluczowe w dalszej dyskusji nad zasadami sprawiedliwości w sytuacji pogłębiającego się rozumienia różnic między nierównościami sprawiedliwymi i niesprawiedliwymi¹⁸.

Jeżeli porównywane jednostki (np. osoby, rodziny) 1 i 2 zasłużyły na to, co mają, to różnica między tym, co mają, a czego nie mają, jest zasłużona. Jeżeli jednostka 1 zasłużyła na to, co ma, a jednostka 2 nie zasłużyła, to różnica między nimi jest niezasłużona. Po porównaniu każdej jednostki w społeczeństwie z każdą inną uzyskamy obraz zasłużonych i niezasłużonych różnic między ich pozycjami. Mogą one występować też wewnątrz obu zbiorowości jednostek, tzn. między zasłużoną i niezasłużoną sytuacją jednostki 1 i jednostki 2. Między nimi może występować znaczna różnica, np. pierwsza jest w gorszym położeniu niż druga, ale w obu przypadkach położenie nie jest zasłużone.

Można w tej dyskusji wyróżnić dwa skrajne stanowiska. Pierwsze to: wszystkie nierówności są zasłużone. Oznacza to, że nie ma nic problematycznego w tym, że sytuacja jednych jest lepsza od sytuacji innych. Każdy tak czy inaczej zasłużył na swoją pozycję w strukturze społecznej. Natomiast drugie stanowisko mówi: wszystkie nierówności są niezasłużone. Z tego zaś wynika ogólne przekonanie, że każda nierówność społeczna jest problemem. Pomiędzy tymi biegunami jest wiele pośrednich stanowisk, z hipotetycznym stanowiskiem kompromisowym: połowa przypadków nierówności jest zasłużona, a druga połowa jest niezasłużona. Można je interpretować tak, że około połowy tych, którzy mają lepiej, i tych, co mają gorzej, na to sobie zasłużyli, a w przypadku pozostałych ich lepsze lub gorsze położenie było niezasłużone. Oznacza to, że pierwszą część nierówności możemy zaakceptować, a dopiero druga wywołuje potępienie.

Takie podejście komplikują dwa proste fakty. Ludzie są dziećmi, zanim staną się dorosłymi, o których można mówić, że na coś zasłużyli, że odpowiadają za to, co osiągają. Z tego względu uznanie, że różnice w sytuacji dzieci mogłyby być zasłużone, wydaje się być trudne do uzasadnienia. Drugim faktem jest to, że ludzie dorośli żyją razem w rodzinach (gospodarstwach domowych). Rozważanie,

¹⁸ J. Roemer, *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, 1998.

na ile różnica w położeniu między rodziną X a rodziną Y to sprawa zasłużona, a na ile niezasłużona, napotyka problem odpowiedzialności poszczególnych dorosłych jej członków za sytuację rodziny.

Powstają też poważne wątpliwości, gdy zastanowimy się tylko nad nierównościami zasłużonymi. Po pierwsze, czy każda skala nierówności zasłużonych jest akceptowalna? Załóżmy, że ci, co zasłużyli na lepsze położenie, żyją w luksusie, a ci, co na gorsze, przymierają głodem. Czy wynikająca stąd nierówność ich położenia jest akceptowalna? Nie jest zapewne specjalnie kontrowersyjne wezwanie państwa, aby zapewniło minimum przeżycia tym drugim. Uzasadnieniem jest nie tyle sprawiedliwość, co miłosierdzie lub humanitaryzm, niezależnie od zasług; każdemu w sytuacji zagrażającej życiu i zdrowiu trzeba pomóc (w ostatniej instancji powinno być to państwo). Dodatkowym uzasadnieniem może być to, że zasłużone gorsze położenie może dotyczyć rodzin z dziećmi. Bardzo kontrowersyjne byłoby zabieranie ich tym rodzicom, którzy są w najgorszym położeniu tylko dlatego, że jest ono zasłużone.

Druga wątpliwość dotyczy tego, że wśród tych, którzy są w zasłużonej lepszej sytuacji, nadal mogą występować bardzo duże różnice. Czy sprawiedliwe jest, aby te różnice przekraczały pewne granice? Jeżeli to pytanie pozostawimy bez odpowiedzi, to również i rola państwa w tym przypadku nie będzie jasna.

Więcej komplikacji jest z niezasłużoną nierównością. Są co najmniej dwa sposoby rozumienia tego, że różnica w położeniu ludzi jest niezasłużona. Po pierwsze, może to wynikać z przypadku: jedni mają szczęście urodzić się zdrowi i sprawni w zamożnych i wzorowych rodzinach, żyjących w zamożnych krajach, a inni wręcz przeciwnie. Wynikające stąd różnice położenia występujące między nimi, gdy staną się osobami dorosłymi, trudno uznać za zasłużone. Po drugie, może to wynikać z obchodzenia lub łamania reguł gry uznanych za uczciwe, czyli co najmniej nefaworyzujące nikogo. Jeżeli więc spośród dwóch osób w pierwotnie takiej samej sytuacji jedna nie osiąga poprawy położenia, a druga tak, ale poprzez działania nieuczciwe, to powstająca w ten sposób różnica nie jest zasłużona.

Postulowanie interwencji państwa w przypadku nierówności niezasłużonych jest bardziej oczywiste albo mniej kontrowersyjne. Po pierwsze, jeżeli miłosierdzie czy humanitaryzm dyktują nam pomaganie nawet tym, którzy są w ubóstwie zasłużonym, to tym bardziej niezasłużona bieda wymaga interwencji państwa. Wzmacnia ten argument możliwość, że w rodzinach niezasłużenie ubogich są dzieci.

Po drugie, zdanie się wyłącznie na rodzinę w zapewnianiu dzieciom odpowiednich warunków dla rozwoju oznacza przyzwolecie na odtwarzanie się niezasłużonych nierówności międzypokoleniowych. Interwencja państwa w tym wypadku wydaje się również uzasadniona, przynajmniej w taki sposób, aby

przede wszystkim chronić zdrowie i życie dzieci niezależnie od tego, w jakiej rodzinie są, a także, aby ograniczyć wpływ środowiska rodzinnego na szanse życiowe dzieci jako osób dorosłych. Polega to między innymi na tym, że dzieciom z rodzin w gorszym położeniu oferuje się większe i lepszej jakości wsparcie edukacyjne.

Po trzecie, w przypadku nieuczciwie osiągniętej poprawy położenia można uzasadniać interwencję państwa, która miałaby takim sytuacjom zapobiegać, a gdy już wystąpią – reagować, np. karząc i żądając zwrotu nieuczciwie zdobytych dóbr i rekompensaty wyrządzonych strat.

Podsumowując, można uzasadnić zadania polityki społecznej zarówno w przypadku zasłużonych nierówności społecznych, jak i w szczególności tych niezasłużonych. Przekonanie, że interwencja państwa jest uzasadniona tylko w tym drugim przypadku, wydaje się być mało przekonujące, między innymi ze względu na to, że dzieci są obecne w różnych rodzinach.

Odróżnienie i oszacowanie udziału tego, co w osiągnięciach poszczególnych osób i rodzin jest zasłużone od tego, co niezasłużone, może być trudne, ale podjęto już próby dokonania takich szacunków¹⁹.

Możliwe związki między polityką społeczną a nierównościami społecznymi

Teoria sprawiedliwości społecznej uwzględniająca elementy egalitaryzmu w niewielkim stopniu oświetla zagadnienie związków między polityką społeczną a nierównościami społecznymi. Wiemy, że przedstawione wyżej koncepcje składają się do tego, aby wśród wartości i celów polityki społecznej oraz zasad jej prowadzenia były równość i sprawiedliwość. Przy czym niektóre koncepcje uznają, że sama polityka społeczna może nie być wystarczająca, aby osiągnąć ideał.

Pojęcie polityki społecznej może być różnie rozumiane, nie tylko w związku z różnicami w podejściu do jej celów. Po pierwsze, polityka określana jest w sensie bezpośredniej lub pośredniej działalności państwa, czyli władzy politycznej i administracji publicznej. Po drugie, rzadko postuluje się, aby przez politykę społeczną rozumieć cały zakres polityki, którą prowadzi tak rozumiane państwo. Jeżeli skupiamy uwagę nie na jej całości, a tylko na części, należy sprecyzować, jakie sprawy i instrumenty do polityki społecznej należą, a jakie nie. Możliwe jest więc podejście szerokie obejmujące o wiele więcej niż tylko zabezpieczenie społeczne dochodu, np. również politykę rynku pracy, zdrowotną, mieszkano-

¹⁹ J. Niehues, A. Peichl, *Bounds of Unfair Inequality of Opportunity: Theory and Evidence for Germany and the US*, CESifo Working Paper Series 2012, nr 3815.

wą i edukacyjną, jak i wąskie, czego przykładem jest prawne rozdzielenie spraw pracy od zabezpieczenia społecznego, za które odpowiada minister stojący na czele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Nawet jednak w wąskim ujęciu jest to obszar dzielony na wiele odrębnych dziedzin. Dla uproszczenia założmy, że jest ich 5 i oznaczmy je przez skrót PS z dodaniem cyfry – PS1, PS2, PS3 itd.

Podobnie wieloznaczne jest pojęcie nierówności społecznych. Gdy wyjdziemy od stwierdzenia, że ludzie różnią się między sobą pod wieloma względami, to objęcie wszystkich tych różnic jednym pojęciem nie wydaje się sensowne. Jeżeli tak, to jaka część z tych różnic należy do zakresu pojęcia nierówności społecznych? Gdy już zdecydujemy, które z różnic są, a które nie są nierównościami społecznymi, pozostanie zagadnienie ich oceny. Nie rozstrzygamy na razie tych zagadnień, poza zastrzeżeniem, że nie wszystkie różnice międzyludzkie są nierównościami społecznymi. Przyjmijmy, że wyróżnia się kilka szerszych rodzajów nierówności społecznych, które oznaczmy w podobny sposób jak poprzednio: NS1, NS2, NS3 itd. W niniejszej publikacji omawia się między innymi nierówności dochodowe, regionalne, w zdrowiu, w systemie edukacyjnym, a nie tylko jedną z tych bardziej jednorodnych grup.

Przeanalizujmy teraz, jakie mogą być związki między polityką społeczną a nierównościami społecznymi. Pierwszego podziału możemy dokonać na związki zakładane teoretycznie oraz stwierdzone empirycznie. Przykładowo, można uzasadnić i ogólnie zdefiniować politykę społeczną jako działalność państwa, która ma na celu ograniczanie nierówności społecznych. Czy w rzeczywistości określona część działalności państwa przyczynia się do ograniczania nierówności społecznych? Odpowiedź na to pytanie można znaleźć tylko przez badania empiryczne. Może być więc tak, że mimo teorii zakładającej, że polityka społeczna ogranicza nierówności, empirycznie stwierdza się, że jednak takiego wpływu nie ma (jest bezskuteczna) albo ma nawet wpływ przeciwny (jest przeciwnie skuteczna).

Drugi podział dotyczy związków poszczególnych dziedzin polityki społecznej z określonymi rodzajami nierówności społecznych. Można sobie wyobrazić, że ktoś wierzy w teorię, że PS1 i PS3 ograniczają nierówności społeczne NS2 i NS5, natomiast PS2 nie ma żadnego wpływu na żaden z rodzajów nierówności, a z kolei PS4 i PS5 zwiększają nierówności z grupy NS1. W takim ujęciu ogólny wpływ polityki społecznej na całkowite nierówności społeczne zależy od bilansu wpływu ograniczającego i wpływu zwiększającego. Zatem jeżeli pierwszy przeważa, to uzyskamy wynik zgodny z teorią, jeżeli przeważy drugi – wynik będzie z nią sprzeczny.

Należy wziąć pod uwagę to, że na nierówności społeczne ogółem oraz na ich poszczególne rodzaje mogą mieć wpływ także inne czynniki będące poza polityką społeczną. Do tych czynników należy włączyć również działalność państwa, która nie ma charakteru społecznego. Empirycznie rzecz ujmując, może być tak,

że ogólny bilans polityki społecznej jest taki, że ogranicza nierówności społeczne, ale ze względu na silniejszy wpływ powiększający innych czynników (w tym np. polityki gospodarczej, o ile nie uznamy jej za część polityki społecznej) okaże się, że nierówności rosną. Może być też odwrotnie, tj. tak, że polityka społeczna zwiększa nierówności, ale ze względu na inne czynniki o silniejszym wpływie ograniczającym je, w efekcie te nierówności społeczne ulegają zmniejszeniu.

W powyższych przykładach związków między polityką społeczną a nierównościami społecznymi założono pewien rodzaj wpływu, tj. zwiększania bądź zmniejszania oddziaływania jednej na drugie. Należy pamiętać, że związki te mogą też mieć charakter jakościowy, a także przeciwny kierunek – wpływ nierówności społecznych (i ich rodzajów) na politykę społeczną (i jej poszczególne dziedziny). Przykładowo, w tych państwach, w których przedmiotem debaty publicznej jest wzrost takich czy innych nierówności społecznych, może dojść do zmiany w polityce społecznej, która miałaby ten wzrost ograniczyć czy złagodzić jego skutki. Drugi przykład, jeżeli w dyskursie dominuje krytyka polityki społecznej za to, że podtrzymuje nierówności (np. między kobietami i mężczyznami w zakresie opieki nad dziećmi i osobami niesamodzielnymi), to również może prowadzić do zmian w tej polityce.

Teoretyczne założenia i hipotezy o związkach między polityką społeczną a nierównościami społecznymi muszą być w pewien sposób uzasadnione. Jeżeli takich uzasadnień nie przedstawia się, to każda z hipotez dotyczących wzajemnych wpływów (w tym, że takiego wpływu nie ma) wydaje się równie dobra.

Żałómy na przykład, że przekonująco uargumentowano, iż nierówności społeczne lub jeden z ich rodzajów mają negatywny wpływ na społeczeństwo, np. zaostrzają zjawiska uznawane za problemy²⁰, a ponadto, że polityka społeczna może skutecznie zmniejszać nierówności społeczne. Z takiego uzasadnienia wynika, co należy badać empirycznie (wpływ nierówności społecznych na problemy społeczne, wpływ polityki społecznej na nierówności społeczne) oraz że nierówności społeczne należy ograniczać (nie tylko dlatego, że są złe same w sobie, ale dlatego, że mają negatywne skutki dla innych cenionych wartości niż równość społeczna), a po trzecie, że jako społeczeństwo mamy instrumenty, za pomocą których będziemy mogli je zmniejszać.

Czy takie ujęcie jest przekonujące? W naukach społecznych trwają debaty dotyczące treści pojęć, powiązań hipotez w ramach złożonych teorii, jak i metodologii badań empirycznych, które miałyby teorie te potwierdzać lub im zaprzeczać. Teoria i wyniki badań mówiące o istotnym negatywnym wpływie nierówności społecznych lub pewnego ich rodzaju na problemy społeczne mają

²⁰ R.G. Wilkinson, K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, 2009.

słabe strony²¹. Poddaje się też w wątpliwość możliwości państwa, wskazując między innymi na ograniczoność instrumentarium polityki społecznej w stosunku do długotrwałych procesów odtwarzania się nierówności w kolejnych pokoleniach czy też skutki uboczne reform, które zniweczą ich osiągnięcia²².

Polityka społeczna jako redystrybucja

W przytoczonym wyżej ujęciu E. Wnuka-Lipińskiego polityka społeczna zostaje utożsamiona z redystrybucją dóbr i usług według zasad sprawiedliwości społecznej. Umieszcza się ją również w kontekście realizowania celów i finansowania polityki społecznej, podkreślając jej znaczenie w odniesieniu do problemu: *określeni[a] dziedziny i zakresu zastosowania w polityce społecznej poszczególnych rozwiązań redystrybucyjnych, wyrażających od strony finansowej (...) solidaryzm społeczny*²³.

Zasad sprawiedliwości społecznej czy zasad egalitaryzmu jest wiele, w tym tylko część dotyczy spraw podziału, niektóre zaś prowadzą do sprzecznych zaleceń, np. wspierania tych w lepszej sytuacji vs wspierania tych w gorszej. Niektóre zasady sprawiedliwości wykluczają redystrybucję opartą na obowiązkowych podatkach²⁴. Ich wybór dla potrzeb ukształtowania skali i kierunku redystrybucji jest istotny. Dodatkowym problemem jest więc sposób wyboru celów i zasad sprawiedliwego podziału (w tym o charakterze redystrybucji)²⁵ oraz metody ich późniejszego wdrożenia w życie. Wchodzą tu w grę również zagadnienia sprawiedliwego rozłożenia obciążeń, które przynoszą dużą część tego, co później podlega podziałowi. Przykładowe zastosowanie różnych zasad w fazie zbierania środków i ich ponownego podziału: każdy dokłada się do wspólnego funduszu na miarę swoich możliwości, a następnie każdy z dokładających się otrzymuje z tego funduszu proporcjonalnie według potrzeb (w uproszczeniu: ci, którzy potrzebują więcej, dostaną więcej).

Od strony teoretycznej temat ten wydaje się być dobrze rozpoznany w wielodyscyplinarnej literaturze traktującej ogólnie o sprawiedliwości dys-

²¹ A. Karwacki, T. Szlendak, *Święty Graal polityki społecznej? O „koncepcji poziomiczy” Richarda Wilkinsona i Kate Pickett*, „Problemy Polityki Społecznej” 2009, nr 12.

²² Ogólniej o typowych argumentach stosowanych w retoryce antyreformatorskiej zob. A.O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard University Press, 1991.

²³ T. Szumlicz, *O modelach polityki społecznej*, op. cit., s. 92.

²⁴ Na przykład R. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, 1974.

²⁵ G. Lissowski, *Zasady sprawiedliwego podziału dóbr*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

legające na subsydiowaniu miejsc pracy. Nie są to oczywiście wszystkie instrumenty państwa, które mogą wpływać egalitaryzująco na dochody rynkowe. Drugi argument dotyczy tego, że decyzja, aby wykluczyć wskazane obszary z zakresu definicji polityki społecznej, wymaga przekonującego uzasadnienia. W zagranicznej i polskiej literaturze na ten temat omawia się je jako działy polityki społecznej³¹.

Na przykładzie zobaczmy więc, na czym polega prosta redystrybucja dochodu, kierowana zasadą sprawiedliwości redystrybutywnej, nakazującej, aby wspierać gospodarstwa domowe w najgorszym położeniu. Załóżmy, że mamy trzy gospodarstwa domowe z dochodami rynkowymi 1000, 500 i 100 jednostek pieniężnych. Po nałożeniu na te dochody podatku 25% z kwotą wolną w wysokości 200, pierwsze gospodarstwo zapłaci podatek 200, drugie 75, a trzecie 0 (zakładamy, że nie ma innych podatków). Część zebranej w ten sposób sumy zostaje przeznaczona na transfer dla trzeciego gospodarstwa w najgorszej sytuacji w wysokości 100 jednostek. Po podatkach i transferach, czyli redystrybucji, dochody naszych gospodarstw są następujące: 800, 425, 200. W budżecie pozostaje jeszcze 175 jednostek na inne cele, w tym na koszty administracyjne zebrania podatków, ustalania uprawnień i wypłacania świadczeń, co oznacza, że w postaci kosztów redystrybucji środki trafią również do innych gospodarstw domowych. Dwa pierwsze gospodarstwa straciły pod względem dochodowym (oszacowanie tych strat zależy od tego, jak pozostała kwota będzie podzielona między nie), a trzecie zyskało. Dochody są nadal nierówne, ale sytuacja gospodarstwa w najgorszym położeniu poprawiła się znacznie pod względem dochodowym, tym samym też zmniejszyła się nierówność.

Prosta redystrybucja według zasady wspierania dochodów ubogich, nazywana w Polsce pieniężną pomocą społeczną, stała się jednak marginesem polityki społecznej po wprowadzeniu państwowych ubezpieczeń społecznych. Działają one tak, że pracujący płacą składki na fundusz ubezpieczeniowy, z którego wypłacane są przede wszystkim świadczenia pieniężne w razie zajścia kilku ściśle określonych sytuacji, które ograniczają możliwości zarobkowania lub je całkowicie uniemożliwiają czasowo lub trwale, np. choroba, inwalidztwo, macierzyństwo, starość, bezrobocie (ryzyka socjalne). Zasady działania ubezpieczenia w uproszczeniu polegają na tym, że świadczenie rekompensujące stratę jest proporcjonalne do wpłacanej składki. Z kolei ustalenie tej ostatniej ma w teorii odzwierciedlać poziom ryzyka, tzn. większe składki powinni płacić ci, którzy są bardziej narażeni na wystąpienie strat.

³¹ Na przykład *Social Policy*, J. Baldock, L. Mitton, N. Manning, S. Vickerstaff (red.), Oxford University Press, 2011; *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), PWN, Warszawa 2007.

W danym okresie sytuacja funduszu ubezpieczenia społecznego jest przeważnie taka, że większość ubezpieczonych wpłaca składki, a mniejszość korzysta ze świadczeń rekompensujących w części utracone zarobki. Jest to zresztą jeden z warunków, aby fundusz nie był deficytowy. Korzystanie ze świadczeń oznacza jednak znalezienie się w gorszej sytuacji przez ponoszenie strat. W tym ogólniejszym sensie mamy więc do czynienia z redystrybucją poprzez fundusz składkowy od tych, którzy są w lepszej sytuacji (nie ponoszą aktualnie strat), do tych, którzy są w gorszej (ponoszą aktualnie straty, które rekompensuje się tylko w części). Taki rodzaj redystrybucji nie pokrywa się jednak z redystrybucją według zasady wspierania osób w najgorszej sytuacji dochodowej.

Żałómy, że dwie osoby płaciły 10 lat składki w wysokości 10% swoich zarobków; pierwsza z wyższymi zarobkami wpłaciła kwotowo do funduszu więcej, a druga z niższymi – mniej. Obie ulegają wypadkowi, stają się niezdolne do pracy i wypłacane są im świadczenia w wysokości 50% uprzednich zarobków. Kwotowo więc osoba lepiej zarabiająca przed wypadkiem będzie otrzymywała więcej, a druga mniej. Czy dokonana się redystrybucja części dochodu rynkowego od osoby z większymi zarobkami do tej z mniejszymi? Na poziomie makro byłoby to bardziej prawdopodobne, gdyby osoby o niższych zarobkach korzystały częściej i dłużej ze świadczeń ubezpieczeniowych, ale nie płacąc wyższej składki z tego powodu (to akurat w praktyce ubezpieczeń społecznych jest regułą).

Przy projektowaniu różnych aspektów systemu ubezpieczeniowego można uczynić go mniej lub bardziej redystrybucyjnym według zasady wspierania osób w najgorszym położeniu. Rozważmy rozwiązania dotyczące składki w następujących dwóch wariantach: 1) progresywne składki (wyższa stopa składek dla zarabiających więcej); 2) uzupełnianie składek osób o niższych zarobkach. Z kolei zasady obliczania wysokości świadczeń mogą być tak określone, aby osoby o wyższych zarobkach otrzymywały mniejsze świadczenie w stosunku do nich (np. świadczenie po zastosowaniu tej formuły wynosi 60% utraconych zarobków), a osoby o niższych zarobkach – większe (np. świadczenie po zastosowaniu ww. formuły wynosi 80% utraconych zarobków). Wprowadzenie reguły, że świadczenie nie może być niższe niż określona kwota czy parametr (np. minimalna emerytura w stosunku do średniej zarobków) ma podobną funkcję³².

Zagadnienie wielowymiarowej redystrybucyjności największej części ubezpieczenia społecznego, czyli ubezpieczenia emerytalnego, analizowała Joanna

³² O tych i innych narzędziach redystrybucji w systemie ubezpieczeniowym zob. J. Ru-tecka, *Zakres redystrybucji dochodowej w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 121–129.

Rutecka³³. Pozwoliło jej to wyróżnić wiele rodzajów redystrybucji w zależności od zastosowania różnych kryteriów, np. redystrybucja pod względem dochodu, liczby zaangażowanych pokoleń.

Tabela 2. Rodzaje redystrybucji dochodowej w systemach emerytalnych

Kryterium podziału	Rodzaje redystrybucji		
Liczba zaangażowanych pokoleń	międzypokoleniowa	wewnątrzpokoleniowa	
Płeć	od kobiet do mężczyzn	od mężczyzn do kobiet	
Dochód	od bogatych do ubogich	od ubogich do bogatych	
Moment zastosowania	składkowa	świadczeniowa	
Źródło finansowania	wewnętrzna	zewnętrzna	
Metoda finansowania	budżetowa	ubezpieczeniowa	charytatywna
Celowość	zamierzona	niezamierzona	

Źródło: J. Rutecka, *Zakres redystrybucji dochodowej w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 121.

Niezależnie od tego, z jakim systemem emerytalnym mamy do czynienia, w każdym są instrumenty, które można wykorzystać do zwiększenia jego redystrybucyjności w jednym bądź w kilku wymiarach.

Tabela 3. Narzędzia redystrybucji w dwóch typach systemów emerytalnych

		Formuła emerytalna	
		zdefiniowane świadczenie (DB)	zdefiniowana składka (DC)
FINANSOWANIE	Repartycyjne (PAYG)	progresywna stopa składki, parametryzacja świadczenia (składnik socjalny, lata nieskładkowe, preferencyjne uwzględnianie lat składkowych, limit wysokości świadczenia), wcześniejsze emerytury, różnicowany wiek emerytalny, emerytura minimalna, waloryzacja świadczeń	kredytowanie składek, waloryzacja uprawnień, wspólne tablice dalszego trwania życia, różnicowany wiek emerytalny, emerytura minimalna, waloryzacja świadczeń
	Kapitałowe (Funded)	progresywna stopa składki, parametryzacja świadczenia (składnik socjalny, lata nieskładkowe, preferencyjne uwzględnianie lat składkowych, limit wysokości świadczenia), wcześniejsze emerytury, różnicowany wiek emerytalny, emerytura minimalna, waloryzacja świadczeń	kredytowanie składek, wysokość opłat, wspólne tablice dalszego trwania życia, różnicowany wiek emerytalny, emerytura minimalna, waloryzacja świadczeń

Źródło: jak pod tabelą 2.

³³ *Ibidem*.

Ubezpieczenie społeczne składa się z kilku działów. W każdym z nich można wyróżnić uniwersalne i specyficzne narzędzia redystrybucji. Analiza redystrybucyjności całego systemu ubezpieczeniowego i tego, jak jego poszczególne elementy się do tego przyczyniają, dałaby nam całościowy obraz i ukazała jego możliwości.

Polityka społeczna to nie tylko świadczenia pieniężne, ale również usługi, których znaczenie podkreśla się w strategii inwestycji społecznych. Na ogół do tychże strategii zalicza się opiekę zdrowotną jako nieodłączną część zabezpieczenia społecznego. Poza tym są to też usługi rynku pracy (w tym szkolenia), praca socjalna (w tym asystentura rodzinie), rehabilitacja społeczna i zawodowa, poradnictwo, opieka nad dziećmi, opieka długoterminowa, a także usługi o charakterze społecznego najmu mieszkań. Jeżeli do tego włączymy jeszcze edukację obowiązkową i wyższą, to wówczas obszar usług będzie równie, a może bardziej różnorodny niż różne typy i rodzaje świadczeń pieniężnych.

Pytanie o potencjał i efekty redystrybucyjne usług w ogóle i poszczególnych ich rodzajów jest bardzo ważne dla oceny polityki społecznej rozumianej jako redystrybucja według pewnych zasad sprawiedliwości podziału. Po pierwsze, usługi są finansowane z podatków w różnym stopniu obciążających rodziny o różnych dochodach rynkowych. Z kolei różne rodziny mogą w różnym stopniu korzystać z oferowanych przez państwo usług, np. gospodarstwa z większymi potrzebami korzystają z różnych usług bardziej intensywnie. Wynika stąd, że rodziny w gorszym położeniu mogą w mniejszym stopniu partycypować w finansowaniu, ale w większym stopniu korzystać z usług. Gdyby więc te korzyści wycenić, to może się okazać, że usługi bezpłatne i dostępne dla wszystkich bardziej poprawiają sytuację rodzin w gorszym położeniu. W niniejszym tekście nie bierzemy pod uwagę skutków korzystania z usług dla ograniczania nierówności i ubóstwa w przyszłości³⁴.

Po drugie, wydatki na usługi w stosunku do wydatków na świadczenia pieniężne rosną, a w dyskursie o polityce społecznej podkreśla się ich dużą rolę³⁵, w tym jako zasadniczego elementu strategii inwestycji społecznych³⁶. Takie podejście może być wielorako uzasadniane (np. negatywnymi stereotypami pieniężnej pomocy społecznej sugerującymi jej nieskuteczność), ale decyduje ono o różnej ważności spraw w postrzeganiu i analizowaniu polityki społecznej.

³⁴ I. Marx, G. Verbist, *The Policy Response: Boosting Employment and Social Investment* [w:] *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, W. Salverda i in. (red.), Oxford University Press, 2014, s. 290.

³⁵ Na przykład M. Grewiński, *Transformacja polityki społecznej w Europie – główne kierunki reorganizacji* [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, M. Grewiński, B. Więckowska (red.), WSP TWP, Warszawa 2011.

³⁶ Komisja Europejska, *Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020*, 2013.

Jeżeli potraktujemy usługi w duchu redystrybucji według zasady zalecającej poprawienie sytuacji osób w gorszym położeniu, wówczas ważne staje się pytanie, w jaki sposób mogą one zmniejszać nierówności w różnych wymiarach, w tym ekonomiczne. Posłużmy się następującymi przykładami. Przykład pierwszy: zapewnienie opieki nad dziećmi zwiększa szansę na to, że wzrośnie aktywność zawodowa kobiet, co z kolei może wpłynąć na różne nierówności między kobietami i mężczyznami. Jeżeli jednak kobiety z rodzin w gorszym położeniu w mniejszym stopniu będą korzystały z tych usług (np. dlatego, że mają więcej dzieci, mają niskie kwalifikacje i mniejsze szanse na rynku pracy), to ich sytuacja względna w stosunku do rodzin innych kobiet (pracujących więcej dzięki skorzystaniu z opieki nad dziećmi) może się pogorszyć.

Przykład drugi: zapewnienie obowiązkowej i bezpłatnej edukacji wszystkim dzieciom może spowodować większe korzyści dla rodzin gorzej sytuowanych, w których jest więcej dzieci. Gdyby więc przeliczyć koszt usług edukacyjnych na dziecko i uznać, że jest to miernik dochodu niepieniężnego, wówczas rodziny wielodzietne korzystałyby bardziej.

Przykład trzeci: jeżeli osoby starsze w większym stopniu korzystają z bezpłatnej opieki zdrowotnej, która jest finansowana głównie przez osoby młodsze, to wliczenie korzyści z tego tytułu do dochodu gospodarstw domowych z osobami starszymi może zmienić nierówności między nimi a rodzinami bez takich osób.

Przykład czwarty: niektóre usługi są jednak adresowane do rodzin w gorszym położeniu, np. wynajem mieszkania za niższy niż rynkowy czynsz w zasobach komunalnych. Zakładając, że w tych zasobach większość najemców to rodziny w gorszym położeniu, taka usługa może mieć wpływ na nierówności dochodu do dyspozycji po odliczeniu czynszu. W przypadku rodzin w lepszej pozycji do tych kosztów mogą jednak należeć także spłaty kredytu hipotecznego.

Wątpliwości co do wpływu usług społecznych na nierówności i ubóstwo w szczególności prowadziły do formułowania tezy, że głównie na ich rozwoju korzysta klasa średnia, a nie rodziny będące w gorszym położeniu³⁷.

Można oczekiwać, że redystrybucja w kierunku osób i rodzin w gorszym położeniu będzie jednak większa dzięki pieniężnej polityce społecznej, a nie usługowej. W tej pierwszej bardziej rozpowszechnione są instrumenty ukierunkowujące świadczenia pieniężne ku rodzinom w gorszym położeniu. Jeżeli prawdziwa byłaby hipoteza, że usługi zwiększają nierówności (choć niekoniecznie ubóstwo absolutne), to nie jest jasne, jaki byłby bilans wpływów części świadczeniowej i części usługowej.

³⁷ J. Le Grand, *The strategy of equality: redistribution and the social services*, Allen & Unwin, 1982, s. 3.

Badania wpływu polityki społecznej na nierówności społeczne

Utożsamianie polityki społecznej z redystrybucją dóbr według zasady jednakowego wspierania osób i rodzin w gorszym niż inne położeniu powoduje, że zasadnicze stają się badania wpływu polityki na nierówności i ubóstwo.

Po pierwsze, obecnie tylko niewielka część polityki społecznej to pieniądze na pomoc społeczna finansowana z podatków i ukierunkowana na wspieranie ubogich³⁸. Gdyby jednak tego rodzaju redystrybucja była dominującą, to i tak poddawano by ją krytyce pod względem skuteczności co do trwałego poprawiania sytuacji ubogich w perspektywie jedno- i wielopokoleniowej.

Po drugie, samo zredukowanie ubóstwa rozumianego jako niezaspokojenie podstawowych potrzeb na poziomie niezbędnym do przeżycia nie musi ograniczać nierówności powstających pomiędzy rodzinami znajdującymi się ponad tym progiem. Ponadto taki sam stopień poprawy sytuacji tych w najlepszym położeniu i tych w najgorszym może zmniejszyć ubóstwo, ale zwiększyć nierówności. Jeżeli pozycja rodziny zamożnej według skali dobrobytu to 100 tys., a rodziny biednej 1 tys., to poprawa o 10% w obu przypadkach da w efekcie różnicę większą o 9,9 tys. (110 tys. do 1,1 tys.)³⁹.

Po trzecie, założmy, że zasadnicze znaczenie dla nierówności w społeczeństwie ma podział pierwotny (dochody rynkowe z pracy, własności i samozatrudnienia) oraz jego wielopokoleniowe odtwarzanie przez dziedziczenie i wpływ rodziny, gdzie polityka społeczna jako redystrybucja operuje tylko instrumentami podziału wtórnego. Nasuwa się wniosek, że jej znaczenie dla ograniczania nierówności musi być bardzo niewielkie. Inaczej mówiąc, ustrój kapitalistyczny oparty na prywatnej własności kapitału jest zasadniczym źródłem nierówności (w szczególności między pracownikami i właścicielami kapitału), a redystrybucja może jedynie ograniczyć przejawy tej nierówności, a nie zmieniać jej zasadnicze źródła.

Po czwarte, w wyniku badań porównawczych zdano sobie sprawę, że społeczeństwa różnią się pod względem poziomu nierówności, a prowadzona w tych państwach polityka społeczna różni się pod względem poziomu i metody jego finansowania, hojności świadczeń itp. Skłaniało to do zadania pytań o to, jakie znaczenie w wyjaśnianiu różnic nierówności pomiędzy społeczeństwami mają różnice w prowadzonej przez nie polityce społecznej.

Powyższe argumenty uzasadniają co najmniej dwa programy badań: a) opisywanie i wyjaśnianie nierówności w społeczeństwach i pomiędzy nimi;

³⁸ Por. poprzedni podrozdział tego artykułu.

³⁹ M. Ravallion, *Income inequality in the developing world*, „Science” 2014, t. 344, nr 6186.

b) stwierdzanie i wyjaśnianie wpływu polityki społecznej na te nierówności na tle całej reszty ich przyczyn i uwarunkowań.

Aby prowadzić tego typu badania, konieczne było zaproponowanie sposobu pomiaru nierówności, jak i wyjaśnienie na nie wpływu polityki społecznej. Te różnice, które łatwiej przedstawić na skali liczbowej, są łatwiejsze do pomiaru, stąd też skupienie na dochodach gospodarstw domowych wyrażanych w jednostkach pieniężnych (dochody w przekroju rocznym, ale też dochody w całym cyklu życia). Obecnie najczęściej stosowanym wskaźnikiem statystycznym nierówności dochodowych jest współczynnik Giniego⁴⁰. W uproszczeniu przyjmuje on maksymalną wartość, gdy dochody skoncentrowane są tylko w jednym gospodarstwie domowym, a pozostałe ich w ogóle nie mają, a minimalną, gdy wszystkie gospodarstwa domowe mają dochody takie same. Obliczenie tego wskaźnika wymaga dodatkowego wprowadzenia kategorii metodologicznych dotyczących chociażby porównań dochodów między gospodarstwami o różnej liczbie i strukturze (problem skali ekwiwalentności), a także dobrej jakości danych o dochodach gospodarstw domowych (uzyskiwanych ze zróżnicowanych metodologicznie badań budżetów gospodarstw domowych, tym bardziej, że na poziomie UE powstała wspólna metodologia stosowana w badaniu warunków życia EU-SILC). Ze względu na takie podejście trudno jest uwzględnić korzystanie gospodarstw domowych z bezpłatnych usług, gdyż nie stanowią one dochodu pieniężnego. Potrzeba więc dodatkowego określenia sposobów, jak wycenić te usługi, aby uwzględnić je jako dochód niepieniężny wyrażony w jednostkach pieniężnych (kategoria dochodu rozszerzonego).

Poza problemem pomiaru nierówności mamy też problem pomiaru polityki społecznej. Po pierwsze, wymaga to decyzji, które z działań państwa włączamy do niej, a które wyłączamy (w tym, czy i które wydatki prywatne uwzględniać). Po drugie, trzeba podsumować różne świadczenia i usługi w jednym lub kilku wskaźnikach statystycznych. Problem ten częściowo rozwiązano przez obliczanie kosztów poszczególnych działań – publicznych, prywatnych, netto i brutto – sumowanie ich i w stosunku do ogólnej zamożności mierzonej produktem krajowym brutto. Mierzono więc politykę społeczną przede wszystkim udziałem wydatków na zaliczone do niej świadczenia i usługi w PKB.

Systematyczne zbieranie danych o dochodach gospodarstw domowych, o wydatkach państwa według ustalonych kategorii i o gospodarce umożliwiło tworzenie dużych baz danych, bez których badania zarówno krajowe, jak i porównawcze nie byłyby możliwe. Różnice w metodologii zbierania danych pomiędzy krajami i pomiędzy okresami sprawiają, że z tego tylko powodu mogą wynikać różnice w wynikach.

⁴⁰ Zob. rozdział o nierównościach dochodowych.

Po rozwiązaniu problemów z pomiarem naszych głównych zmiennych pozostaje pytanie, w jaki sposób badać wpływ zmiennej polityki społecznej na zmienną nierówności społecznych. Nawet jeżeli stwierdzimy istotną statystycznie oczekiwaną zależność między tymi zmiennymi w badanej zbiorowości krajów (większy poziom polityki społecznej współwystępuje z mniejszym poziomem nierówności dochodowych), to nie wynika to stąd, że ma ona charakter przyczynowo-skutkowy. Trzeba więc kontrolować wpływ innych czynników oraz kierunek przyczynowości (czy polityka społeczna wpływa na nierówności, czy odwrotnie), a to oznacza, że musimy mieć też dobrej jakości dane dotyczące innych teoretycznie ważnych czynników.

Rozwój metodologii badań ilościowych pozwala na częściowe rozwiązanie niektórych z tych problemów, ale nie można z całą pewnością stwierdzić, że zawsze i wszędzie wzrost wydatków na politykę społeczną w stosunku do PKB o dokładnie $x\%$ spowoduje zmniejszenie nierówności dochodowych o $y\%$. Siła i inne charakterystyki tego związku są bowiem modyfikowane przez inne czynniki o charakterze instytucjonalnym i pozainstytucjonalnym.

Pomocna okazała się metodologia polegająca na obliczaniu hipotetycznych dochodów rynkowych gospodarstw domowych oraz badanie różnic między nimi bez ingerencji państwa w postaci podatków i świadczeń pieniężnych (tzw. paradygmat redystrybucyjny)⁴¹. Polega to w dużym uproszczeniu na tym, że podatki płacone przez członków gospodarstw domowych dodaje się do ich dochodów, a świadczenia, które otrzymują, są od nich odejmowane. Dla celów obliczeniowych cofamy się o kolejne etapy w procesie redystrybucji. Mamy więc pierwotny rozkład dochodów i wyniki pomiaru nierówności i ubóstwa dla niego oraz dla dochodów po uwzględnieniu w odpowiedniej sekwencji podatków, składek oraz świadczeń ubezpieczeniowych i z pomocy społecznej. Porównanie wskaźników nierówności i ubóstwa pomiędzy tymi obszarami da nam informację, o ile się one zmniejszyły⁴². Jednym z problemów przy takim podejściu jest nieuwzględnianie wpływu zmian w poziomie i strukturze dochodów na reakcje gospodarstw domowych, np. zmniejszenie liczby godzin pracy po podniesieniu podatków. Co zmieniliby ludzie w swoich zachowaniach gospodarczych w hipotetycznym stanie bez podatków, obowiązkowych składek, bez takich czy innych świadczeń pieniężnych? Jak te zmiany w ich zachowaniach wpłynęłyby na ich dochody i różnice między nimi?

⁴¹ H. Uusitalo, *Redistribution and equality in the welfare state*, „European Sociological Review” 1985.

⁴² R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki*, *op. cit.*, s. 114–118.

Większość dotychczasowych badań empirycznych koncentrowała się na wpływie świadczeniowej polityki społecznej na nierówności. Jednakże w coraz większym stopniu włączane są do tych badań również usługi społeczne.

Wnioski z badań porównawczych w tym zakresie są pozytywne dla wizji redystrybucyjnej polityki społecznej, która ma ograniczać ubóstwo i nierówności. Pomimo rozlicznych problemów metodologicznych badacze konkludują: *bez wątpliwości redystrybucja poprzez politykę społeczną (welfare state) ma egalitaryzujący kierunek. Współczynniki Giniego, stosunki decylowe i stopy ubóstwa dla dochodów po uwzględnieniu redystrybucji są systematycznie niższe niż dla pierwotnej dystrybucji dochodów*⁴³. Przytoczmy jeden z przykładowych wyników analizy przekrojowej dla 25 państw OECD. Średni współczynnik Giniego dla tych krajów w połowie lat 2000 wynosił dla dochodu pierwotnego (przed interwencją państwa) 0,45, a dla dochodu do dyspozycji (po interwencji państwa w postaci podatków i świadczeń) 0,299. Redystrybucja zmniejszała więc średnio nierówności dochodowe o ponad 33%⁴⁴.

W nowszych i coraz lepszych metodologicznie badaniach podejmowane są próby uwzględnienia efektów behawioralnych redystrybucji, czyli reakcji na zmiany w podatkach, składkach i świadczeniach. W jednej z takich analiz danych z krajów OECD z lat 1981–2005 stwierdzono, że wzrostowi wydatków społecznych o 1% towarzyszyło zmniejszenie nierówności o 0,3%. Wpływ na ten wynik miała przede wszystkim polityka wydatków na świadczenia, a nie progresywność podatków. Może być też tak dlatego, że reakcja na nie zwiększa nierówności dochodowe przed podatkami, co zmniejsza ich redystrybucyjne oddziaływanie. Autorzy tych badań w konkluzji stwierdzają, że USA mimo wysokiej progresji podatków dochodowych w niewielkim stopniu ograniczają nierówności dochodowe (choć programy wsparcia dochodowego osób pracujących poprzez system podatkowy zostały uznane za skuteczne w podnoszeniu dochodów rodzin z niskimi zarobkami). W Europie głównym instrumentem ich redukcji są świadczenia pieniężne⁴⁵.

W przypadku usług społecznych (edukacja, opieka zdrowotna, opieka żłobkowa i przedszkolna dla dzieci, opieka długoterminowa, usługi mieszkaniowe) analiza danych dla 21 państw OECD (dane dla 2007 r.) wykazała, że redukują one

⁴³ G. Esping-Andersen, J. Myles, *The welfare state and redistribution* [w:] *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, W. Salverda, B. Nolan, T. Smeeding (red.), Oxford University Press, 2009, s. 653.

⁴⁴ K.P. Goudswaard, K. Caminada, *The redistributive effect of public and private social programs: a cross-country empirical analysis*, „International Social Security Review” 2010, t. 63, nr 1, s. 6.

⁴⁵ P. Doerrenberg, A. Peichel, *The Impact of Redistributive Policies on Inequality in OECD Countries*, „Applied Economics” 2014, nr 46 (17).

średnio nierówności w populacji bez osób starszych o 21% – bez uwzględnienia różnic w potrzebach gospodarstw domowych – a po ich uwzględnieniu – o 18%⁴⁶. Największy wpływ miały edukacja (przede wszystkim obowiązkowa) i opieka zdrowotna.

Polska jest już systematycznie uwzględniana w badaniach nad redystrybucją, gdyż jako członek OECD i UE dostarcza danych, które później wykorzystywane są w analizach porównawczych. Jeżeli chodzi o poziom redystrybucji poprzez świadczeniową politykę społeczną, to Polska miała wskaźnik procentowy zbliżony do średniej krajów OECD (około roku 2005), chociaż poziomy nierówności dochodów przed i po redystrybucji były jednymi z wyższych w tej grupie państw. Z kolei redukcja nierówności poprzez usługową część polityki społecznej w Polsce (dane z roku 2007) była nieco niższa niż średnia dla 21 państw UE (19% do 21%) i jeszcze niższa, gdy uwzględniono zróżnicowanie gospodarstw domowych według potrzeb (15% do 18%)⁴⁷. Opieka zdrowotna w Polsce ograniczała nierówności w mniejszym zakresie niż w innych krajach (o 9% do średniej 11%), a w przypadku edukacji ten wpływ był relatywnie wyższy (10% do średniej dla 27 państw OECD 7%)⁴⁸.

Wnioski

Wśród różnych propozycji ustalenia podstaw aksjologicznych polityki społecznej (i całego ustroju społeczno-ekonomicznego) z pewnością znajdziemy też równość społeczną. Fakt ten jednak komplikuje to, że nierówności mogą dotyczyć różnych wymiarów, mieć różną skalę, różne źródła i tym samym być różnie oceniane. Pomóc w tym mają teorie sprawiedliwości społecznej uwzględniające wśród swoich zasad równość oraz to, że część nierówności może być sprawiedliwa, jednak i one są dość mocno zróżnicowane ze względu na różnorodność nierówności, a tym samym i różnych wersji społecznej równości. Ponadto, jeżeli poza sprawiedliwością uwzględniającą jakiś model egalitaryzmu mamy też i inne ważne zasady organizowania ustroju czy podstawowej struktury instytucjonalnej społeczeństwa, to trzeba rozważyć ewentualne sprzeczności między tym, co wynika w praktyce z różnych wartości, a nawet z różnych interpretacji tych samych wartości.

⁴⁶ G. Verbist, M. Matsaganis, *The Redistributive Capacity of Services in the EU*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, GINI Discussion Papers 2012, nr 53, s. 30.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ I. Marx, T. Van Rie, *The Policy Response to Inequality: Redistributing Income* [w:] *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, W. Salverda i in. (red.), Oxford University Press, 2014, s. 284.

Politykę społeczną w prawie i praktyce Polski i innych krajów tworzy zbiór rozmaitych działań i programów, których produktem są głównie świadczenia pieniężne i niepieniężne (w szczególności usługi) finansowane przede wszystkim ze środków publicznych (podatków, obowiązkowych składek). Możemy mieć różne wyobrażenia na temat intencji, jakie przyświecały twórcom i późniejszym reformatorom działającym w tym obszarze. W ustawach i programach rządowych mogą być zapisane cele, a nawet mogą być one skonkretyzowane w postaci określonych wartości wskaźników statystycznych do osiągnięcia w pewnym czasie. Nic jednak nie zastąpi badań empirycznych, które miałyby odpowiedzieć na pytanie, jak to, co tworzą kolejne generacje polityków i legislatorów, realizowane jest w praktyce oraz jaki ma wpływ na to, co uznajemy za ważne, w tym na ubóstwo i nierówności społeczne.

Na pytanie, czy są dowody naukowe na to, że polityka społeczna w rozwiniętych krajach kapitalistycznych (w tym w Polsce) zmniejsza ubóstwo i nierówności (dochodowe), odpowiedź brzmi: tak, mamy takie dowody, chociaż badania napotykają rozmaite problemy metodologiczne. Czy wiemy, jakim krajom udaje się najlepiej ograniczać te zjawiska? Tak, są to kraje skandynawskie. Charakterystyczne jest dla nich połączenie rozwiązań z zakresu świadczeniowej polityki społecznej o charakterze hojnego ubezpieczenia społecznego wraz z rozwojem dobrej jakości usług społecznych (edukacja, opieka zdrowotna, opieka dla dzieci, usługi mieszkaniowe) dostępnych dla wszystkich oraz – w tych ramach – rozwiązaniami adresowanymi również do ubogich rodzin⁴⁹.

Co z tego wszystkiego wynika dla Polski przed kolejnym okresem hojnego finansowania z funduszy UE oraz pozytywnymi prognozami co do kondycji gospodarki w najbliższych latach? Biorąc pod uwagę dość wysokie wskaźniki nierówności ekonomicznych na tle innych krajów, a także wciąż dotkliwie ubóstwo skrajne, należałoby wykorzystać ten czas na wzmocnienie redystrybucyjnego oddziaływania świadczeń pieniężnych i usług społecznych.

Można wskazać kilka reform, które mogłyby poprawić sytuację. Po pierwsze, należy stopniowo zwiększać wysokość zasiłków rodzinnych, a także uczynić je bardziej dostępnymi. Stopniowe podwyższanie progów dochodowych uprawniających do nich powinno doprowadzić do objęcia wsparciem również rodzin z klasy średniej. Po drugie, zwiększanie dostępności dobrej jakości opieki nad dziećmi w wieku 0–4 powinno być szybsze i odbywać się z uwzględnieniem potrzeb rodzin będących w gorszej sytuacji materialnej. Po trzecie, usługi takie jak praca socjalna z rodziną i asystentura rodzinie, oraz inne specjalistyczne usługi dla rodzin (poradnictwo) powinny być rozwijane i coraz bardziej dostępne nie tylko dla rodzin korzystających ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

⁴⁹ *Ibidem*.

Po czwarte, dostępność i jakość usług rynku pracy, czyli doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy dla osób z rodzin o niskich dochodach, powinna być zasadniczo zwiększona. Po piąte, należy podjąć działania zwiększające udział młodych osób z rodzin w gorszym położeniu materialnym w szkolnictwie wyższym.

Zaplanowanie i zrealizowanie tych i innych reform ograniczających nierówności i minimalizujących ubóstwo będzie jednak kosztować. Miejmy nadzieję, że znajdzie się siła polityczna, której te koszty nie sparaliżują.

Bibliografia

- Auleytner J., *Strategia polityki społecznej* [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Elipsa, Warszawa 2000.
- Checchi D., García-Peñalosa C., *Labour Market Institutions and Income Inequality*, „Economic Policy” 2008, t. 23, nr 56.
- Dobrobyt społeczny, nierówności i sprawiedliwość dystrybucyjna, S.M. Kot, A. Malawski, A. Węgrzecki (red.), Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2004.
- Doerrenberg P., Peichel A., *The Impact of Redistributive Policies on Inequality in OECD Countries*, „Applied Economics” 2014, nr 46 (17).
- Esping-Andersen G., Myles J., *The welfare state and redistribution* [w:] *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, W. Salverda, B. Nolan, T. Smeeding (red.), Oxford University Press, 2009.
- Goudswaard K.P., Caminada K., *The redistributive effect of public and private social programs: a cross-country empirical analysis*, „International Social Security Review” 2010, t. 63, nr 1.
- Grewiński M., *Transformacja polityki społecznej w Europie – główne kierunki reorganizacji* [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, M. Grewiński, B. Więckowska (red.), WSP TWP, Warszawa 2011.
- Hirschman A.O., *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard University Press, 1991.
- Hryniewicz J., *Dylematy sprawiedliwości* [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian*, A. Piekara, J. Supińska (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1986.
- Karwacki A., Szlendak T., Święty Graal polityki społecznej? O „koncepcji poziomicy” Richarda Wilkinsona i Kate Pickett, „Problemy Polityki Społecznej” 2009, nr 12.
- Komisja Europejska, *Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020*, 2013.
- Le Grand J., *The strategy of equality: redistribution and the social services*, Allen & Unwin, 1982.
- Lissowski G., *Zasady sprawiedliwego podziału dóbr*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

- Marx I., Van Rie T., *The Policy Response to Inequality: Redistributing Income* [w:] *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, W. Salverda i in. (red.), Oxford University Press, 2014.
- Marx I., Verbist G., *The Policy Response: Boosting Employment and Social Investment* [w:] *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, W. Salverda i in. (red.), Oxford University Press, 2014.
- Niehues J., Peichl A., *Bounds of Unfair Inequality of Opportunity: Theory and Evidence for Germany and the US*, CESifo Working Paper Series 2012, nr 3815.
- Nozick R., *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, 1974.
- Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), PWN, Warszawa 2007.
- A. Rajkiewicz A., *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś* [w:] *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994 (1971).
- Rawls J., *Justice as Fairness: A Restatement*, Harvard University Press, 2001.
- Ravallion M., *Income inequality in the developing world*, „Science” 2014, t. 344, nr 6186.
- Roemer J., *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, 1998.
- Rutecka J., *Zakres redystrybucji dochodowej w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Social Policy*, J. Baldock, L. Mitton, N. Manning, S. Vickerstaff (red.), Oxford University Press, 2011.
- Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 2014 (1991).
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, IFiS PAN, Warszawa 2008.
- Szubert W., *Cele zakres i metody socjalistycznej polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1976.
- Szumlicz T., *O modelach polityki społecznej i pożądaney redystrybucji dochodów* [w:] *Wokół polityki społecznej*, K. Głębicka, M. Grewiński (red.), WSPT TWP, Warszawa 2008.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne teoria dla praktyki*, Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005.
- Titmuss R.M., *What is Social Policy* [w:] *Richard M. Titmuss Social Policy*, B. Abel-Smith, K. Titmuss, (red.), Allen & Unwin, 1974.
- Uusitalo H., *Redistribution and equality in the welfare state*, „European Sociological Review” 1985.
- Wilkinson R.G., Pickett K., *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, 2009.
- Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja*, PWN, Warszawa 1996.
- Verbist G., Matsaganis M., *The Redistributive Capacity of Services in the EU*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, GINI Discussion Papers 2012, nr 53.

Nierówności społeczne i ich dziedziczenie jako problem strukturalny i polityczny

Social inequalities and their inheritance as a structural and political problem. The aim of this paper is to explore the topic of intergenerational inheritance of inequalities and its presence in political debate. The first section examines the transmission of inequality as a structural feature of contemporary societies, summarizing briefly the sociological research in the field. Next, it is discussed how this issue is approached by political ideologies. In the last part of the paper, the author presents the main conclusions drawn from his own research on the Polish political discourse concerning social inequality and its reproduction.

Słowa kluczowe: Nierówności społeczne, dziedziczenie nierówności, partie polityczne, struktura społeczna

Keywords: social inequalities, inheritance of inequalities, political parties, social structure

Doktor socjologii, adiunkt w Katedrze Socjologii Ogólnej na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego;
e-mail: wwozniak@uni.lodz.pl.

Wstęp

Sprawiedliwość społeczna, redystrybucja bogactwa, nierówności społeczne i wzory ich międzygeneracyjnej transmisji to zagadnienia, które zawsze były obecne w dyskursie publicznym. Od *Państwa* Platona po *Teorię sprawiedliwości* Johna Rawlsa filozoficzna refleksja na temat skali nierówności i ich źródeł dostarczała argumentów również politycznym ideologom uczestniczącym w sporze na temat dystansów społecznych, ich znaczenia dla społeczeństwa czy ich mo-

ralnej oceny¹. W drugiej połowie XX wieku jednak to nie filozoficzne, a ekonomiczne argumenty w najbardziej znaczącym stopniu organizowały polityczną refleksję na temat nierówności i ich transmisji między pokoleniami. Legitymizowane akademickim cenzurem i noblowskimi splendorami prace ekonomistów ze szkoły austriackiej, a także tych związanych z neoklasyczną teorią ekonomii przyczyniły się do wprowadzenia w debatę publiczną i polityczną przeświadczenia, że nierówności i ich międzygeneracyjna transmisja nie należą do najważniejszych problemów ekonomii, a co za tym idzie – polityki.

Analizując mierzoną współczynnikiem Giniego dynamikę nierówności społecznych w Polsce okresu transformacji, warto zwrócić uwagę, że już w 1988 r. wskaźnik ten wynosił 0,28². To znaczy, że już u schyłku polskiej wersji oficjalnie bezklasowego społeczeństwa socjalistycznego nierówności dochodowe były podobne jak w niektórych kapitalistycznych państwach Europy Zachodniej (np. w Republice Federalnej Niemiec i dzisiejszych Niemczech) i wyższe niż np. w krajach skandynawskich. W toku transformacji nierówności narastały, a ich wskaźnik w 2005 r. przekroczył 0,4³, by obniżyć się nieco w latach kolejnych (m.in. w związku z masowymi migracjami zarobkowymi). Opublikowany w grudniu 2011 r. raport Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, zatytułowany znacząco: *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, wskazuje z kolei, że nierówności płacowe w długim okresie, mierzone stosunkiem dochodów górnego decyla do najniższego, w ostatnich dwóch dekadach wzrosły w Polsce najbardziej ze wszystkich krajów należących dzisiaj do OECD⁴. Oznacza to, że nierówności społeczne w Polsce charakteryzuje „ucieczka do góry” najzamożniejszych segmentów struktury społecznej i radykalna pauperyzacja osób z dołu drabiny społecznej.

Jednocześnie problematyka nierówności społecznych ani w mediach, ani w debacie politycznej nie należała do tematów priorytetowych. Podobnie jak i w innych krajach po roku 1989 kwestia ta rzadko zajmowała istotne miejsce w dyskursie publicznym. W neoliberalnej narracji inne kwestie społeczno-gospodarcze uznawano za ważniejsze i godne szczególnej refleksji mediów, klasy politycznej i środowisk akademickich.

¹ Zob. m.in. D. Eissel, *Inequality and Poverty as a Motor for Growth and Prosperity?*, „Journal of Contemporary European Studies” 2008, t. 16, nr 1; W. Woźniak, *Nierówności społeczne w polskim dyskursie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012; *idem*, *Nierówności w publicznej debacie. Zmierzch neoliberalnej ideologii?*, „Władza Sądzenia” 2013, nr 2, <http://wladzasadzenia.pl/2013/2/nierownosci-w-publicznej-debacie-zmierzch-neoliberalnej-mitologii.pdf> [dostęp 30 czerwca 2014 r.].

² H. Domański, *Struktura społeczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

³ *Ibidem*.

⁴ *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, 2011, s. 88.

W zarysowanym powyżej kontekście artykuł ten ma trzy cele: po pierwsze, krótką rekapitulację refleksji nauk społecznych nad reprodukcją nierówności społecznych; po drugie, wskazanie, w jaki sposób ideologie polityczne odnosiły się do tej kwestii; po trzecie, omówienie tych zagadnień w odniesieniu do kontekstu polskiego oraz rekapitulację badań autora na temat polskiego dyskursu politycznego dotyczącego nierówności i ich reprodukcji⁵.

Dziedziczenie nierówności społecznych z perspektywy nauk społecznych

Na gruncie nauk społecznych transfer zasobów pomiędzy generacjami może być studiowany z rozmaitych punktów widzenia. Można analizować przepływy międzygeneracyjne i ich znaczenie demograficzne⁶, ustawodawstwo dotyczące spadków i jego znaczenie dla stratyfikacji społecznej⁷, wpływ akumulacji kapitału i jego przekazywania z pokolenia na pokolenie, a także jego oddziaływanie na sytuację gospodarczą⁸. Socjologiczne ujęcie procesu międzygeneracyjnej transmisji nie koncentruje się jedynie, a nawet nie przede wszystkim, na ekonomicznym wymiarze tego zjawiska. Rozważania nad dziedziczeniem nierówności społecznych koncentrują się na porównaniach między jednostkami a ich rodzicami lub też – w perspektywie synchronicznej – między pokoleniową sytuacją jednostek należących do różnych kohort wieku porównywanych w momencie badania.

Skierowanie „szkiełka i oka” badacza na transmisję społecznych nierówności z jednego pokolenia na kolejne wiąże się bezpośrednio z badaniem dobrobytu jednostek i ich społecznego usytuowania w długiej perspektywie czasu obejmującej przynajmniej dwie generacje. Transmisja ta definiowana jest w naukach

⁵ Zob. W. Woźniak, *Top level actors speak about social policy and intergenerational inheritance of inequalities*, „Przegląd Socjologiczny” 2007, nr 2; *idem*, *Nierówności społeczne w polskim dyskursie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012; *idem*, *Polarization and the political agenda. Social inequalities in political parties manifestos in Poland. Paper presented at the ESPANet Conference ‘Social Policy and Economic Development’, Poznań University of Economics, 5–7 September 2013*, https://dl.dropboxusercontent.com/u/1620178/W.Wozniak_Inequalities%20in%20manifestos%20of%20political%20parties%20in%20Poland.pdf [dostęp 30 czerwca 2014 r.].

⁶ P. Szukalski, *Przepływy międzypokoleniowe i ich kontekst demograficzny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2002.

⁷ M. Szydlik, *Inheritance and Inequality: Theoretical Reasoning and Empirical Evidence*, „European Sociological Review” 2004, t. 20, nr 1.

⁸ S. Bowles, H. Gintis, *The inheritance of inequality*, „The Journal of Economic Perspectives” 2002, t. 16, nr 3.

społecznych przez pojęcie „społecznej mobilności” – ograniczonej w przypadku osób powielających pozycję społeczną swoich rodziców, degradacji społecznej w przypadku osób mających gorszą pozycję społeczną od swych rodziców i awansu w przypadku osób, które mają wyższy status społeczno-ekonomiczny od rodziców.

Robert Erikson i John Goldthorpe⁹, klasycy studiów nad mobilnością, status jednostki w społeczeństwie definiują przez wielowymiarowo rozumianą pozycję zawodową jednostki: typ zatrudnienia (pracodawca/pracownik/samozatrudniony), rodzaj umowy o pracę (na czas określony/nieokreślony, praca na umowy cywilnoprawne), branżę, zawód i stanowisko. Autorzy zwracają uwagę, że takie podejście jest bardziej szczegółowe niż typowe dla ekonomistów skupienie uwagi wyłącznie na transmisji kapitału ekonomicznego. To podejście ma jednak również swoje ograniczenia. R.M. Blackburn i K. Prandy¹⁰ wskazują, że badania nad mobilnością społeczną, także te prowadzone przez wcześniej wymienionych badaczy, najczęściej zaniżają skalę faktycznej reprodukcji nierówności społecznych przez przyjęcie arbitralnych założeń odnośnie do definicji pozycji społecznej, sposobu jej mierzenia oraz pomijanie w wielu analizach czynnika płci – wiele porównań międzygeneracyjnych ze względu na specyfikę danych porównuje pozycję jednostki wyłącznie z pozycją jej ojca.

Niezależnie od tej słabości, jednym z najważniejszych skutków badań nad międzygeneracyjną mobilnością społeczną w perspektywie porównawczej jest zakwestionowanie przeświadczenia o otwartości niektórych społeczeństw oraz merytokratycznym, a więc opartym na własnych talentach i zasługach charakterze rekrutacji do wyższych pozycji społecznych. W spektakularnym stopniu dotyczy to społeczeństwa amerykańskiego, w stereotypowym obrazie wzmianianym opowieściami o karierach „od pacybuta do milionera”, czy o dostępnym każdemu „amerykańskim śnie” – najbardziej otwartego i opartego na merytokratycznych zasadach rekrutacji do ważnych pozycji społecznych. Tymczasem jak wprost piszą R. Erikson i J.H. Goldthorpe¹¹, otwarcie amerykańskiego społeczeństwa jest mitem. Wprawdzie dziedziczenie statusu jest cechą wszystkich społeczeństw uprzemysłowionych, lecz akurat Stany Zjednoczone mają najniższe wskaźniki mobilności, co wiąże się w pierwszej kolejności z amerykańskim systemem edukacji, który przyczynia się do reprodukcji statusu. Na podstawie znacznie większej liczby danych zależność taką potwierdzają Kate Pickett i Ri-

⁹ R. Erikson, J. Goldthorpe, *Intergenerational inequality: A sociological perspective*, „Journal of Economic Perspectives” 2002.

¹⁰ R.M. Blackburn i K. Prandy, *The Reproduction of Social Inequality*, „Sociology” 1997, t. 31, nr 3.

¹¹ R. Erikson, J.H. Goldthorpe, *Intergenerational inequality*, op. cit., s. 36–37.

chard Wilkinson¹², wskazując na zdecydowanie wyższe wskaźniki mobilności dla krajów nordyckich, Niemiec czy sąsiedniej Kanady, podkreślając jednocześnie, że zamykanie kanałów mobilności charakteryzuje strukturę amerykańskiego społeczeństwa od lat 80. XX wieku. Również Stephen McNamee i Robert Miller piszą wprost o „micie merytokracji”¹³. To pozamerytokratyczne czynniki, takie jak przede wszystkim dziedziczenie pozycji ekonomicznej, ale również społeczna i kulturowa dominacja, nierównomierny dostęp do edukacji czy wszelkie formy dyskryminacji, ograniczają, neutralizują lub wręcz negują zasady merytokratyczne, stawiając barierę dla mobilności jednostek.

Samuel Bowles i Herbert Gintis wskazują natomiast, że przeświadczenia o indywidualnych zasługach jako podstawowych czynnikach potrzebnych dla odniesienia sukcesu najczęściej łączą się z niechęcią do wspierania tych, którzy tego sukcesu nie osiągnęli. W takim ujęciu np. długotrwałe bezrobocie będzie winą dotkniętych nim jednostek, którym w dodatku – zdaniem tych, którzy sukces osiągnęli – nie należy się wsparcie publiczne. Taka postawa, poza kwestią etyczną wtórnej wiktymizacji osób dotkniętych strukturalnymi problemami gospodarczymi, prowadzi również do wiktymizacji kolejnego pokolenia. Jak bowiem wskazuje Göran Therborn, długotrwałe bezrobocie rodziców ma radykalnie destrukcyjny wpływ na szanse edukacyjne dzieci¹⁴.

Szczególną wartością badań nad mobilnością społeczną jest zatem ich demaskatorski charakter odkłamujący powszechne, stereotypowe i nieoparte na faktach sądy. Takie jest też znaczenie badań nad dziedziczeniem inteligencji oraz postaw, które mogą wpływać na szanse młodych ludzi. Kwestia zróżnicowania inteligencji pomiędzy dziećmi z rodzin lepiej sytuowanych i uboższych skuteczniej jest wyjaśniana warunkami życia niż genami. Sposób odżywiania matek oraz ich styl życia ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju mózgu, a w szczególności jego kognitywnych funkcji, o czym świadczą liczne badania cytowane m.in. przez Lyndę Walters¹⁵ i Daniela Dorlinga¹⁶. Rekapitulacja badań nad międzygeneracyjną transmisją nierówności związaną ze stanem zdrowia matki w okresie ciąży przeprowadzona w czasopiśmie naukowym „Science”¹⁷

¹² R. Wilkinson, K. Pickett, *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, Penguin, Londyn – Nowy Jork 2010, s. 128–132.

¹³ S.J. McNamee, R.K. Miller, *The meritocracy myth*, Rowman & Littlefield, Lanham, Md., 2004.

¹⁴ G. Therborn, *The Killing Fields of Inequality*, Polity Press, 2013, s. 18.

¹⁵ L. Walters, *Intergenerational inheritance of poverty: bad news for children, challenges for policy*, „Przegląd Socjologiczny” 2007, nr 2, s. 27–42.

¹⁶ D. Dorling, *Injustice why social inequality persist*, The Policy Press, Bristol 2010, s. 45–57.

¹⁷ A. Aizer, J. Currie, *The intergenerational transmission of inequality: Maternal disadvantage and health at birth*, „Science” 2014, t. 344, nr 6186, s. 857–859.

wskazuje, że na gorszą kondycję zdrowotną dzieci rodzonych w biedniejszych rodzinach wpływają nie tylko – często kojarzone z ludźmi o niskim statusie społeczno-ekonomicznym – złe nawyki i ryzykowny styl życia (konsumpcja używek, niezdrowa dieta w okresie ciąży wynikająca zresztą często z ograniczeń finansowych), ale również stres związany z sytuacją materialną w obliczu pojawienia się potomstwa, a nawet zanieczyszczenie środowiska, które jest znacznie większe na terenach zamieszkałych przez biedniejszych obywateli. Przekonania na temat genetycznych uwarunkowań inteligencji (niekiedy wiązanych z różnicami rasowymi) również są trudne do udowodnienia¹⁸.

Wprawdzie istnieje powszechny konsensus, że urodzenie w biednej rodzinie ogranicza szanse jednostki na sukces życiowy, to sposobów szczegółowej i wielowymiarowej konceptualizacji tego mechanizmu – procesu w naukach społecznych nie ma wiele. Spośród nich jednym z najbardziej całościowych jest podejście Karen Moore. Jej zdaniem dziedziczenie nierówności powinno być rozważane wspólnie ze zjawiskiem trajektorii ubóstwa w cyklu życia jednostki¹⁹. Autorka przywiązuje kluczowe znaczenie do czynników zewnętrznych, które wpływają zarówno na sam proces dziedziczenia biedy, jak i jego skutki – sposób wykorzystania przez jednostkę dziedziczonych zasobów. Dotyczy to zarówno zasobów materialnych, jak i społecznych oraz kulturowych.

K. Moore²⁰ wymienia i definiuje różnorakie rodzaje kapitału: finansowy, materialny, środowiskowy, kulturowy, społeczny, ludzki i polityczny jako elementy statusu dziedziczonego przez jednostki. W jej ujęciu reprodukcję nierówności można opisać poprzez proces transmisji rozmaitych upośledzeń społecznych (materialnych, społecznych, kulturowych itp.) z jednej generacji do następnej, czego skutkiem jest ograniczona mobilność społeczna i ekonomiczna ludzi urodzonych w rodzinach o niskim statusie społeczno-ekonomicznym²¹. W ujęciu tym reprodukcja nierówności dotyczy braku dziedziczenia pewnych typów kapitałów, których klasyfikacja oraz kanały transmisji zaprezentowano w tabeli 1.

Dla zilustrowania procesu transmisji nierówności społecznych i czynników nań oddziałujących Wielisława Warzywoda-Kruszyńska i Ewa Rokicka skonstru-

¹⁸ M. Savage, M. Egerton, *Social Mobility, Individual Ability and the Inheritance of Class Inequality*, „Sociology” 1997, t. 31, nr 4.

¹⁹ K. Moore, *Thinking about youth poverty through the lenses of chronic poverty, life-course poverty and intergenerational poverty*, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), 2005, s. 6–7.

²⁰ Eadem, *Frameworks for understanding the intergenerational transmission of poverty and well-being in developing countries*, Chronic Poverty Research Centre, 2001, <http://www.chronicpoverty.org/pdfs/08Moore.pdf> [dostęp 20 lutego 2014 r.].

²¹ K. Moore, *Thinking about youth poverty through the lenses of chronic poverty*, op. cit.

Tabela 1. Proces dziedziczenia czynników statusu społecznego

CO JEST DZIEDZICZONE?	JAK DOKONUJE SIĘ DZIEDZICZENIE?
KAPITAŁ FINANSOWY, MATERIALNY, ŚRODOWISKOWY	
▪ Gotówka, ziemia, nieruchomości, długi, ruchomości, środki produkcji itp. ▪ Własność publiczna ▪ Długi	▪ Ubezpieczenia, renty, emerytury, posagi, kredyty, pożyczki <i>inter vivo</i>
KAPITAŁ LUDZKI	
▪ Wiedza, ▪ Kwalifikacje edukacyjne ▪ Umiejętności radzenia sobie z problemami ▪ Zdrowie psychiczne i fizyczne ▪ Upośledzenie /niepełnosprawność ▪ Inteligencja	▪ Socjalizacja ▪ Inwestycja czasu i kapitału w opiekę, kształcenie, szkolenie, zapewnienie zdrowia i pożywienia ▪ Przekazanie chorób zakaźnych, dziedziczenie genetyczne
KAPITAŁ SPOŁECZNY, POLITYCZNY, KULTUROWY	
▪ Tradycje, instytucje, normy, system wartości ▪ Pozycja w społeczności ▪ Dostęp do najważniejszych decydentów, organizacji, patronów ▪ Kultura ubóstwa	▪ Socjalizacja i edukacja ▪ Więzy pokrewieństwa ▪ Poczucie przynależności do miejsca, okolicy, społeczności lokalnej ▪ Dziedziczenie genetyczne
Jakie czynniki wpływają na dziedziczenie?	
▪ Normy determinujące dostęp do kapitału ▪ Ekonomiczne trendy i kryzysy ▪ Dostęp do rynków i ich natura ▪ Istnienie, jakość i dostępność do publicznych i prywatnych usług społecznych i sieci bezpieczeństwa (<i>safety nets</i>) ▪ Jakość opieki zdrowotnej i występowanie chorób zakaźnych ▪ Struktury rodzin i gospodarstw domowych ▪ Praktyki opieki nad dziećmi ▪ Poziom edukacji i kwalifikacji rodziców ▪ Cele i postawy rodziców i dzieci ▪ Jakość otoczenia naturalnego	

Źródło: K. Moore, *Thinking about youth poverty through the lenses of chronic poverty, life-course poverty and intergenerational poverty*, Chronic Poverty Research Centre, 2005, s. 13.

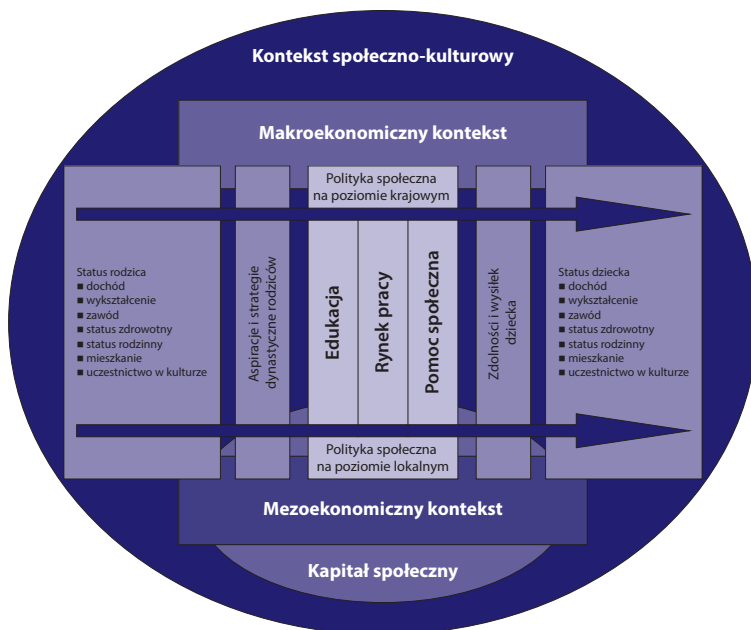
owały model analityczny ukazujący jego przebieg i zakładane czynniki interweniujące²².

Autorki wskazują, że międzygeneracyjna transmisja nierówności jest rezultatem krzyżujących się wpływów rodziny, pochodzenia, państwa i społeczności lokalnej oraz zdolności i aktywności jednostki. Model wskazuje, że:

- status społeczny rodziny określa szanse potomstwa głównie za pomocą zasobów ekonomicznych, kulturalnych i społecznych,
- aspiracje rodziców i inwestycje w edukację dziecka (*qua human capital*) zwiększają jego szanse na osiągnięcie wyższego statusu społecznego,
- umiejętności i wysiłki samego dziecka mają znaczenie dla jego mobilności, jednak dowiedziono, że dzieci z rodzin o niskim statusie muszą wykazywać się o wiele większymi osiągnięciami niż dzieci pochodzące

²² Eadem, *PROFIT project: objective and methodology*, „Przegląd Socjologiczny” 2007, nr 2.

Wykres 1. Stylizacja procesu dziedziczenia nierówności społecznych



Źródło: W. Warzywoda-Kruszyńska, E. Rokicka, *Projekt PROFIT. Główne założenia i metodologia badania*, „Polityka Społeczna”, numer specjalny „Dziedziczenie Nierówności Społecznych”, s. 2.

z rodzin bardziej uprzywilejowanych, żeby zdobyć podobną pozycję społeczną,

- wpływ na zasięg i przebieg procesu transmisji ma makrospołeczny kontekst społeczno-ekonomiczno-kulturowy, w którym jednostka dorasta i żyje (poziom mezzostrukturalny) z charakterystycznymi dla niej zasobami ekonomicznymi i kapitałem społecznym,
- państwo i władza lokalna interweniują za pośrednictwem różnych polityk szczegółowych, wśród których największe znaczenie zdają się mieć polityka edukacyjna, polityka rynku pracy oraz polityka socjalna.

Metody i zakres interwencji państwa oraz ulokowanie kwestii społecznych w hierarchii ważności problemów są ściśle powiązane z podstawami ideologicznymi, na których budują programy partie polityczne, a te z kolei znajdują wyraz w poglądach polityków i ich strategiach dyskursywnych.

społeczeństwa kapitalistyczne stwarzają szanse awansu, jak uważali *en masse* liberałowie, czy też – jak sądził Marks i jego spadkobiercy – niezgoda klas panujących blokuje możliwość rozwoju jednostce. Dzisiaj: *z jednej strony obserwując spektakularną poprawę standardu życia w krajach kapitalistycznych i tragiczny upadek systemów komunistycznych, nikt nie wspiera już Marksowskich teorii o masowej proletariatacji społeczeństwa i reprodukcji klasowej w kapitalizmie. Z drugiej strony, optymistyczny pogląd o znacznej i stopniowo wzrastającej mobilności w społeczeństwach rynkowych okazał się być ekstremalnie naiwnym*²⁶.

Teorie kojarzone z prawicą różnią się podejściem do pożądanego poziomu społecznej mobilności. Wiele koncepcji prorynkowych zakłada, że istnienie konkurencji w gospodarce i na rynku pracy stwarza szanse awansu, które wykorzystywane są przez jednostki najzdolniejsze. Ograniczone merytokratyczne wsparcie na podstawie ściśle zdefiniowanych społecznie istotnych *merits* jest więc dopuszczalne, a pozytywne przypadki nagłaśniane szczególnie skutecznie w Stanach Zjednoczonych, gdzie popularny i wciąż reprodukowany mit dostępnego masom awansu „od pucybuta do milionera” są potoczną kliszą sprzecznego z empirią przeświadczenia o wysokiej otwartości kanałów awansu społecznego. Piketty zwraca też uwagę, że istnieją poglądy charakterystyczne dla klasycznego podejścia konserwatywnego, a także prezentowane niekiedy w pracach naukowych, że dla społeczeństwa korzystna jest specyficzna „merytokracja dziedziczna”, a jakiegokolwiek interwencje w proces reprodukcji okażą się nieskuteczne, a mogą przynieść dużo więcej szkody całemu społeczeństwu.

Wyjątkowym empirycznym studium w tym kontekście jest praca Davida Brady’ego i Kevina Leichta²⁷, którzy na podstawie analizy znacznej liczby danych dotyczących dynamiki nierówności i zmian politycznych w krajach zachodnich zaprezentowali przekonujący model statystyczny, wyjaśniający dynamikę wzrostu wielorakich miar nierówności pod koniec XX w. biorąc pod uwagę fakt sprawowania rządów przez partie prawicowe. Mimo interpretowania zgromadzonych danych z wielką ostrożnością, konkludując swe wyniki, autorzy wskazują, że: *Rządy partii prawicowych w fundamentalnym stopniu przyczyniają się do wzrostu nierówności dochodowych w zamożnych zachodnich demokracjach. (...) Statystyczne efekty władzy prawicy są zasadnicze, porównywalne lub większe niż jakiegokolwiek inne znane źródła nierówności. (...) Po 1989 wpływ partii prawicowych był zdecydowanie większy, podczas gdy wpływ lewicy malał. (...) Nasze badanie pokazuje, że partie prawicowe nie tylko odwracały efekty rządów lewicy. To raczej*

²⁶ *Ibidem*, s. 431.

²⁷ D. Brady, K.T. Leicht, *Party to inequality: Right party power and income inequality in affluent Western democracies*, „Research in Social Stratification and Mobility” 2008, t. 26, nr 1, s. 98.

implementacja przez prawicę agendy neoliberalnej skutkowałą większymi nierównościami niezależnie od tego, co lewica próbowała zrobić, by je zminimalizować.

W XXI w. reprodukcję nierówności uznano za istotne wyzwanie dla państw narodowych. W oficjalnych dokumentach Komisji Europejskiej wskazano, że dziedziczenie nierówności społecznych utrudnia osiągnięcie najważniejszych społecznych celów Unii Europejskiej: spójności społecznej i terytorialnej, zrównoważonego rozwoju oraz poprawy poziomu życia. Występowanie tego zjawiska stoi w sprzeczności z podstawowymi wartościami Unii: równością szans oraz sprawiedliwością społeczną. Z tych przyczyn Parlament i Rada Unii Europejskiej zdecydowały się włączyć w roku 2005 moduł „międzygeneracyjna transmisja biedy” do listy wspólnie uzgodnionych wskaźników²⁸. Celem tej inicjatywy jest podjęcie monitoringu działań przeciwdziałających reprodukcji nierówności społecznych oraz zainspirowanie badań naukowych dotyczących tej problematyki. Jednym z efektów przytoczonych refleksji był sfinansowany w ramach szóstego programu ramowego Komisji Europejskiej projekt PROFIT (*Policy Responses Overcomig Factors in the Intergenerational Transmission of Inequalities*), zrealizowany przez zespół badaczy z ośmiu krajów pod kierunkiem socjologów z Uniwersytetu Łódzkiego. Głównym koordynatorem projektu była prof. dr hab. W. Warzywoda-Kruszyńska. Był to pierwszy w historii projekt badawczy finansowany ze środków programów ramowych w dziedzinie nauk społecznych, który koordynowała uczelnia z kraju, który przystąpił do UE w roku 2004²⁹.

Dziedziczenie nierówności w polskiej debacie politycznej

Polscy badacze, zarówno socjologowie, jak i politologowie, nie podejmowali do tej pory w swojej praktyce badawczej kwestii nierówności społecznych i ich międzygeneracyjnej reprodukcji jako tematu politycznego. Problematyka nierówności społecznych pojawia się w opracowaniach naukowych przede wszystkim w kontekście badań nad mobilnością społeczną, stratyfikacją społeczną lub rozmiarami ubóstwa.

Te badania, przeprowadzone w latach 2007–2013, a będące pierwszym tego typu przedsięwzięciem, opierały się na kilku rodzajach źródeł danych empirycznych. W niniejszym artykule uwzględnione zostaną trzy z nich: wywiady pogłębione z celowo dobraną próbą parlamentarzystów będących w IV kadencji

²⁸ Regulacja Komisji Europejskiej nr 16/2004 z 6 stycznia 2004 r.

²⁹ Wyniki projektu zrekapitulowano m.in. w numerach specjalnych czasopism „Polityka Społeczna” z 2008 r., numer tematyczny 1 oraz „Przegląd Socjologiczny” 2007, nr 2.

Sejmu członkami parlamentarnych komisji zajmujących się szeroko rozumianą polityką społeczną; analiza treści źródeł zastanych: transkrypcja 53 cyklicznych politycznych debat odbywających się na antenie programu pierwszego Polskiego Radia w latach 2004–2008, w których uczestniczyli przedstawiciele wszystkich ugrupowań politycznych posiadających w danym momencie reprezentację parlamentarną oraz analiza programów wyborczych wszystkich partii mających swoje reprezentacje w parlamentach III, IV, V, VI i VII kadencji Sejmu z wyborów odbywających się w latach 2001, 2005, 2007, 2009 i 2011 (w sumie 47 dokumentów)³⁰.

W badaniu, którego wyniki skrótowno zrekapitulowano poniżej, jako ramę teoretyczną i analityczną wykorzystano koncepcję „społecznej świadomości elit” Abrama de Swaana³¹ oraz koncepcję kultury *welfare* Borgit Pfau-Effinger³². Trzy elementy świadomości społecznej odnoszą się do trzech typów myślenia elit. Pierwszy dotyczy „protosocjologicznej” wiedzy na temat społeczeństwa, w którym żyją; drugi – wyjaśnień przyczynowo-skutkowych oraz moralnych przekonań podzielanych przez członków elit; trzeci – wymaga od nich zaakceptowania tezy, iż zbiorowym wysiłkiem lub poprzez działalność instytucji można zmienić *status quo*. Aktywność na rzecz przeciwdziałania ubóstwu i innym społecznym bolączkom jest ściśle związana ze stopniem, w jakim członkowie elit podzielają przeświadczenia dotyczące wymienionych elementów A. de Swaana³³. Pozwala to wyróżnić trzy możliwe typy stosunku elit do problematyki biedy i społecznych nierówności. Po pierwsze, może być on całkowicie indyferentny. Po drugie, elity mogą postrzegać te kwestie jako problematyczne, wierząc, że ich istnienie stanowi zagrożenie dla ich własnego dobrobytu i bezpieczeństwa lub postrzegając osoby nimi dotknięte jako niewykorzystane zasoby na poziomie indywidualnym i zbiorowym (jako potencjalnych konsumentów, pracowników lub wyborców). Wreszcie po trzecie, może przyjmować formę rozmaitej etycznej oceny istniejących zjawisk przy fatalistycznym przeświadczeniu, że ich istnienie i skala są niezależne od ludzkich działań.

W poniższym, z konieczności skrótownym omówieniu wyników studium empirycznego, zaprezentowane zostaną jedynie wybrane jego fragmenty.

³⁰ Szczegółowe omówienie i uzasadnienie metodologii badania i założeń teoretycznych zob. W. Woźniak, *Nierówności społeczne w polskim dyskursie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 88–118.

³¹ A. de Swaan, J. Manor, E. Oyen, E.P. Reis, *Elite Perceptions of the Poor: Reflections for a Comparative Research Project*, „Current Sociology” 2000, t. 48, nr 1.

³² B. Pfau-Effinger, *Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation*, „Journal of Social Policy” 2005, t. 34, nr 1.

³³ A. de Swaan, J. Manor, E. Oyen, E.P. Reis, *Elite Perceptions*, *op. cit.*

Nieadekwatność „starych” podziałów

Przystępując do badania, zakładano brak adekwatności tradycyjnych definicji dotyczących orientacji politycznych (lewica vs. prawica; neoliberalizm vs. socjaldemokracja; liberalizm vs. konserwatyzm) do opisu sytuacji na polskiej scenie politycznej w odniesieniu do kwestii istnienia i znaczenia nierówności społecznych i ich reprodukcji oraz istnienie milczącego konsensusu dotyczącego kwestii społecznych, wynikającego ze zbliżenia poglądów w kwestiach ekonomicznych wśród polityków należących do różnych ugrupowań, które sprawując władzę, kierują się pragmatyką rządzenia i realizują zbliżony do neoliberalnego model gospodarki oraz polityki społecznej³⁴.

Jeden z kluczowych wniosków płynący z analizy materiału empirycznego dotyczy indywidualistycznej orientacji dominującej w wypowiedziach badanych polityków, promowanej przez nich zarówno w programach partyjnych, jak i debatach medialnych. Z jednej strony wspólnota pojmowana jest jako konglomerat niezależnych jednostek, których indywidualne wysiłki mogą prowadzić w efekcie synergii do rozwoju społecznego definiowanego przede wszystkim poprzez awans ekonomiczny prowadzący do rozwoju gospodarczego. Jest to też element postawy elit politycznych wobec problematyki redystrybucji oraz sposobu postrzegania zjawisk takich jak ubóstwo i nierówność społeczna, które prowadzą do definiowania niektórych jednostek dotkniętych tymi zjawiskami jako zasługujących lub nie na zewnętrzne wsparcie. Jednym z elementów kultury *welfare* wyraźnie widocznym na poziomie dyskursu publicznego jest jednoznacznie negatywna postawa przedstawicieli elit, niezależnie od przynależności partyjnej, wobec redystrybucji, najwyraźniej widocznej w wypowiedziach dotyczących polityki fiskalnej. Obniżanie podatków powszechnie uważano za jedną z najistotniejszych, niekiedy najważniejszą powinność polityczną, w większości przypadków zresztą niewymagającą uzasadnienia, tak jakby niskie podatki były wartością autoteliczną. Można tu wychwycić pewną dynamikę zmian postaw – sposób wykorzystywanej argumentacji zmieniał się w zależności od tego, czy partia, której reprezentanci wypowiadali się w audycjach w danym momencie współtworzyła rząd czy też była w opozycji. Dobrym przykładem jest tu obniżka podatku CIT przeprowadzona w roku 2004 przez koalicyjny rząd SLD-PSL. Decyzja ta była krytykowana przez posłów PO i PiS. Parlamentarzyści tych samych partii w momencie, gdy kilka lat później podejmowano decyzję

³⁴ Są to wyniki zbliżone do przeprowadzonych w analogicznym okresie badań nad parlamentarzystami brytyjskimi, wskazującymi również na daleko posuniętą konwergencję poglądów gospodarczych polityków z różnych stron sceny politycznej, zob. H. Bochel, A. Defty, *MPs' Attitudes to Welfare: A New Consensus?*, „Journal of Social Policy” 2007, t. 36, nr 1.

o obniżce podatku PIT w trakcie rządów PiS w latach 2005–2007, powoływali się na przykład decyzji rządu Leszka Millera jako przemysłanego ruchu, który nie skutkował obniżeniem wpływów do budżetu. Tym razem to parlamentarzyści SLD i PSL poddawali w wątpliwość argumentację oponentów, wskazując że obniżka podatku CIT nie przyniosła jednak realizacji zasadniczego celu, dla którego była wprowadzona, tj. większych inwestycji firm prywatnych, a w efekcie zwiększenia zatrudnienia. Argumenty o tym, że obniżka podatków nie musi wcale przynieść wzrostu inwestycji czy wzrostu konsumpcji niwelującego skutki niższych wpływów do budżetu, nie trafiały tym razem do przekonania przedstawicielom partii, które same się nimi posługiwały we wcześniejszych debatach.

Nierówności społeczne i ich reprodukcję można rozpatrywać z poziomu aksjologicznego oraz analizy ekonomicznej. W zasadzie żadna pogłębiona refleksja dotycząca obu tych perspektyw oraz możliwości lub zasadności politycznego wpływania na ich skalę nie pojawiała się w materiale empirycznym. Wielokrotnie wyrażano współczucie wobec osób dotkniętych problemami społecznymi, jednak ich istnienie traktowano jako fatum, które przezwyciężyć mogą tylko działania samych jednostek. Nawet jeżeli uznawano, że w wielu przypadkach popadnięcie w ubóstwo było uwarunkowane strukturalnymi zmianami w polskiej gospodarce, to możliwość wyjścia z niego zależy od tych, którzy się w trudnej sytuacji znaleźli. Jediną społeczną kategorią, która traktowana jest inaczej, są dzieci i młodzież. Wprawdzie i tutaj szczególne znaczenie przyznaje się indywidualnej motywacji i talentowi, jednak wspieranie dzieci traktowane jest jako uzasadnione i usprawiedliwione.

Powszechny konsensus panuje pomiędzy poszczególnymi podmiotami w odniesieniu do traktowania rodziny jako najistotniejszej instytucji budującej społeczeństwo i mającej za zadanie gwarantować jednostce godne warunki do życia. Mimo że ta problematyka nie jest kluczowa w niniejszej pracy, można wskazać, że przedstawiciele poszczególnych partii politycznych różnią się między sobą w postrzeganiu właściwego kształtu rodziny. Politycy PiS oraz LPR, ale również politycy PO wskazywali na priorytetowe znaczenie rodziny pełnej, gdzie związek kobiety i mężczyzny został sformalizowany, która jako najwłaściwszy i modelowy wzór powinna być szczególnie traktowana. To rodzina stanowi podstawową instytucję, za pośrednictwem której można wspierać jednostki, także dzieci. W wielu miejscach analizowanego materiału empirycznego wskazywano jednak, że nie wszystkie rodziny na takie wsparcie zasługują albo raczej, że w niektórych przypadkach to wsparcie może okazać się niewystarczająco efektywne, ergo nie ma sensu. Rodziny dotknięte ubóstwem, długotrwałym bezrobociem oraz niekiedy wielowymiarowym wykluczeniem, a przede wszystkim te korzystające ze wsparcia pomocy społecznej charakteryzowano poprzez zestaw cech takich jak: pasywność, bierność, postawa roszczeniowa,

uzależnienie od pomocy, wyuczona bezradność połączona niekiedy z cwaniactwem i niemoralną zaradnością w wykorzystywaniu rozmaitych źródeł pomocy. Pojęcie „patologia” niejednokrotnie pojawiało się w charakterystykach dotyczących rodzin dotkniętych procesem reprodukcji biedy i społecznej nierówności jako synonimu rodziny ubogiej. Te rodziny traktowano w większym stopniu jako zagrożenie dla młodego pokolenia niż wymagające wsparcia podmioty, a ewentualne scenariusze wsparcia koncentrowały się na uchronieniu dzieci przed demoralizującym wpływem środowiska rodzinnego. Z drugiej strony jednak rodzina jest traktowana jako kluczowy społeczny podmiot, przy czym to indywidualna aktywność jednostek ma fundamentalne znaczenie zarówno dla ich indywidualnego dobrostanu, jak i pomyślności zbiorowej. Tego typu myślenie, z pozoru paradoksalne, mocno wpisuje się w neokonserwatywno-neoliberalny sposób percepcji rzeczywistości i roli wspólnoty.

O wierze w rynkowe mechanizmy alokacji zasobów i samoregulującą moc wolnego rynku można wnioskować, analizując fragmenty materiału badawczego dotyczące sposobu postrzegania państwa przez elity polityczne. Bezapelacyjna krytyka państwa i jego instytucji była podstawową cechą tej percepcji, uniwersalną w odniesieniu do wszystkich partii politycznych, a w wypowiedziach pojawiała się niechęć lub wręcz wrogość wobec różnych instytucji państwowych. Politycy sprawiali wrażenie jakby nie postrzegali siebie i swoich partii jako elementów owej struktury, współodpowiedzialnych za jej kształt. Dominowało przeświadczenie, że sam fakt przekazania pewnych uprawnień i zadań na poziom administracji lokalnej lub zlecenie wykonawstwa zadań do sektora niepublicznego poprawi jakość usług. W podobnym kierunku, dezawuuującym rolę państwa, zmierzała dyskusja dotycząca podatków. Ich obniżenie traktowano jako jeden z elementów „zmniejszania państwa”. Kluczowym instrumentem prowadzenia szeroko rozumianej polityki społecznej jest, zdaniem badanych elit, system edukacyjny. Jego rola postrzegana była jednak w sposób wąski i uproszczony. Dominował optymizm związany z faktem masowego wzrostu liczby osób studiujących od początku okresu transformacji, a wzrost aspiracji edukacyjnych traktowano jednoznacznie pozytywnie, bez rozstrzygania, czy rozbudzone przez to aspiracje dotyczące rynku pracy i rozwoju zawodowego mają szansę się ziszczyć.

Wyjątkową na tle całości materiału empirycznego jest wypowiedź czołowego polityka Prawa i Sprawiedliwości: *Dziedziczenie nierówności jest jak zakłęte koło. To jest łańcuch niemożności. Żeby się z niego wyrwać, potrzebna jest pomoc państwa. Zdarzają się jednostki wybitne, które dokonują tego same, ale tak, to jest pewne kulturowe i społeczne zjawisko. Państwo musi dostrzec problem, musi wejść, skierować, wziąć takie szczytce i przeciąć ten łańcuch, musi pomóc tym ludziom.*

Nie ma tu miejsca na analizę konkretnych działań politycznych i tego jak przekładały się one na kwestię reprodukcji nierówności, warto jednak zwrócić

uwagę, że w okresie, gdy PiS sprawowało władzę, wprowadzono kilka zmian, m.in. redukcję progów podatkowych w większym stopniu uprzywilejowując lepiej zarabiających, a także likwidację podatku spadkowego wzmacniającą reprodukcję statusu społecznego, zwiększając jednocześnie materialne dystanse społeczne.

Zarówno w wywiadach, jak i w analizowanych medialnych debatach polscy politycy abstrahowali od kwestii praw obywatelskich, wśród których znajdują się również pewne prawa socjalne. Mówiąc o biednych rodzinach i jednostkach, o powinności ich wspierania poprzez dostępne państwu instrumenty, polskie elity nie odwołują się do treści Konstytucji, która definiuje prawa jednostek i zobowiązania państwa wynikające z samego faktu przynależności do wspólnoty obywateli państwa polskiego. Mimo że wielokrotnie w analizowanych wypowiedziach pojawiały się kwestie aksjologiczne, ani razu w badanych materiałach nie pojawiło odwołanie do obecnego również w polskiej Konstytucji pojęcia godności jednostki ludzkiej, której niezbywalnym elementem jest zaspokojenie jej podstawowych potrzeb.

Programy partyjne jak ulotki reklamowe. Nowe podejście w obliczu kryzysu?

W odróżnieniu od krajów o długiej tradycji demokratycznej, w których programy partyjne stanowią jedno z fundamentalnych źródeł wiedzy socjologicznej o postawach i ideologiach partii politycznych i ich dynamice, programy polskich partii politycznych, szczególnie z okresu 2001–2007, nie stanowią kluczowego zasobu informacji nt. orientacji społeczno-gospodarczych ugrupowań. Obecne w nich sformułowania odnośnie kwestii społecznych, sposób operacjonalizacji poszczególnych problemów społecznych oraz propozycje ich rozwiązywania pojawiają się w retoryce poszczególnych partii politycznych głównie w okresie przed wyborami i traktowane są instrumentalnie, jako potencjalnie skuteczne narzędzie uzyskiwania wsparcia wyborczego w poszczególnych segmentach elektoratu. Jednocześnie są one traktowane w sposób hasłowy, a dokumenty programowe partii nie zawierają szczegółowych diagnoz społecznych wraz z koherentnymi propozycjami ich rozwiązywania.

Sloganowy, retoryczny charakter materiałów programowych dotyczy przede wszystkim programów partii politycznych z lat 2001–2007. Sposób konceptualizowania problemów społecznych oraz propozycje dotyczące ich rozwiązywania rzadko formułowane były w odniesieniu do naukowych diagnoz, najczęściej miały charakter wiedzy potocznej. Dane statystyczne, najczęściej w postaci wskaźników makroekonomicznych, prezentowane były w progra-

mach wszystkich opcji w sposób skrajnie wybiórczy. Jedynym ich celem było uzasadnienie surowej krytyki swoich politycznych oponentów. Szczególnie dobrze było to widać w odniesieniu do partii opozycyjnych, które starały się udowodnić nieudolność i nieefektywność partii pozostających przy władzy. W większości przypadków nie podawano zresztą źródeł przytaczanych danych, co uniemożliwia ich weryfikację. Poza nielicznymi przypadkami brak w programach odwołań do autorytetów naukowych. Akademicy będący członkami partii lub im sprzyjający czy też wchodzący w skład komitetów wyborczych nie są, a przynajmniej nie są wymieniani, jako autorzy programów. W przypadku PO wyraźny jest brak koherencji w przekazie i standardzie produkowanych materiałów programowych. W roku 2005 ukazał się podpisany przez Jana Rokitę i Stefana Kawalca „Plan rządzenia 2005–2009”, wyjątkowy w polskim kontekście polityczny dokument programowy PO będący spójną, opartą o diagnozy zespołu wielu akademickich ekspertów propozycją programu politycznego, konsekwentnie liberalną, stawiającą na pierwszym planie konieczność poprawy gospodarczych wskaźników, podejmującą dość szczegółowe kwestie związane także z technologią rządzenia i wprowadzania zmian. To technokratyczne opracowanie nie zostało szczegółowo przeanalizowane na potrzeby niniejszego opracowania, jako że w ogóle nie odnosiło się do problematyki społecznych nierówności w Polsce i nie podnosiło też kwestii społecznych kosztów proponowanych reform. W tym samym czasie program polityczny kandydata PO na prezydenta Donalda Tuska był chaotycznym zbiorem wyrwanych z kontekstu danych i postulatów o charakterze zarówno liberalnym, jak i socjalnym. Możliwe, że przyczyną tego była chęć pokazania bardziej prospołecznego wizerunku w obliczu wyznaczonego przez politycznych konkurentów podziału na „Polskę solidarną” i „Polskę liberalną”.

Większość przeanalizowanych programów zawierała hasła i odwołania do wszystkich grup społecznych, a zarazem przekonywała o uniwersalności swojego przekazu, co charakteryzuje partie typu *catch all* kierujące swą ofertą do maksymalnie szerokiego elektoratu. Partie unikały w programach klarownych deklaracji ideowych i jednoznacznych autodefinicji. Jednakże w odniesieniu do kwestii społecznych analiza programów politycznych niektórych partii wskazywała ewidentnie na ich klasowy charakter. Zgodnie z powszechną opinią partią tego typu jest reprezentujące rolników i mieszkańców wsi PSL. Jednak nie tylko ta partia zwracała się w swoim programie bezpośrednio do konkretnej warstwy społecznej. Podobnie było w przypadku programu wyborczego Unii Wolności oraz programów Platformy Obywatelskiej, a także kandydatów tych ugrupowań w wyborach prezydenckich z 2005 r., kiedy to jasno formułowano deklaracje o konieczności wspierania polskiej klasy średniej oraz przedsiębiorców. Programy partyjne, przynajmniej we wziętym pod uwagę okresie, nie pozwalają na

wyciąganie dalekosiężnych wniosków o ideowych opcjach polskich partii w zakresie polityki społecznej, sposobu postrzegania i rozwiązywania problemów społecznych oraz odpowiedzialności państwa. Wtórna analiza pozwala odczytać pewne przeświadczenia dotyczące tych tematów, podobnie jak sam fakt powszechnego unikania jednoznacznych ideowych deklaracji w odniesieniu do problematyki ubóstwa, transmisji nierówności społecznych i ewentualnych sposobów przezwycięzania tych zjawisk.

Analiza materiałów wyborczych sprzed wyborów parlamentarnych w 2011 r. pozwala postawić ostrożną tezę o zmianie charakteru programów partyjnych lub większej wadze przywiązywanej do ich opracowywania. W odróżnieniu od wcześniejszych dokumentów te znacznie częściej zawierały diagnozy eksperckie dotyczące gospodarki i spraw społecznych. Kwestie społeczno-ekonomiczne miały w nich znaczące miejsce, co zapewne można wiązać z ich mocną obecnością w debacie publicznej w kontekście poprzedzającego wybory kryzysu. Również temat nierówności pojawiał się częściej. Także SLD, odwołując się w swoim programie bezpośrednio do badań naukowych wskazujących na destrukcyjny wpływ nierówności na rozmaite problemy społeczne, postawiło starania o większą równość i sprawiedliwość społeczną w centrum swoich celów ideowych, jednocześnie zwracając uwagę na złą reputację, jaką takie podejście ma w zdominowanym przez narrację rynkową dyskursie politycznym. To wyjątkowy i jedyny w badanych dokumentach przykład tak priorytetowego ujęcia tej problematyki³⁵.

Chaos ideowy i przymus ekonomiczny

Miejsce nierówności społecznych i polityki społecznej w agendzie politycznej poszczególnych partii stanowić może adekwatny wskaźnik jej pozycji w politycznej agendzie problemów, a wypowiedzi polityków na temat działań w sferze polityki społecznej są ważnym elementem dyskursu dotyczącego tej problematyki.

Wśród głosów pochodzących z różnych źródeł tylko jedna wypowiedź polityka wskazywała na istotność polityki społecznej jako strategicznego narzędzia w rękach państwa, niezbędnego dla długoterminowego rozwoju kraju. Narracja na temat polityki społecznej w większości wypowiedzi miała charakter fragmentaryczny, obejmowała jedynie wybrane jej aspekty, takie jak polityka rynku pracy czy szkolnictwo, a także rozwiązania instytucjonalne oznaczające

³⁵ *Wybory 2011. Partie i ich programy*, I. Słodkowska, M. Dołbakowska (red.), ISP PAN, Warszawa 2013, s. 12.

najczęściej decentralizację. Na poziomie deklaracyjnym ta ostatnia miała ułatwić precyzyjną diagnozę i wczesne reagowanie na lokalne problemy, a także projektowanie rozwiązań najlepiej odpowiadających na potrzeby specyficzne dla regionu i konkretnej społeczności. Liberalizację Kodeksu pracy oceniano niemal wyłącznie pozytywnie – jako stymulator przedsiębiorczości i indywidualnej zaradności identyfikującej kluczowe kapitalistyczne cnoty. Fakt, że taka konstrukcja prawna zachęca pracodawców do wprowadzania rozwiązań niekorzystnych dla zatrudnionych, ale obniżających koszty pracy (w szczególności dotyczy to umów cywilnoprawnych w miejsce stałego zatrudnienia, *outsourcingu* czy „sztucznego” samozatrudniania) nie był w ogóle podnoszony w analizowanych wypowiedziach. Bezpieczeństwo socjalne czy długoterminowa pewność zatrudnienia nie stanowiły istotnej wartości w odróżnieniu od konkurencyjności czy wydajności pracy, a także rachunku ekonomicznego pracodawcy. Nie zaskakuje zatem brak odniesień do społecznych kosztów wyżej wspomnianych rozwiązań takich jak chociażby spadek dzietności, odkładanie decyzji prokreacyjnych, a także przedłużające się uzależnienie finansowe od starszych pokoleń dysponujących niewielkimi, ale stałymi dochodami w postaci emerytury. Powyższe zjawiska nie stanowią także kontekstu dla licznych głosów na temat rzekomo powszechnego zjawiska wyludzenia świadczeń rentowych oraz niskiej aktywności zawodowej będącej efektem lenistwa i roszczeniowości, nigdy zaś – logiki systemu faworyzującego pracodawcę, w którym indywidualne ryzyko ponoszone przez pracownika jest wysokie, ewentualne gratyfikacje zaś niepewne i niskie. Niechęć czy też nieumiejętność dostrzegania zależności pomiędzy kształtem rozwiązań legislacyjnych a praktyką społeczną przejawiała się w analizowanym materiale nie tylko w odniesieniu do obszaru rynku pracy. Wielokrotnie podnoszony w wywiadach przypadek reformy funduszu alimentacyjnego i jej – zaskakujących dla polityków – konsekwencji również nie stanowił punktu wyjścia dla przemyśleń na ten temat.

Uczestnicy dyskursu politycznego niemal bezkrytycznie odnosili się do rozwiązań w obszarze edukacji, podkreślając ich modernizacyjny charakter. Zjawisko boomu edukacyjnego miało przy tym stanowić bezapelacyjny dowód sukcesu reform. Jedynie politycy SLD i PSL zwracali uwagę na takie ich skutki, jak zjawiska selekcji i segregacji szkolnej, które – w wyniku wprowadzenia szczebla gimnazjalnego, a wraz z nim kolejnego progu selekcyjnego – uległy nasileniu.

Generalna konstatacja musi zaś wskazywać na brak jakiegokolwiek myśli przewodniej dominującej w planowaniu polityki społecznej. Chaotyczne i podporządkowane logice bieżącego konfliktu politycznego poglądy zdominowane są przez liberalny styl myślenia o gospodarce. Jednocześnie konflikt polityczny w kwestiach społecznych nie miał i nie ma wysokiej intensywności. Zarówno na podstawie zaprezentowanego materiału, jak i nawet potocznej obserwacji sceny

politycznej ostatnich dwóch dekad trudno wskazać tematy społeczne, które stałyby się jakimiś wielkimi – organizującymi opinię publiczną oraz dyskurs polityczny – wątkami debaty publicznej. Kwestie te nie stały się tak doniosłymi tematami dzielącymi scenę polityczną jak aborcja czy lustracja, ale nigdy nie były też przedmiotem *explicite* definiowanego konsensusu z rodzaju tych, które dotyczyły polskiej polityki zagranicznej, wstąpienia do UE i NATO. Natomiast konflikt polityczny czy partyjny oceniany jest jednoznacznie negatywnie, jakby rywalizacja między konkurencyjnymi programami i ideologiami nie była kluczowym i immanentnym elementem dyskursu politycznego, jakby w tle politycznej debaty, niekiedy bardzo ostrej, tliło się u polskich polityków przeświadczenie lub wręcz wiara, że jednak istnieje jakaś obiektywna i neutralna aksjologicznie wiedza i prawomocna teoria, która powinna sterować ekonomicznymi i społecznymi procesami.

Podsumowanie

Dominacja problematyki stabilności finansów publicznych oraz pobudzania wzrostu gospodarczego jako głównych wątków w politycznym dyskursie o gospodarce trwała do wybuchu w 2008 r. najpoważniejszego od ponad 70 lat kryzysu finansowego i gospodarczego. W kolejnych latach prace naukowe i aktywność publicystyczna ekonomistów, takich jak J. Stiglitz, P. Krugman, N. Roubini, D. Rodrik czy T. Piketty, wprowadziły temat nierówności społecznych jako skutków, ale i przyczyn kryzysu finansowego na powrót do debaty publicznej. Poświęcona nierównościom, a wydana w kwietniu 2014 r. przez Harvard University Press 600-stronicowa praca naukowa tego ostatniego³⁶ uzyskała status bestsellera, a jej oddziaływanie przekroczyło ramy debaty akademickiej czy politycznej.

Równolegle pojawiało się coraz więcej prac z nieekonomicznych nauk społecznych wskazujących na bezprecedensową skalę współczesnych nierówności, przyczyniających się do petryfikacji struktur społecznych przez zablokowanie kanałów ruchliwości społecznej oraz mających destrukcyjne skutki dla jakości życia, spójności społecznej i nadreprezentacji licznych problemów społecznych w krajach o szczególnie wysokiej ich skali. Prace D. Dorlinga³⁷, G. Therborna³⁸, R. Reicha³⁹ czy, w największym chyba stopniu bestsellerowa, pozycja Wilkinso-

³⁶ T. Piketty, A. Goldhammer, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts 2014.

³⁷ D. Dorling, *Injustice: why social inequality persist*, The Policy Press, Bristol 2010.

³⁸ G. Therborn, *The Killing Fields of Inequality*, op. cit.

³⁹ R.B. Reich, *Aftershock: The Next Economy and America's Future*, Vintage Books, Nowy Jork 2013.

na i Picketty'ego⁴⁰ przyczyniły się do prawdziwego renesansu tej problematyki w przestrzeni publicznej. W maju 2014 r. „Science” – jeden z dwóch najbardziej prestiżowych naukowych periodyków na świecie – poświęcił specjalne wydanie problematyce nierówności społecznych i ich międzygeneracyjnej reprodukcji⁴¹.

Analiza dyskursu politycznego poświęconego nierównościom i ich reprodukcji w Polsce okresu transformacji wskazuje, że traktowano tę problematykę lekceważąco. Wydaje się, że jej ponowna akulturacja w polskiej debacie publicznej jest możliwa, na co wskazywałyby zapisy w najnowszych dokumentach politycznych polskich partii. Problematyka nierówności w konsekwencji kryzysu gospodarczego i finansowego oraz widocznych niedostatków dominującej obecnie formy systemu kapitalistycznego powinna w najbliższym czasie znów znaleźć się na politycznej agendzie.

Bibliografia

- Blackburn R.M., Prandy K., *The Reproduction of Social Inequality*, „Sociology” 1997, t. 31, nr 3.
- Bowles S., Gintis H., *The inheritance of inequality*, „The Journal of Economic Perspectives” 2002, t. 16, nr 3.
- Brady D., Leicht K.T., *Party to inequality: Right party power and income inequality in affluent Western democracies*, „Research in Social Stratification and Mobility” 2008, t. 26, nr 1.
- Divided We Stand*, OECD Publishing, 2011.
- Domański H., *Struktura społeczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Dorling D., *Injustice: why social inequality persist*, The Policy Press, Bristol 2010.
- Erikson R., Goldthorpe J.H., *Intergenerational inequality: A sociological perspective*, „Journal of Economic Perspectives” 2002.
- McNamee S.J., Miller, *The meritocracy myth*, Rowman & Littlefield, Lanham, Md., 2004.
- Moore K., *Frameworks for understanding the intergenerational transmission of poverty and well-being in developing countries*, Chronic Poverty Research Centre, 2001, <http://www.chronicpoverty.org/pdfs/08Moore.pdf>.
- Moore K., *Thinking about youth poverty through the lenses of chronic poverty, life-course poverty and intergenerational poverty*, Chronic Poverty Research Centre, 2005.
- Pfau-Effinger B., *Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation*, „Journal of Social Policy” 2005, t. 34, nr 1.
- Piketty T., *Theories of persistent inequality and intergenerational mobility*, „Handbook of Income Distribution”, 2000, t. 1.

⁴⁰ R. Wilkinson, K. Pickett, *The Spirit Level*, op. cit.

⁴¹ T. Piketty, E. Saez, *Inequality in the long run*, „Science” 2014, t. 344, nr 6186; M. Ravallion, *Income inequality in the developing world*, „Science” 2014, t. 344, nr 6186.

- Piketty T., Goldhammer A., *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge–Massachusetts 2014.
- Piketty T., Saez E., *Inequality in the long run*, „Science” 2014, t. 344, nr 6186.
- Romero M., Margolis E., *The Blackwell companion to social inequalities*, Blackwell, Malden, MA, 2005.
- Savage M., Egerton M., *Social Mobility, Individual Ability and the Inheritance of Class Inequality*, „Sociology” 1997, t. 31, nr 4.
- „Science” 2014, t. 344, nr 6186, Special section: *The science of inequality*.
- de Swaan A., Manor J., Oyten E., Reis E.P., *Elite Perceptions of the Poor: Reflections for a Comparative Research Project*, „Current Sociology” 2000, t. 48, nr 1.
- Therborn G., *The Killing Fields of Inequality*, Polity Press, 2013.
- Warzywoda-Kruszyńska W., Rokicka E., *Projekt PROFIT. Główne założenia i metodologia badania*, „Polityka Społeczna”, numer specjalny „Dziedziczenie Nierówności Społecznych”.
- Wilkinson R., Pickett K., *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, Penguin, London – New York 2010.
- Woźniak W., *Nierówności społeczne w polskim dyskursie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Woźniak W., *Nierówności w publicznej debacie. Zmierzch neoliberalnej ideologii?*, „Władza Sądzenia”, 2013, <http://wladzasadzenia.pl/2013/2/nierownosci-w-publicznej-debacie-zmierzch-neoliberalnej-mitologii.pdf>.
- Woźniak W., *Polarization and the political agenda. Social inequalities in political parties manifestos in Poland. Paper presented at the ESPANet Conference 'Social Policy and Economic Development', Poznań University of Economics, 5–7 September 2013*, https://dl.dropboxusercontent.com/u/1620178/W.Wozniak_Inequalities%20in%20manifestos%20of%20political%20parties%20in%20Poland.pdf.

Nierówności regionalne

Regional inequalities. *The article provides an overview of the regional inequalities (understood as socially not accepted distribution of material and immaterial goods). The goal of this article is to analyse the key regional inequalities (measured mostly by GDP, GVA, HDI and economic structure) and their factors linked to the main development drivers (human and social capital, innovativeness and competitiveness, culture and institutions, labour market situation and strategic infrastructure). The analysis is performed in a comparative form with historical data used where possible. Each section contains conclusions and recommendations. The author claims that the most important change to be introduced is modernization of public intervention by linking it to the contemporary development paradigm.*

Słowa kluczowe: *Polska, nierówności regionalne, czynniki sprawcze, analiza porównawcza, okres po 1989 r.*

Keywords: *Poland, regional inequalities, factors, comparative analysis, post-1989 period*

Doktor hab., profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW; e-mail: m.kozak@uw.edu.pl.

Wstęp

Problematyka nierówności regionalnych (rozumianych jako nieakceptowany społecznie podział dóbr materialnych i niematerialnych¹) jest coraz lepiej bada-

¹ Gdyby nie proponowana tu definicyjna akceptacja, nierówności byłyby tożsame ze zróżnicowaniem, co jest często spotykanym błędem. Zatem w artykule mowa jest o nierównościach, nie zróżnicowaniach.

na w Polsce. Metodologia interwencji publicznej zaleca analizę tych nierówności, które mają przede wszystkim charakter przyczyn, a nie skutków. Przyczyny nie są niezmiennie w czasie. Inne czynniki decydowały o rozwoju (w następstwie i o rozkładzie nierówności) w erze agrarnej, inne w dobie przemysłowej, jeszcze inne w erze współczesnej, poprzemysłowej².

Pamięć żyjących dowodzi istnienia zjawiska znanego pod nazwą „lock-in” (uwięźnięcia) lub regresji kulturowej³, to jest tendencji do rozwiązywania nowych problemów przy użyciu sposobów stosowanych w minionej epoce. Stąd m.in. przekonanie, że główny czynnik rozwoju to infrastruktura techniczna⁴. Tymczasem współczesne czynniki rozwoju mają charakter głównie niematerialny i dotyczą innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, edukacji, kapitału społecznego, kreatywności, jakości kultury i instytucji, a wszystko to widziane przez pryzmat społeczeństwa informacyjnego, metropolizacji i globalizacji czy – jak kto woli – globalnej konkurencji⁵.

Celem tego artykułu jest analiza kluczowych nierówności regionalnych związanych z głównymi współcześnie czynnikami rozwojowymi. Dlatego po przedstawieniu głównych miar nierówności regionalnych zostaną przedstawione informacje o wybranych czynnikach uznawanych dziś w nauce za prorozwojowe. Analiza będzie prowadzona z wykorzystaniem danych statystycznych krajowych i ponadnarodowych, literatury przedmiotu, raportów i rankingów międzynarodowych. Tam, gdzie jest to możliwe, punktem odniesienia dla współczesności będą dane sprzed około 20 lat. Zmiana organizacji terytorialnej kraju (a zatem i statystyki) w 1999 r. nastręczyła tu poważne problemy z ograniczeniem możliwości porównania 49 województw z nowymi szesnastoma. Dodatkowy problem wynika z pojawiania się w statystyce nowych zjawisk (np. internet) czy nowych pojęć (np. wykluczenie społeczne). Wszystko to powoduje, że mamy często niekompatybilne dane z różnych lat.

Na potrzeby tej analizy przyjęto, że ocena osiągnięć danego kraju jest możliwa jedynie w ujęciu porównawczym. Jak pisał Aleksander Bocheński⁶, sukces rozwojo-

² A. Toffler, *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1997.

³ J.T. Hryniewicz, *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

⁴ Wystarczy zainwestować w infrastrukturę, a nastąpi rozwój. Świat jest pełen dowodów, że infrastruktura techniczna dziś nie jest samoistnym czynnikiem rozwoju, czyli nie jest czynnikiem wystarczającym, ale w warunkach postępującego i udowodnionego rozwoju, jej niedorozwój może być barierą wymagającą usunięcia.

⁵ Zob. M. Boni, *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, Warszawa 2009; *Rozwój, region, przestrzeń*, G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Warszawa 2007.

⁶ A. Bocheński, *Dzieje głupoty w Polsce*, Czytelnik, Warszawa 1988, s. 10.

wy (siła państwa – w jego ujęciu) ma miejsce tylko wtedy, gdy wzrasta relatywnie do siły (pozycji) innych państw. A to dziś z reguły mierzy się poziomem konkurencyjności gospodarki. Dlatego też analiza prowadzona będzie w ujęciu porównawczym. Podkreślimy już teraz, że okres po wstąpieniu do Unii Europejskiej, skądinąd znaczący szybkim wzrostem dochodu narodowego i jakości życia, wcale nie oznaczał wyjścia kraju z kręgu pięciu najbiedniejszych państw Unii. Relatywnie nic się nie zmieniło. Niestety, inni sąsiedzi rozwijają się tak samo szybko albo szybciej⁷. Masowa emigracja w ostatnich latach także daje do myślenia (w 2011 r. na pobyt dłuższy niż 12 miesięcy przebywało za granicą 1,6 mln Polaków, a na pobyt 3–12 miesięcy – 0,5 mln)⁸.

Nierówności regionalne w ujęciu ogólnym

Analiza PKB w długim okresie jest trudna ze względu na zmiany statystyczne, jakie zaszły w ostatnich latach (m.in. reforma organizacji terytorialnej Polski czy harmonizacja z Eurostatem).

Najnowsze dane pokazują, że tylko jedno województwo w 2010 r. – mazowieckie – przekroczyło średnią unijną PKB (tabela 2). Co gorsza, tylko 4 województwa przekraczają polską średnią PKB (tabela 1). Przy czym z wyjątkiem dolnośląskiego (wzrost o 12 punktów procentowych; pkt proc.), mazowieckiego (o 9,1 pkt proc.) i łódzkiego (o 2,6 pkt proc.), w ostatniej dekadzie wszystkie pozostałe województwa notują spadek wobec średniej PKB: niewielki (jak w wielkopolskim o 1,2 pkt proc.) lub znaczny (jak w zachodniopomorskim o 14,6 pkt proc.) (tabela 2)⁹.

W ostatnich latach niewątpliwie następuje jednoczesne zbliżanie wszystkich polskich województw do średniej unijnej PKB (konwergencja) przy jednoczesnym wzroście zróżnicowań międzyregionalnych w odniesieniu do średniej krajowej, gdzie różnica między najslabiej a najlepiej rozwiniętymi województwami ciągle się powiększa¹⁰. Najwyżej rozwinięte są w każdym przypadku regiony z silną metropolią, natomiast najslabiej – te o silnym rozproszonym rolnictwie¹¹ i pozbawione metropolii¹².

⁷ M.W. Kozak, *10 lat polityki spójności w Polsce*, w przygotowaniu (SRiL), 2015.

⁸ GUS, *Migracje zagraniczne ludności*, Warszawa 2013, s. 49.

⁹ UNDP, *Krajowy raport o rozwoju społecznym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*, Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa 2012, s. 65.

¹⁰ MRR, *Przegląd regionalny Polski*, cz. II, Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Warszawa 2013, s. 16.

¹¹ M.W. Kozak, *The transformation of Polish rural areas since 1989*, „Wies i Rolnictwo” 2014, nr 1.

¹² Co potwierdzają dane światowe o znaczeniu procesów metropolizacji, zob. np. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington 2009.

Tabela 1. Produkt krajowy brutto (PKB) według województw w 2001 i 2012 r. (ceny bieżące)

Województwo	W mln zł		W zł na jednego mieszkańca		Na jednego mieszkańca, Polska = 100	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012
dolnośląskie	53705	137180	19758	47056	101,7	113,7
kujawsko-pomorskie	36885	70913	17563	33803	90,4	81,7
lubelskie	30361	61180	13614	28211	70,1	68,1
lubuskie	17676	35018	17254	34227	88,8	82,7
łódzkie	46261	97146	17535	38418	90,2	92,8
małopolskie	54361	118170	16788	35271	86,4	85,2
mazowieckie	153702	361524	30283	68299	155,9	165,0
opolskie	17086	33217	15780	32813	81,2	79,3
podkarpackie	29541	59011	13870	27719	71,4	67,0
podlaskie	17976	35219	14727	29356	75,8	70,9
pomorskie	42499	91280	19301	39917	99,3	96,4
śląskie	102639	202679	21206	43864	109,1	106,0
świętokrzyskie	19614	38969	14843	30552	76,4	73,8
warmińsko-mazurskie	20660	43090	14065	29677	72,4	71,7
wielkopolskie	69397	150344	20634	43466	106,2	105,0
zachodniopomorskie	33424	60286	19269	35006	99,2	84,6
Polska	750786	1595225	19430	41398	100	100

Źródło: GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2003; GUS, *Wstępne szacunki produktu krajowego brutto według województw w 2012 r.* (opracowanie eksperymentalne), Katowice 2014.

Na tym tle zaskakujący jest szybki spadek pozycji województwa zachodniopomorskiego, jeszcze niedawno lokującego się powyżej średniej krajowej (tabela 1). Na uwagę zasługuje też śląskie, nadal zamożne, ale tracące dynamikę rozwojową i pozycję. Pozytywnie wyróżnia się natomiast dolnośląskie, od kilku lat ustępujące tylko mazowieckiemu (tabela 2). Z kolei na końcu stawki stale lokują się te same najbiedniejsze regiony wschodnie (warmińsko-mazurskie, lubelskie, podlaskie, podkarpackie), najwyraźniej nieumiejące sobie poradzić ze znalezieniem własnej wizji i strategii rozwoju. Mamy zatem do czynienia z konwergencją (zmniejszaniem różnicowań) na poziomie europejskim i dywergencją (powiększaniem różnicowań) na poziomie wewnątrz krajowym. Nie trzeba dodawać, że jeszcze bardziej widoczny proces dywergencji następuje na po-

Tabela 2. PKB w parytecie siły nabywczej *per capita* jako % UE-28

Województwo	2000	2004	2011
dolnośląskie	50	51	74
kujawsko-pomorskie	44	45	54
lubelskie	34	35	44
lubuskie	43	45	54
łódzkie	43	47	60
małopolskie	42	43	56
mazowieckie	74	78	107
opolskie	40	43	52
podkarpackie	34	35	44
podlaskie	36	38	47
pomorskie	48	50	62
śląskie	52	57	70
świętokrzyskie	37	39	49
warmińsko-mazurskie	38	39	47
wielkopolskie	52	54	68
zachodniopomorskie	49	46	55

Źródło: Eurostat, *Regional GDP, education, employment rate, Gini coefficient, hospital beds, people at risk, 2014*, <http://epkt.proc.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> [dostęp 5 czerwca 2014 r.].

ziomie podregionów i społeczności lokalnych, co jest istotnym zadaniem dla władz regionalnych i lokalnych.

PKB bywa krytykowany jako miara wzrostu gospodarczego nieoddająca jakości życia. Coraz częściej używany bywa ONZ-owski wskaźnik rozwoju (HDI), który wszakże bazuje przede wszystkim na PKB, bowiem w długim okresie niski poziom dochodu i jakość życia nie idą w parze. HDI¹³ jest liczony od niedawna, zatem trudno o porównania historyczne w regionach. Dane przedstawione przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego potwierdzają, że najwyższy poziom HDI reprezentują województwa o silnych, dynamicznych metropoliach, gdzie na pierwszym miejscu jest mazowieckie, dalej małopolskie, pomorskie, śląskie, zaś najniższy HDI jest w lubelskim, łódzkim i świętokrzyskim zajmującym ostatnią pozycję. Zwraca uwagę wysokie, 6. miejsce opolskiego, słabego ekonomicznie, ale zasilanego transferami z zagranicy¹⁴.

Warto zwrócić też uwagę, iż współczynnik Giniego, określający poziom nierówności pod względem dystrybucji dochodów w danym kraju (gdzie 0 oznacza całkowitą równość), w ostatnich latach w Polsce zaczął maleć. W 1996 r.

¹³ Na pomiar HDI na poziomie regionów i powiatów (czyli LHDI) składają się następujące dane: o zdrowiu, edukacji oraz zamożności; zob. UNDP, *Krajowy raport o rozwoju społecznym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*, Biuro Krajowe UNDP, Warszawa, 2012, s. 37 i n.

¹⁴ MRR, *Przegląd regionalny Polski 2012*, cz. I, Warszawa 2013, s. 25.

wynosił on 32,7, a w 2012 30,9, co oznacza zmniejszanie się dysproporcji dochodowych. Jest to poziom zbliżony do średniej w Unii Europejskiej, np. we Francji wynosił on 32,7 w 1995 r. i 30,5 w 2012 r., Zjednoczonym Królestwie 36,0 w 1999 r. i 32,8 w 2012 r., na Litwie odpowiednio 32,3 i 32,0. Nieco niższy współczynnik Giniego jest na Słowacji (25,8 i 25,3) czy Węgrzech (24,9 i 26,9). Natomiast USA w 2000 r. notowały go na poziomie 40,8¹⁵.

Z przedstawionych danych wyraźnie widać, że w Polsce istnieje podział na bardziej zamożny zachód (zwłaszcza południowy zachód) oraz mniej zamożny wschód. Ten ogólny charakter zróżnicowania wywodzi się jeszcze z przełomu wieków średnich i renesansu. Wbrew powszechnie powielanym tezę doba rozbiorów jedynie utrzymała ten układ, ale nie wyznaczyła go. Ostatnio natomiast dokonały się istotne zmiany związane z nowym paradygmatem ery post-industrialnej: o ile jeszcze w erze przemysłowej podstawowe znaczenie miało zróżnicowanie wieś–miasto, to teraz, jak widać z przedstawionych danych, najważniejsze jest zróżnicowanie między metropoliami (właściwie obszarami metropolitalnymi) a pozostałymi jednostkami osadniczymi.

Struktura gospodarcza w regionach

Wartość dodana brutto (WDB) to coraz częściej używany miernik dochodu pozwalający analizować wartość dochodu wytwarzanego w danym regionie. Na potrzeby tego artykułu posłużono się WDB w ujęciu sektorowym jako dającym ogólne wyobrażenie o nowoczesności struktury gospodarczej województw. Cechą przemian strukturalnych wiążących się z umacnianiem gospodarki postindustrialnej (opartej na wiedzy i związanej ściśle ze społeczeństwem informacyjnym) jest dominacja sektora III (usługi) w wytwarzaniu dochodu (i zatrudnieniu), spadek udziału sektora II (przemysł i budownictwo) oraz marginalizacja sektora I (rolnictwo, leśnictwo, rybactwo i rybołówstwo). Dyskutowana ostatnio reindustrializacja jest niczym więcej, jak chwilowym odwrotem spowodowanym przez kryzys.

Z tabeli 3 wynika, że usługi zdecydowanie dostarczają największą część WDB, przy czym największy wzrost WDB pochodzący z usług obserwujemy w województwach o najwyższej skali i dynamice rozwoju (zwłaszcza w mazowieckim), stosunkowo mały zaś w województwach tracących pozycję (zwłaszcza w zachodniopomorskim). W ostatnich latach nastąpił niewielki wzrost udziału sektora II (kosztem sektora III). Jeśli ten trend się utrzyma, będzie to świadczyło o postępują-

¹⁵ Dane dla 2012 r. pochodzą z Eurostat, GINI COEFFICIENT (<http://epkt.proc.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>), pozostałe z data.worldbank.org, a w przypadku USA z Quandl.

Tabela 3. Wartość dodana brutto wg województw i sektorów gospodarki w 2002 i 2011 r.

(w mln zł, ceny bieżące)

Województwo		sektor I* mln zł	sektor II* mln zł	sektor III* mln zł	Ogółem na 1 zatrudnionego (w zł)
dolnośląskie	2002 2011	1 406,5 2 385,0	17 417,8 50 676,0	35 041,7 62 102,0	71 443 112 350
kujawsko-pomorskie	2002 2011	1 675,0 3 472,0	10 071,6 20 931,0	21 969,6 35 674,0	37 713 86 323
lubelskie	2002 2011	1 363,3 4 468,0	6 490,5 14 049,0	19 637,4 32 911,0	30 113 67 241
lubuskie	2002 2011	500,3 1 434,0	4 621,5 11 225,0	10 625,1 16 815,0	18 113 89 708
łódzkie	2002 2011	1 234,9 4 281,0	13 183,7 29 700,0	27 810,8 47 938,0	52 285 86 067
małopolskie	2002 2011	1 020,6 2 239,0	14 371,9 33 445,0	34 526,4 64 414,0	63 305 82 163
mazowieckie	2002 2011	3 592,9 10 731,0	33 965,8 68 512,0	101 845,8 220 942,0	66 554 130 278
opolskie	2002 2011	738,2 1 603,0	5 099,8 10 833,0	9 737,0 15 909,0	50 594 90 417
podkarpackie	2002 2011	696,6 1 268,0	8 559,7 18 511,0	17 543,9 30 317,0	38 291 67 682
podlaskie	2002 2011	997,1 3 272,0	4 123,5 8 335,0	11 487,8 18 471,0	42 160 75 482
pomorskie	2002 2011	890,1 2 277,0	11 746,8 25 844,0	26 152,7 47 606,0	56 395 99 214
śląskie	2002 2011	918,6 1 760,0	35 584,2 75 055,0	57 290,3 97 382,0	58 179 104 701
świętokrzyskie	2002 2011	923,1 1 945,0	5 490,1 12 086,0	11 708,2 19 201,0	40 271 72 801
warmińsko-mazurskie	2002 2011	827,2 3 264,0	5 134,6 11 794,0	13 094,1 21 493,0	48 088 84 757
wielkopolskie	2002 2011	3 186,0 7 046,0	20 144,6 45 213,0	38 427,8 72 872,0	50 656 91 777
zachodniopomorskie	2002 2011	1 150,5 2 063,0	7 129,4 14 663,0	21 705,6 33 958,0	58 148 96 327

* Sektor I – rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo i rybactwo; sektor II – przemysł i budownictwo; sektor III – usługi.

Źródło: GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2004, s. 175 i n.; GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2013, s. 161 i n.

cej demodernizacji gospodarki. Stały, lecz powolny spadek znaczenia ekonomicznego sektora I jest zgodny z trendami OECD, lecz ze względu na bardzo wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie (np. w lubelskim przekraczające nadal 25%) jest obciążeniem dla gospodarki regionalnej i źródłem zacofania rozwojowego.

Rozwój gospodarczy – zarówno ze względu na wartość produkcji, jak i konsumpcji – ma wielki wpływ na atrakcyjność regionów i ich konkurencyjność.

Według jednego z najnowszych rankingów najwyższy poziom atrakcyjności inwestycyjnej osiągnęły województwa: dolnośląskie, mazowieckie i śląskie, najniższy zaś podlaskie i warmińsko-mazurskie¹⁶. Mimo różnicowań krajowych, wszystkie polskie województwa zajmują odległe miejsca w Unii Europejskiej.

Rekomendowane kierunki rozwoju to restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa i pozostałych sektorów w celu podniesienia ich produktywności i konkurencyjności wraz z tworzeniem sieci współpracy z wysokiej jakości ośrodkami badawczo-rozwojowymi w kraju i za granicą. Nie jest to proces szybki, ale dzięki niemu w perspektywie lat możliwe będzie dojście do sytuacji, gdy w danym regionie kształcone kadry łatwiej znajdą odpowiednią do ich kwalifikacji pracę w swoim miejscu zamieszkania. Obecnie obserwowany wzrost zależności od transferów (europejskich i budżetowych) jest długofalowym zagrożeniem.

Czynniki wpływające na nierówność: przegląd

Analiza różnicowań (nierówności), nie tylko ze względu na ograniczoną pojemność publikacji, obejmować będzie wyłącznie zagadnienia kapitału ludzkiego i społecznego, innowacyjności i konkurencyjności, jakości systemu instytucjonalnego, ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz infrastruktury, przede wszystkim strategicznej.

Edukacja i kapitał ludzki

Dziś niewiele osób wątpi w to, że posiadanie poszukiwanego wykształcenia ułatwia zdobycie pracy. Pisało na ten temat tak wielu autorów, że próba wymienienia choćby najważniejszych mija się z celem. O dziwo, wcale nie jest łatwo o informacje statystyczne o poziomie wykształcenia w ujęciu terytorialnym. Znacznie łatwiej, choćby na podstawie danych statystycznych, można uzyskać informacje o liczbie szkół czy liczbie słuchaczy. Tymczasem dla ogólnego rozwoju mniej ważne jest, gdzie słuchacze się uczą, a ważniejsze jest to, jaki poziom osiągnęli i gdzie po nauce podejmują pracę, bo tam konsumowane są z pożytkiem jej efekty. Z tego też powodu znaczna emigracja, obejmująca w dużym stopniu osoby dobrze wykształcone lub o poszukiwanych kwalifikacjach, nie jest strategicznie obojętna. Co więcej, wyższy kapitał ludzki prowa-

¹⁶ *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.), Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014, s. 179.

dzi do poprawy innych – dalej badanych – cech istotnych dla rozwoju, jak np. kapitału społecznego. Generalnie rzecz biorąc, najwyższy odsetek osób o najwyższym wykształceniu reprezentują województwa metropolitalne. Według Narodowego Spisu Powszechnego 1988 przodowało mazowieckie z 366 tys., śląskie z 216 tys., małopolskie ze 166 tys., dolnośląskie ze 147 tys. i wielkopolskie ze 144 tys., a najmniej osób z wykształceniem wyższym było w lubuskim i opolskim (po 40 tys.) oraz podlaskim (47 tys.)¹⁷. Niemal identyczną kolejność zauważyć można w 2002 r. (woj. wielkopolskie nieznacznie wyprzedziło dolnośląskie), przy czym przyrost liczby osób z wykształceniem wyższym był blisko dwukrotny w porównaniu z 1988 r. W Narodowym Spisie Powszechnym 2011¹⁸ kolejność się nie zmieniła, przy czym mazowieckie jako jedyne przekroczyło barierę miliona osób z wykształceniem wyższym. Według danych Eurostatu w 2013 r. w 27 krajach UE średnio osób z wykształceniem wyższym w wieku 25–54 lat było 28,5%, z czego w Polsce 25,8% (najwięcej, bo 35,4% w mazowieckim, 26,7% w pomorskim i 26,6% w małopolskim, najmniej zaś w kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim – po 20,7% oraz lubuskim 20,6%), w Finlandii 40,5%, Zjednoczonym Królestwie 39,6%, Estonii 38,4%, Hiszpanii 33,3%, Francji 32,1%, Słowacji 19,9% i Portugalii 19,3%¹⁹. Należy pamiętać, że po 1989 r. dokonał się niemal pięciokrotny wzrost liczby studentów w Polsce (do poziomu 2,1 mln w 2005 r.)²⁰. Jego obecne zmniejszenie związane jest głównie z niżem demograficznym.

Ostatnio osiągnięte wysokie wyniki testów PISA (18 punktów ponad średnią OECD) są świadectwem szybkiej i skutecznej zmiany polskiej oświaty zgodnie z trendami ogólnoswiatowej edukacji²¹. Jednocześnie jednak nie wolno zapominać, że ta sama młodzież osiągnęła niskie wyniki (19 punktów poniżej średniej OECD) w testach PISA w zakresie umiejętności rozwiązywania problemów²².

¹⁷ GUS, Bank Danych Lokalnych, dane Narodowego Spisu Powszechnego 1988.

¹⁸ GUS, Bank Danych Lokalnych, dane Narodowego Spisu Powszechnego 2002 i 2011.

¹⁹ Eurostat, Regional GDP, education, employment rate, Gini coefficient, hospital beds, people at risk i inne dane, 2014, <http://epkt.proc..eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> [dostęp 5 czerwca 2014 r.].

²⁰ Eurostat, *Science, technology and innovation in Europe. 2009 edition*, Bruksela 2009, s. 68, http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp7-evidence-base/statistics/eurostat_-_science_technology_and_innovation_in_europe.pdf [dostęp 21 czerwca 2014 r.].

²¹ OECD, *PISA 2012 Results in Focus*, PISA, OECD Publishing, 2013.

²² OECD, *PISA 2012 Results: Creative Problem Solving: Students' Skills in Tackling Real-Life Problems*, t. 5, PISA, OECD Publishing, 2014, s. 15.

Kapitał społeczny

Kapitał społeczny na ogół postrzegany jest jako zespół cech ukazujących wzajemne relacje w kontaktach międzyludzkich, a przede wszystkim zdolność do współpracy, co ma ogromne znaczenie dla rozwoju. Ponieważ pomiar tak pojmowanego terminu jest trudny, w praktyce za wskaźniki (ze względu na dostępność statystyczną) uznaje się na ogół niezbyt zasadnicze uczestnictwo w wyborach²³, przynależność do organizacji pozarządowych (utożsamianą z aktywnością społeczną), stosunkowo najrzadziej zaś najbardziej związany z istotą kapitału społecznego poziom zaufania do innych ludzi.

O uczestnictwie wyborczym w Polsce od dawna wiadomo, że należy do bardzo niskich na tle międzynarodowym, a zróżnicowanie przejawia się najczęściej w tym, że Polska Wschodnia i Południowo-Wschodnia mają wyższą skłonność do udzielania poparcia partiom prawicowym²⁴. Z kolei statystyka przynależności do organizacji pozarządowych opiera się na bardzo szerokim ustawowym zdefiniowaniu organizacji pozarządowych, a co więcej, rejestruje często „martwe dusze” i w ten sposób jest zawyżana przez brak obowiązkowych wykreśleń z rejestru. W świetle badań europejskich i *Diagnozy Społecznej 2013* Polacy należą do najmniejszej liczby organizacji pozarządowych, przy czym liczba ta waha się w latach 2003–2013 od 0,14 w 2003 r. do 0,2 w 2007 r. i znów 0,14 w 2013 r. [i dla porównania 0,3 w European Social Survey (ESS) w 2002 r.]. Według danych ESS w 2002 w Szwecji przeciętnie obywatele należeli do 2,6, w Danii 2,5, w Niemczech 1,6, a na Węgrzech 0,4 organizacji pozarządowych²⁵.

Średni odsetek osób ufających innym ludziom wynosił w Polsce 10,5 w 2003 r. i 2005 r., 11,5 w 2007 r., 13,4 w 2009 r. i 2011 r. oraz 12,2 w 2013²⁶. Z porównań terytorialnych wynika, że poziom ten jest wyższy na obszarach wyżej rozwiniętych, szczególnie w Warszawie, Krakowie i Poznaniu.

²³ W niektórych krajach udział jest obowiązkowy, zatem wartość wskaźnika wątpliwa porównawczo.

²⁴ Zob. PKW, *Wybory do Sejmu i Senatu RP w 2011 r.*, <http://wybory2011.pkw.gov.pl/wyn/pl/000000.html#tabs-1> [dostęp 12 lipca 2014 r.].

²⁵ *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2014, s. 298.

²⁶ *Ibidem*, s. 297.

Innowacyjność i konkurencyjność oraz społeczeństwo informacyjne

Innowacyjność to w szerokim ujęciu umiejętności i wyobrażenia pozwalające tworzyć nowe produkty (rzeczy lub usługi)²⁷. W praktyce chodzi głównie o zdolność i motywację gospodarek i firm²⁸. Innowacyjność jest współcześnie uznawana za podstawę konkurencyjności gospodarczej, źródło przewag konkurencyjnych (a nie komparatywnych, posługujących się głównie niską ceną jako narzędziem konkurencji). Najczęściej stosowane wskaźniki innowacyjności to zatrudnienie i nakłady na działalność badawczo-rozwojową (tabela 3).

W roku 1995 (dla którego GUS dysponuje danymi w systemie 16 województw), nakłady na badania i rozwój (B+R) były najwyższe w mazowieckim (954,3 mln zł), małopolskim (209,5 mln zł) i śląskim (195,6 mln zł), a najniższe w lubuskim (4,2 mln zł), podlaskim (9,3 mln zł) i świętokrzyskim (15,3 mln zł). Ogółem zaś w Polsce wynosiły one 2132,8 mln zł. Zatrudnienie w B+R było najwyższe w mazowieckim (28,8 tys. etatów), małopolskim (8,5 tys.) i śląskim (7,9 tys.), a najmniejsze w lubuskim (0,4 tys.), świętokrzyskim (0,8 tys.) i warmińsko-mazurskim (1 tys.).²⁹ Główne przyczyny niskiego poziomu nakładów i zatrudnienia w B+R to brak dużych ośrodków miejskich, centrów badawczo-rozwojowych i akademickich, a dodatkowo brak powiązań z bardziej znanymi centrami badawczymi i niski udział w życiu naukowym i badawczym³⁰.

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli, utrzymuje się, a nawet rośnie znaczenie województwa mazowieckiego pod względem zatrudnienia i nakładów na B+R. Generalnie kluczową rolę odgrywają województwa metropolitalne. Najmniejsze znaczenie mają z kolei województwa małe i przede wszystkim pozbawione metropolii (np. świętokrzyskie, opolskie, lubuskie i podlaskie). Lubuskie i świętokrzyskie w ciągu dekady jako jedyne odnotowały spadek zatrudnienia w B+R.

Na uwagę zasługuje też struktura nakładów, a właściwie – mimo pozytywnych zmian – utrzymujący się niski udział sektora przedsiębiorstw w nakładach B+R. Pod tym względem Polska nadal odstaje od norm najwyższej rozwiniętych

²⁷ Na podstawie Merriam Webster Thesaurus, *Innovativeness*, <http://www.merriam-webster.com/thesaurus/innovativeness> [dostęp 28 czerwca 2014 r.].

²⁸ E. Stawasz, *Przegląd podstawowych pojęć: innowacje, transfer technologii, krajowy i regionalny system innowacji, polityka innowacyjna* [w:] T. Markowski, E. Stawasz, R. Zembaczyński, *Instrumenty transferu technologii i pobudzania innowacji*, Wydawnictwo Przedświt, Warszawa 1997.

²⁹ GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 1999, s. LXXXIV.

³⁰ MRR, *Przegląd regionalny Polski 2012*, cz. I, Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Warszawa 2013, s. 37.

Tabela 3. Zatrudnienie* i nakłady na B+R w 2002 i 2012 r.

Województwo	Zatrudnienie ogółem		w tym w sektorze przedsiębiorstw		Nakłady ogółem w mln zł		w tym sektor przedsiębiorstw	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
Polska	76 214	90 716	8 500	25 750	4 583	14 353	981	5 341
dolnośląskie	5 523	7 605	544	2 028	277	971	64	495
kujawskopomorskie	2 949	3 157	453	896	110	304	56	116
lubelskie	3 468	3 597	409	593	139	652	39	108
lubuskie	845	788	62	***	25	70	4	27
łódzkie	4 269	5 322	657	957	299	763	49	186
małopolskie	10 815	11 346	1 329	3 241	497	1 638	131	614
mazowieckie	24 852	27 483	1 875	7 381	1 994	4 886	224	1 686
opolskie	989	1 217	#	279	30	66	#	27
podkarpackie	1 520	3 832	1 091	3 113	119	634	101	460
podlaskie	848	1 700	#	268	38	139	#	32
pomorskie	3 845	5 757	375	2 137	227	1 011	99	415
śląskie	7 030	7 801	811	2 295	343	1 299	95	700
świętokrzyskie	770	550	149	325	14	122	7	84
warmińsko-mazurskie	1 155	1 559	151	205	56	212	15	81
wielkopolskie	5 466	6 888	496	#	325	1 361	54	364
zachodniopomorskie	1 870	2 114	#	314	91	225	#	45

* Zatrudnienie: w przeliczeniu na pełne etaty.

** # oznacza dane niepublikowane ze względu na wymogi tajemnicy statystycznej.

Źródło: GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2003, s. 256; GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2013, s. 501.

państw świata, gdzie większość nakładów ponoszą przedsiębiorstwa (a co za tym idzie, nakłady te przeznaczane są głównie na badania stosowane służące innowacyjności).

To w znacznym stopniu tłumaczy, dlaczego mimo istotnego wzrostu nakładów na B+R (głównie na infrastrukturę techniczną i wyposażenie placówek³¹, a nie na budowę zespołów badawczych), nakłady ponoszone w placówkach badawczo-rozwojowych i szkołach wyższych słabo przekładają się na wzrost innowacyjności gospodarki mierzonej np. udziałem wyrobów *high-tech* w produkcji lub eksporcie. Różnice te – rozumiane jako różnice procentowe PKB przeznaczanego na B+R – w 2011 r. były istotne. Przy średniej krajowej 0,76% (blisko 3 razy mniej niż średnio w UE) najmniej na B+R wydawano w województwach lubuskim (0,17% regionalnego PKB), opolskim (0,26%) i kujawsko-pomorskim (0,27%). Z kolei najwięcej w mazowieckim (1,37%), małopolskim (1,06%) i podkarpackim (0,95%)³². Cechą polskiego systemu są znaczne i trwałe różnice między wojewódzkimi, przy czym różnice te rosną³³. Niepokojące jest, że w okresie 2006–2012 nastąpił spadek odsetka przedsiębiorstw innowacyjnych przemysłowych z 23,7% do 16,5% i usługowych z 21,2 do 12,4%³⁴. To by sugerowało, że w okresie tym, mimo znacznego wzrostu nakładów europejskich na innowacyjność w Polsce, środki te trafiały przede wszystkim do innych sektorów, niż przedsiębiorstwa. Dane dla okresu 2010–2012 sugerują znaczne zróżnicowanie w poszczególnych województwach przedsiębiorstw pod względem aktywności innowacyjnej. W przemyśle przodowały województwa podlaskie (23,8%), opolskie (23,0%) i dolnośląskie (22,6%), a w usługach mazowieckie (19,5%), kujawsko-pomorskie (16,5%) i małopolskie (15,1%). Najmniej aktywne innowacyjnie były zaś w przemyśle pomorskie (12,3%), wielkopolskie (12,8%) i łódzkie (14,4%), a w usługach warmińsko-mazurskie (5,5%), opolskie (5,7%) i podlaskie (8,3%)³⁵.

Na tle państw unijnych i świata nakłady na innowacyjność rosną głównie wskutek presji strategii Europa 2020 i polityki spójności, nie zaś szczerzego przekonania o sensowności takiego działania, może poza największymi metropoliami kraju (głównie Warszawą). Świadczą o tym także dane o zgłoszeniach patentowych i udzielonych patentach, wprawdzie rosnące ostatnio, ale nadal

³¹ Zob. MIR (dawniej MRR), Mapa dotacji, 2014, <http://www.mapa.fundusze-strukturalne.gov.pl/> [dostęp 10 maja 2014 r.].

³² GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2013, s. 55.

³³ A. Olechnicka, *Innowacyjność polskich regionów [w:] Polska regionalna i lokalna w świetle badań i EUROREG-u*, G. Gorzelak (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 57.

³⁴ GUS i US, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2010–2013*, Szczecin 2013, s. 10.

³⁵ *Ibidem*, s. 33.

pozostawiające nas na końcu statystyk UE. W 2012 r. w obu kategoriach przodowało województwo mazowieckie (975 i 388), śląskie (578 i 213) oraz dolnośląskie, a ostatnie miejsca zajmowały lubuskie (47 i 10), świętokrzyskie (70 i 39) oraz podlaskie (80 i 21)³⁶. Miarą problemu jest porównanie ze zgłoszeniami patentowymi do European Patent Office. Polska złożyła tam w 2004 r. 116 wniosków, Niemcy 22 619, Francja 8240, Zjednoczone Królestwo 5318, a dla porównania USA 33 122, Japonia 21 989 i Kanada 2125³⁷. Mimo że pozycja Polski jest równie niska jak większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej, to i wśród nich względnie podobny wynik osiągnęły znacznie mniejsze Węgry (152), Czechy (111) i Słowenia (110).

Nic też dziwnego, że w praktyce polityki spójności środki przeznaczone na B+R traktowane są na ogół instrumentalnie jako szansa na realizację innych celów własnych beneficjentów – budowy lub remont budynków czy też modernizację przedsiębiorstw i ich wyrobów (co często nie ma nic wspólnego z innowacyjnością)³⁸.

Dobłą miarą uczestnictwa w życiu środowiska badaczy i innowatorów jest udział w międzynarodowych zespołach badawczych (sieci współpracy) oraz projektach (typu programy ramowe UE czy ESPON). Wynika z nich, po pierwsze, że generalnie polska nauka jest bardzo słabo reprezentowana, a w sieci współpracy liczy się zaledwie kilka ośrodków zlokalizowanych w największych metropoliach³⁹.

Za cechę współczesną uznaje się rozwój społeczeństwa informacyjnego, czyli powszechność wykorzystywania technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK) w życiu zawodowym, publicznym i prywatnym. Do niedawna powszechną miarą był dostęp do internetu i posiadanie komputera. Stopniowo wprowadzono wskaźnik dostępności usług publicznych przez internet. Dziś stało się jasne, że wskaźniki ilościowe nie odpowiadają wymogom współczesności – znacznie ważniejsze są czynniki jakościowe opisujące sposób korzystania z TIK. Okazało się bowiem, że niemała rzesza formalnych użytkowników internetu nie ma umiejętności pozwalających na krytyczną selekcję informacji i ogra-

³⁶ MRR, *Przegląd regionalny Polski 2012*, cz. I, *op. cit.*, s. 39.

³⁷ Eurostat, *Science, technology and innovation in Europe. 2009 edition*, Bruksela 2009, s. 126, http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp7-evidence-base/statistics/eurostat_-_science,_technology_and_innovation_in_europe.pdf [dostęp 21 czerwca 2014 r.].

³⁸ Zob. M.W. Kozak, *Deklarowane a rzeczywiste priorytety rozwoju* [w:] *Polska europejska czy narodowa?*, M. Jarosz (red.), Instytut Studiów Politycznych PAN i Oficyna Naukowa, Warszawa 2014.

³⁹ K. Wojnar, A. Płoszaj, *Analiza sieci współpracy ośrodków naukowo-badawczych – przykład Programu ESPON*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 4.

nicza się do komunikacji typu społecznościowego (z rodziną i znajomymi), gier i innych rozrywek oraz informacji (często o charakterze plotkarskim). Jak wynika z Diagnozy Społecznej obserwuje się też wzrost liczby osób dysponujących komputerem i/lub internetem, ale z nich niekorzystających. Chodzi głównie o osoby starsze i słabiej wykształcone oraz mieszkające na wsi i w uboższych gospodarstwach domowych. Z internetu rezygnują często emeryci (23% użytkowników go w 2011 r.) i rolnicy (odpowiednio 24%)⁴⁰.

Dostęp do internetu przy pomocy szerokiego pasma w przypadku przedsiębiorstw zmienia się bardzo szybko. Według danych Eurostatu w 2004 r. (pierwszy rok, dla którego dane istnieją) z dostępu takiego korzystało 46% firm w UE-27, 28% w Polsce, 40% we Francji, 74% w Hiszpanii, 50% na Litwie, 56% w Niemczech, 51% w Portugalii, 75% w Finlandii, 45% w Zjednoczonym Królestwie i 26% na Słowacji. Tymczasem w 2009 r. w UE-27 firm takich było 84%, w Polsce 59%, we Francji 94%, w Hiszpanii 95%, na Litwie 60%, w Niemczech 88%, Zjednoczonym Królestwie 89% i na Słowacji 79%⁴¹. Odpowiednie dane dla gospodarstw domowych w 2004 i 2013 r. wynosiły średnio w UE-27 15% i 76%, w Polsce 8% i 69%, we Francji 30%⁴² i 78%, w Hiszpanii 15% i 69%, na Litwie 4% i 64%, w Niemczech 31% i 87%, w Portugalii 12% i 62%, Finlandii 21% i 88%, Zjednoczonym Królestwie 16% i 87%, a na Słowacji 4% i 70%.⁴³

W Polsce nadal istnieje (choć malejąca) różnica między województwami Polski Wschodniej, gdzie w 2013 r. 67,2% gospodarstw domowych miało komputer (w pozostałych województwach 70,9%), a 63,4% internet (w pozostałych 68,4%)⁴⁴. Dostępność internetu ulega stopniowemu wyrównaniu w ujęciu wojewódzkim. Dostęp do niego ma ponad 70% gospodarstw domowych w pomorskim, wielkopolskim i małopolskim, a poniżej 60% w świętokrzyskim, niewiele ponad 60% w lubelskim i warmińsko-mazurskim⁴⁵. Za główne bariery w dostępie do internetu uznaje się dziś przyczyny motywacyjne i psychologiczne, a nie finansowe czy technologiczne⁴⁶.

⁴⁰ *Diagnoza Społeczna 2013, op. cit., s. 326.*

⁴¹ Eurostat, INTERNET i inne dane, <http://epkt.proc..eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> [dostęp 5 czerwca 2014 r.]; por. Eurostat, *Science, technology and innovation in Europe. 2009 edition*, Bruksela 2009, http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp7-evidence-base/statistics/eurostat_-_science,_technology_and_innovation_in_europe.pdf [dostęp 21 czerwca 2014 r.].

⁴² Dane dla 2006 r.

⁴³ Eurostat, HOUSEHOLDS i inne dane, <http://epkt.proc..eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> [dostęp 5 czerwca 2014 r.].

⁴⁴ *Diagnoza Społeczna 2013, op. cit., s. 333.*

⁴⁵ *Ibidem*, s. 334.

⁴⁶ *Ibidem*.

Ośrodkami tworzenia innowacyjności i w następstwie konkurencyjności są przede wszystkim metropolie o rozwiniętych funkcjach ponadregionalnych, w tym informacyjnych. Główny zatem sposób podnoszenia innowacyjności i konkurencyjności to rozwój ośrodków miejskich i zacieśnianie ich współpracy w ujęciu regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Koniecznym uzupełnieniem tych działań jest wzmocnienie umiejętności wykorzystania TIK dla rozwiązywania codziennych problemów życia prywatnego, zawodowego i publicznego obywateli.

Kultura i instytucje

W literaturze światowej różne instytucje są często postrzegane w ścisłym powiązaniu z kulturą jako jej wytwory. W Polsce rozumienie kultury bywa ostatnio zawężane jedynie do instytucji tzw. kultury wysokiej⁴⁷. W istocie trudno powiedzieć, czy bardziej kultura wyznacza rozwiązania instytucjonalne, czy instytucje kształtują kulturę. W zależności od okresu obie tezy mogą być bardziej lub mniej prawdziwe. Pamiętamy pracę M. Webera o znaczeniu protestantyzmu dla rozwoju kapitalizmu⁴⁸. Dzisiejsze przykłady Korei Południowej, Bawarii, Chin czy Irlandii dowodzą, że teza ta straciła na znaczeniu. Coraz bardziej popularna jest za to koncepcja determinacji szans rozwojowych przez szeroko pojmowaną kulturę, która na określonym etapie rozwoju może mu sprzyjać lub go utrudniać⁴⁹. Słabość kapitału ludzkiego, brak zaufania do innych to specyficzny element kultury narodowej.

Inaczej niż często w Polsce, w literaturze światowej instytucje bądź systemy instytucjonalne nie są rozumiane jako organizacje, lecz trwałe, utrwalone i usankcjonowane obyczajem i z reguły prawem przekazywane międzypokoleniowo sposoby zachowań właściwe danej kulturze. W tym rozumieniu instytucje obejmują prawo regulujące zachowania rynkowe osób fizycznych i prawnych, system podatkowy itp. Są one zatem wytworem kultury i wpływają na kulturę społeczną. Miarą wsparcia dla kultury nie są zatem jedynie nakłady na placówki kulturalne.

Polska jest zasadniczo krajem, w którym zasady prawa są uniwersalne; trudno oczekiwać, by województwa znacznie się od siebie pod tym względem różniły. A mimo to wpływ kultury społeczności regionalnej jest widoczny w funk-

⁴⁷ Ale skutecznym sposobem finansowania instytucji kulturalnych ze środków budżetowych i europejskich.

⁴⁸ M. Weber, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

⁴⁹ D.S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów*, MUZA SA, Warszawa 2005; L.E. Harrison, S.P. Huntington, *Kultura ma znaczenie*, Zysk i S-ka, Poznań 2003.

cjonowaniu tych samych rozwiązań prawnych. Nie są to być może różnice wielkie, ale dają się zauważyć. Np. pod względem wyborów politycznych, gdzie Polska Wschodnia, a zwłaszcza południowo-wschodnia, ma wyraźne i trwałe inklinacje do głosowania na konserwatywne partie prawicowe. Także funkcjonowanie rozmaitych instytucji nie odbywa się identycznie wszędzie, lecz wykazuje zmienność, choć nie zawsze wiadomo, czy to instytucje regionalne (np. obyczaj, usankcjonowany praktyką system wartości), czy też styl zarządzania np. marszałka lub wojewody ma tu wpływ zasadniczy. Według Quality of Governance Institute najwyższą jakość instytucji w Polsce ma dolnośląskie, śląskie i mazowieckie, najniższą zaś opolskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie⁵⁰. Nie wnikając dalej w zróżnicowania regionalne, zauważmy, że niska jakość instytucji w Polsce odróżnia nas od innych państw na zbliżonym lub wyższym stopniu rozwoju⁵¹. Jedynym sposobem podniesienia jakości instytucjonalnej jest dalsze porządkowanie prawa i uczenie uniwersalnych zasad, którymi kierują się organizacje.

Zatrudnienie

Tradycyjnie najchętniej do niedawna zajmowano się bezrobociem. Bezrobocie jest jednak tylko skutkiem szerszego problemu polegającego na niezdolności gospodarki danego kraju (regionu) do zatrudnienia dyspozycyjnej siły roboczej. Ponieważ zaś dochód jest głównie (pomijając transfery zagraniczne) efektem iloczynu wartości wyrobów i usług na jednego zatrudnionego oraz liczby zatrudnionych, zatrudnienie jest jednym z najważniejszych i najpilniej obserwowanych wskaźników szeroko pojmowanej konkurencyjności. Ponieważ jednak bezrobocie, będąc skutkiem, zarazem jest przyczyną daleko idących przemian w funkcjonowaniu osób i całych grup społecznych, zaczniemy od jego krótkiej charakterystyki. Bezrobocie rejestrowane – mimo wzrostu w drugiej połowie lat 90. – malejące od lat (z poziomu 11,4% w 1992 r.⁵² i 14,9% w 1996 r.⁵³ do 19,9% w 2001 r. i następnie do 13,4% w 2013 r.) nadal wykazuje wysokie zróżnicowanie terytorialne i w niektórych województwach dalece przekracza średnią krajową (np. w warmińsko-mazurskim). Najwyższa stopa bezrobocia (ogółem w Polsce 19,9%) występowała w 2001 r. w województwach o względnie dobrej strukturze agrarnej: lubuskim (26,3%), dolnośląskim (26,1%) i warmińsko-mazurskim (25,9%), najniższa stopa bezrobocia dotyczyła zaś na ogół regionów o relatyw-

⁵⁰ *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki, op. cit.*, s. 135.

⁵¹ *Zob. Rozwój, region, przestrzeń, op. cit.*, s. 349 i n.

⁵² GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 1992, s. 180.

⁵³ GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 1996, s. 93.

nie wysokiej zależności od tradycyjnego rolnictwa: małopolskiego (16,2%), lubelskiego (16,6%) i podlaskiego (16,8%).⁵⁴ W roku 2013 bezrobocie rejestrowane wynosiło w Polsce 13,4%: najwyższe dotyczyło warmińsko-mazurskiego (21,7%), kujawsko-pomorskiego (18,1%) i zachodniopomorskiego (18,0%), zaś najniższe mazowieckiego (11,0%), śląskiego (11,2%) i małopolskiego (11,6%)⁵⁵. Sugerowałoby to, że w ciągu zaledwie dekady rolnictwo straciło wiele ze swego negatywnego wpływu na stopę bezrobocia⁵⁶, a dominującą rolę – nie licząc skutków emigracji – zaczęły odgrywać główne ośrodki rozwojowe (zatem czynniki współczesne). Rolnictwo nadal jednak w wielu zacofanych regionach ma wielki wpływ na charakter, strukturę i skalę bezrobocia faktycznego.

W początkach lat 90. XX w. stopa bezrobocia była najwyższa w małych województwach o wysokim udziale PGR lub innych nieefektywnych form gospodarowania (suwalskie 18,6%, słupskie 17,8%, wałbrzyskie 17,1%), a najniższa w najbardziej zurbanizowanych (warszawskie 4,2%, wrocławskie 4,7%, poznańskie 5,6%, krakowskie 6,2%) i z rozwiniętym rolnictwem rodzinnym (siedleckie 9,7%, chełmskie 9,2%).⁵⁷

Wskaźnik zatrudnienia na tyle nabrał ostatnio na znaczeniu, że stał się jednym z zasadniczych celów *Strategii Europa 2020* (do 2020 r. wszystkie kraje Unii mają osiągnąć poziom 75%)⁵⁸. O ile bezrobocie w Polsce jest bliskie średniej unijnej, to wskaźnik zatrudnienia w Polsce jest stale niższy niż w najwyżej rozwiniętych krajach UE, choć rośnie od 51,2% w 2003 r. do 59,7% w 2011 r., czyli poniżej średniej w UE-27 (odpowiednio 62,6% i 64,3%), nie wspominając o Niemczech (odpowiednio 65,0% i 72,5%), Holandii (73,6% i 74,9%), a nawet Czechach (64,7% i 65,7%), Estonii (62,9% i 65,1%) czy Łotwie (61,8%).⁵⁹

Podstawowym warunkiem wzrostu zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia jest niewątpliwie jednocześnie uelastycznienie kodeksu pracy oraz indywidualne i aktywne podejście instytucji rynku pracy do każdego bezrobotnego. Wymagałoby to jednak przebudowy instytucji rynku pracy, a także uzależnienia

⁵⁴ GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2003, s. 128.

⁵⁵ GUS, Bank Danych Lokalnych, http://stat.gov.pl/bdl/apkt_proc./strona.html?p_name=indeks [dostęp 4 czerwca 2014 r.].

⁵⁶ Dotyczy to także województw o najniższej stopie bezrobocia, bowiem są to województwa tradycyjnie rolnicze, o na ogół niskoproduktywnym rolnictwie. Zgodnie z polskim prawem członkowie gospodarstwa domowego rolnika ponad 2 ha nie mogą być rejestrowani jako bezrobotni. W województwach tych mamy zatem do czynienia z wysokim bezrobociem nierejestrowanym, ukrytym w rolnictwie.

⁵⁷ GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 1992, s. 180.

⁵⁸ Komisja Europejska, *EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010.

⁵⁹ Eurostat, *Regional GDP, op. cit.*, i inne dane, 2014

dochodów pracowników firm operujących na tym rynku od wyników ich pracy. Jest to równoznaczne z udzielaniem skutecznej pomocy w zatrudnianiu bezrobotnych.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne

Skutki wykluczenia społecznego dla budżetu bywają traktowane jako koszt (obciążenie), jednak ich związki ze wzrostem i jakością życia są niezwykle silne. Są to zarazem obszary zawierające pokłady ludzkiej aktywności, dotąd niedostatecznie wykorzystywane.

Ubóstwo (stan niezaspokojenia podstawowych potrzeb jednostki, życie poniżej minimalnego standardu) jest wielowymiarowym zjawiskiem, zmiennym w czasie i przestrzeni, będącym przedmiotem zainteresowania zwłaszcza ekonomistów i socjologów. Ze względu na problemy definicyjne spotykamy rozmaite miary ubóstwa: absolutne, względne, subiektywne czy ustawowe⁶⁰. Z kolei wykluczenie społeczne to zjawisko niedobrowolnego nieuczestnictwa w życiu społeczeństwa (w wymiarze gospodarczym, politycznym czy kulturowym)⁶¹. Problem relacji pomiędzy ubóstwem a wykluczeniem polega na tym, że wzajemnie się warunkują.

Istotne zróżnicowania dotyczą zagrożenia ubóstwem, w ujęciu relatywnym⁶², obejmującym w 2012 r. 16,3% mieszkańców Polski. Największe zagrożenie dotyczyło mieszkańców warmińsko-mazurskiego (24,7%), świętokrzyskiego (24,3%) oraz podlaskiego (23%), czyli regionów istotnie rolniczych i pozbawionych metropolii. Najmniejsze zagrożenie ubóstwem odnotowano natomiast w położonym między metropolią wrocławską a konurbacją górnośląską województwie opolskim (9,9%), śląskim (11,3%) i mazowieckim (11,5%).⁶³ Szacowano, że w 1993 r. wartość ta dla Polski była niższa i wynosiła 12,0%, wzrastając do poziomu 17,1% w 2000 r.⁶⁴, a następnie nieznacznie spadając do 16,3%.⁶⁵ Zbliżone fluktuacje

⁶⁰ T. Panek, *Ubóstwo [w:] Rynek pracy i wykluczenie społeczne w percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny*, I. E. Kotowska (red.), MPiPS, Warszawa 2014; G. Ciura, *Ubóstwo i sfera niedostatku*, informacja nr 884, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, 2002.

⁶¹ R. Szarfenberg, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Definicje i ujęcie syntetyczne*, 2008, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/wykluczenie/miws02.pdf>.

⁶² Granica stanowiąca 50% średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych z uwzględnieniem skali ekwiwalentności OECD, [za:] G. Ciura, *Ubóstwo i sfera niedostatku*, op. cit., s. 2.

⁶³ GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2013, s. 72.

⁶⁴ G. Ciura, *Ubóstwo i sfera niedostatku*, op. cit., s. 6.

⁶⁵ GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2013, s. 75.

notowano także w przypadku innych miar ubóstwa, zależnie od sytuacji społeczno-gospodarczej. Cechą szczególną polskiego ubóstwa jest – inaczej niż ogólnie w krajach zachodnich – jego koncentracja na dzieciach i młodzieży⁶⁶ oraz na wsi⁶⁷, a także dziedziczny charakter w wielu małych ośrodkach. Dla przedstawienia różnic w UE posłużymy się miarą stosowaną przez Eurostat, to jest odsetkiem osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

W 2005 r. zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było 19,6% mieszkańców Czech, a w 2012 r. 15,4%, w Grecji odpowiednio 29,4% i 34,6%, w Hiszpanii 24,3% i 28,2%, we Francji 18,9% i 19,1%, na Litwie 41,0% i 32,5%, na Węgrzech 32,1% i 32,4%, w Polsce 45,3% i 26,7%, w Portugalii 26,1% i 25,3%, na Słowacji 32,0% i 20,5% a w Niderlandach 16,7% i 15,0%⁶⁸. Dla polskich regionów brak jest danych sprzed 2012 r., ale dane dla 2012 r. sugerują, że najwyższe zagrożenie ubóstwem dotyczy Polski Wschodniej, najsłabiej zurbanizowanej i odznaczającej się znaczną zależnością od drobnego, nietowarowego rolnictwa. Najniższe zagrożenie występuje zaś przede wszystkim w wielkich, dynamicznie rozwijających się miastach oraz województwach w zachodniej części kraju.

Poza wszelką wątpliwością pozostaje fakt, że główne rozwiązanie problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego to aktywizacja ekonomiczna osób ubogich lub wykluczonych, ale zdolnych do podjęcia pracy i stworzenie warunków dla ich elastycznego zatrudnienia. Należy jednak pamiętać, że w przypadku osób trwale niezdolnych do podjęcia pracy znaczne możliwości poprawy jakości opieki i obniżenia kosztów może zapewnić przeniesienie opieki – tam, gdzie to możliwe – do miejsca zamieszkania osób tej opieki wymagających.

Infrastruktura strategiczna

Przez infrastrukturę strategiczną rozumiemy tę, która ma kluczowe znaczenie dla wymiany handlowej, kulturalnej i innej kraju z otoczeniem globalnym. Patrząc na poziom zaopatrzenia w infrastrukturę techniczną, sytuacja dzięki aktywności samorządów lokalnych na ich poziomie wydaje się najlepsza, pośrednia na poziomie regionalnym i stosunkowo największe niedobory widać na poziomie centralnym. Temu ostatniemu poświęcimy zatem główną uwagę ponieważ, po pierwsze, tam najwięcej pozostało do zrobienia, po drugie dotyczy on najbardziej kosztownych i złożonych infrastruktur i po trzecie

⁶⁶ S. Golinowska, E. Kocot, *Spójność społeczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 186.

⁶⁷ E. Tarkowska, *Polska bieda w szerszym kontekście* [w:] *Polacy we wspólnej Europie*, M. Jarosz (red.), ISP PAN, Warszawa 2011.

⁶⁸ Eurostat, *Regional GDP, Education, Un- and Employment Rate, Gini Coefficient, Hospital Beds, People at Risk* i inne dane, 2014, op. cit.

ma największy wpływ na rozwój znacznych obszarów lub wręcz całego kraju. Stopniowo i konsekwentnie następowało wyrównywanie poziomu nasycenia infrastrukturą ochrony środowiska (woda, kanalizacja, oczyszczanie ścieków), któremu najczęściej dziś staje na przeszkodzie znaczne rozproszenie sieci osadniczej w wielu regionach, co czyni zbiorowe systemy nieopłacalnymi. Z kolei w przypadku infrastruktury transportowej długo przeważało myślenie o korzyściach tylko wtedy, gdy daną infrastrukturę sfinansowano w danym regionie (miejscowości). Tak zatem korzyść z autostrad czy lotnisk miały odnosić tylko regiony dysponujące bezpośrednim dostępem do nich. Dopiero ostatnie lata i wyniki szeroko zakrojonych badań⁶⁹ dowiodły ponad wszelką wątpliwość, że znaczne korzyści z budowy autostrad odniosły województwa Polski Wschodniej, mimo, że – poza podkarpackim – do dziś pozostają poza systemem autostrad. Ale dzięki zbliżaniu nowoczesnych dróg od zachodu nastąpiło znaczne zwiększenie dostępności województw Polski Wschodniej. Co więcej, niektóre korzyści ujawniły się dopiero po zakończeniu budowy znacznych części systemu autostradowego. Paradoksalnie – jeszcze nie przebiło się do społecznej świadomości, że w miarę poprawy skomunikowania drogowego i kolejowego użyteczność licznych lotnisk regionalnych radykalnie spadnie. Po co lecieć drogą z małego lotniska do jednego z największych portów lotniczych w Polsce (lub za granicą), skoro w porównywalnym czasie i bez uciążliwych procedur dostępu można dojechać tam pociągiem czy samochodem? Z tego względu na system transportowy nie należy patrzeć selektywnie, z punktu widzenia poszczególnych form transportu, lecz systemowo. Mimo to przyjrzyjmy się stanowi rzeczy, jaki jest w tym względzie.

Najlepszy wskaźnik dróg o nawierzchni twardej do dróg publicznych ogółem w 2011 r. miało województwo śląskie (83,7%), podkarpackie (80,0%) i dolnośląskie (79,5%), zaś najniższy podlaskie (48,2%), pomorskie (55,0%) i warmińsko-mazurskie (55,8%)⁷⁰. Wyraźnie widać, że w najlepszej sytuacji znalazły się te regiony, w których najwcześniej zakończono budowę strategicznej sieci autostradowej. Tam też nastąpił największy spadek liczby śmiertelnych ofiar wypadków w latach 2010–2012⁷¹. Generalnie, mimo opóźnień spowodowanych nieprzemyślaną (i strategicznie fatalną dla branży budowlanej) próbą przyspieszenia inwestycji transportowych w związku z EURO 2012, ostatnie kilkanaście miesięcy (po EURO) przyniosły znaczną poprawę dostępności drogowej regio-

⁶⁹ T. Komornicki i in., *Wpływ budowy autostrad i dróg ekspresowych na rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny Polski*, MRR, Warszawa 2013.

⁷⁰ MRR, *Przegląd regionalny Polski*, cz. I, op. cit., s. 64.

⁷¹ *Ibidem*.

nów. Wkrótce można się spodziewać także podobnej poprawy dostępności dróg kolejowych.

Sektor kolejnictwa wymaga jednak wprowadzenia do systemu decyzyjnego dobrej praktyki zarządczej i inżynierskiej, by uniknąć elementarnych błędów, jak np. zakup pociągu Pendolino, którego wagony są za szerokie na niektóre polskie niezmodyfikowane perony. Nie należy też oczekiwać, że tradycyjne ciężkie pociągi mogą wrócić na tory obsługujące ruch lokalny w obszarach słabo zaludnionych i nieaktywnych ekonomicznie. Tam potrzebne są rozwiązania łączące różne formy transportu. Z dostępnych danych (największa gęstość sieci kolejowej w województwie śląskim, najmniejsza zaś w podlaskim i lubelskim) widać wyraźnie, że przyszłość kolejnictwa dotyczy przede wszystkim obsługi ruchu do aktywnych ośrodków wzrostu, pomiędzy nimi oraz łączących się strategicznie z partnerami zagranicznymi⁷². Problem ten nie polega na trudnościach technicznych, ale raczej na dostosowaniu rozwiązań do popytu, jednak uwzględniając koszty przejazdu dla podróżnych.

Los większości lotnisk regionalnych (poza głównymi) jest wysoce niepewny i to nie tylko z powodu stosunkowo niskiego poziomu dochodów w Polsce. Większość z nich w miarę poprawy innych form dostępności transportowej straci ostatecznie rację bytu z racji niskiej funkcjonalności⁷³.

Generalnie wraz z upływem czasu coraz bardziej potwierdzają się wnioski z badań w Unii Europejskiej, że inwestycje infrastrukturalne często prowadzą do skutków odwrotnych do zamierzonych⁷⁴. Przeinwestowanie infrastrukturalne Hiszpanii, Portugalii czy Grecji niewątpliwie miało istotny wpływ na pogłębienie ostatniego kryzysu. Także b. NRD, mając bardzo nowoczesną infrastrukturę techniczną, nie należy do obszarów przyspieszonego rozwoju. W Polsce T. Komornicki i inni sugerują, że dotychczasowa wysoka użyteczność inwestycji komunikacyjnych wynika w dużym stopniu z ogromnych zapóźnień – z czasem konieczna będzie duża sprawność w identyfikowaniu i selekcji projektów⁷⁵, by uniknąć błędów planistycznych. Nowoczesna i droga infrastruktura jest potrzebna tam, gdzie jej niedobór stanowi barierę rozwoju istniejących ośrodków (drogi między największymi miastami oraz te, które łączą się z państwami sąsiednimi, mosty na głównych rzekach). Nacisk powinien być położony na *ex ante* ocenę efektów budowy oraz na rozwój systemów multimodalnych, usprawniających i obniżających koszty transportu.

⁷² *Ibidem*, s. 46.

⁷³ Problemem pozostaje też ich efektywność: wiele z nich utrzymuje połączenia tanimi liniami tylko wskutek ich subsydiowania.

⁷⁴ R. Crescenzi, A. Rodríguez-Pose, *Infrastructure and Regional Growth in the European Union*, „Papers in Regional Science” 2012, t. 9, nr 3.

⁷⁵ MRR, *Przegląd regionalny Polski*, cz. II, *op. cit.*

Podsumowanie

Nierówności terytorialne w Polsce mają długą, sięgającą Odrodzenia, historię i zróżnicowane podstawy, nie wydają się jednak na poziomie województw tak ostre, jak w niektórych innych państwach (np. Włochy, Rumunia). Po części wynika to nie tyle z rozlewania się innowacyjności i konkurencyjności (modernizacji) biedniejszych, co utrwalonego od kilkudziesięciu lat i niewiele zmienionego po 1989 r. systemu transferów z niewielu nowoczesnych regionów do pozostałych. System podatku „janosikowego” jest dobrym przykładem skali transferów. Dla wielu badaczy skala transferów jest na tle świata zaskakująco wysoka⁷⁶. Dochód w większości polskich regionów w wysokim stopniu wynika z transferów budżetowych. To sytuacja w dłuższej perspektywie niekorzystna.

Wiele różnic nie jest nierównościami, bowiem wynikają np. z odrębności struktury osadniczej (niezwykle rozproszonej w Polsce Wschodniej w porównaniu z zachodnią), co powoduje, że np. budowa kanalizacji w wielu miejscach jest zwyczajnie nieopłacalna.

W Polsce mamy do czynienia z trudnymi do zrozumienia procesami. Z jednej strony rozwijamy się szybko, dobrze radzimy sobie z przeciwdziałaniem kryzysowi i doganiamy średnią unijną. Jednocześnie jednak w długim okresie inne państwa regionu mają nie gorsze wyniki i Polska pozostaje w gronie pięciu najbiedniejszych państw członkowskich. W obszarze zjawisk uznawanych za decydujące współcześnie dla rozwoju gospodarczego (innowacyjność determinująca konkurencyjność) nie odgrywamy większej roli nawet w Unii. Co sugeruje, że konieczna jest radykalna zmiana kierunków oraz sposobu realizacji interwencji publicznej w stronę współczesnych czynników rozwoju, rozwoju umiejętności współpracy czy wykorzystywania synergii projektów i programów. Biorąc pod uwagę, że znaczna część beneficjentów wierzy głęboko w skuteczność interwencji z innej ery rozwojowej, zmiana ta – zarysowana w umowie partnerstwa na lata 2014–2020 – powinna być opatrzona ścisłą kontrolą jakościową. Płytkie rezerwy tkwiące w polskiej gospodarce już ulegają wyczerpaniu, konkurowanie ceną przestaje być opłacalne (bo i polskie wyroby przestają być tanie), a inwestycje w innowacyjność nie przynoszą na razie efektów podażowych. Emigracja wykształconych i ambitnych ludzi przynosi pozorne korzyści w postaci spadku presji na rynku pracy, edukacji czy zdrowia – w długim okresie to realna strata dla kraju pogarszająca sytuację demograficzną. Zatem planowana interwencja powinna być zorientowana bardziej strategicznie: na to, co chcemy osiągnąć, nie zaś na mijające i tracące na znaczeniu bariery i potrzeby.

⁷⁶ W. Karpa, B. Despiney, *Estimating Economic Regional Effects of Euro 2012: Ex-ante and Ex-post Approach*, „Management and Business Administration Central Europe” 2014, nr 1.

Ze wszystkich powyższych względów pożądane jest wprowadzenie szeregu zmian polityki rozwoju w Polsce, w tym przede wszystkim należy:

- oprzeć politykę rozwoju na budowie podstaw nowoczesnych i konkurencyjnych gospodarek regionalnych, nie zaś na rozdawnictwie środków,
- modernizować polityki krajowe (zdrowia, fiskalną, socjalną) w celu poprawy dostępności i jakości usług publicznych,
- modernizować interwencję rozwojową, tzn. zaczynać od nakładów na rozwój (tworzenie nowoczesnych miejsc pracy i dochodu pozwalających na konkutowanie w układzie międzynarodowym), a to pozwoli poprzez innowacyjność wzmocnić konkurencyjność gospodarki i w następstwie trwale podnieść jakość życia,
- przeprowadzić konsekwentną restrukturyzację i modernizację polskiego rolnictwa w celu podniesienia jego efektywności i wydajności,
- skoncentrować transfery do regionów (unijne i z budżetu krajowego) na nieustannej restrukturyzacji i modernizacji gospodarczej, ze szczególnym naciskiem na komasację gruntów i likwidację nietowarowych, rozproszonych gospodarstw rolnych,
- wzmacniać kapitał ludzki i społeczny, premiować współpracę rozwojową,
- korzystać z doświadczeń państw lub regionów lepiej rozwiniętych, zarówno pozytywnych (Austria, Niemczech, Irlandia, Finlandia), jak i negatywnych (np. skutki skrajnej koncentracji środków na budowie infrastruktury: b. NRD, Hiszpania, Grecja, Węgry i inne).

I wreszcie instrumentalnie traktować środki europejskie: celem nie jest ich wydanie, lecz osiągnięcie dzięki nim celów rozwojowych. Należy pamiętać, że są to środki dostępne nam w dużej skali przejściowo, jedynie do czasu modernizacji kraju i osiągnięcia wyższego poziomu rozwoju. Chodzi jednak o to, by podwyższenie tego poziomu nie wynikało z przeznaczenia środków europejskich na konsumpcję, lecz na budowę podstaw nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki.

Bibliografia

- Bocheński A., *Dzieje głupoty w Polsce*, Czytelnik, Warszawa 1988.
- Boni M., *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, Warszawa 2009.
- Ciura G., *Ubóstwo i sfera niedostatku*, informacja nr 884, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, 2002.
- Crescenzi R., A. Rodriguez-Pose, 2012, *Infrastructure and Regional Growth in the European Union*, „Papers in Regional Science” 2012, t. 9, nr 3.

- Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapirski, T. Panek (red.), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2014.
- Eurostat, *Households i inne dane*, <http://epkt.proc.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.
- Eurostat, *Regional GDP, education, un- and employment rate, Gini coefficient, hospital beds, people at risk i inne dane*, 2014, <http://epkt.proc.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.
- Eurostat, *Science, technology and innovation in Europe. 2009 edition*, Brussels 2009, http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp7-evidence-base/statistics/eurostat_-_science_technology_and_innovation_in_europe.pdf.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków 2012.
- Golinowska S., Kocot E., *Spójność społeczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- Hryniewicz J.T., *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Landes D.S., *Bogactwo i nędza narodów*, MUZA SA, Warszawa 2005.
- GUS i US, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2010–2013*, Szczecin 2013.
- GUS, Bank Danych Lokalnych, http://stat.gov.pl/bdl/apkt.proc./strona.html?p_name=indeks.
- GUS, *Migracje zagraniczne ludności*, Warszawa 2013.
- GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 1996.
- GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 1999.
- GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2003.
- GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2004.
- GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2013.
- GUS, *Wstępne szacunki produktu krajowego brutto według województw w 2012 r.* (opracowanie eksperymentalne), Katowice 2014.
- Harrison L.E., Huntington S.P., *Kultura ma znaczenie*, Zys i S-ka, Poznań 2003.
- Karpa W., Despiney B., *Estimating Economic Regional Effects of Euro 2012: Ex-ante and Ex-post Approach*, „Management and Business Administration Central Europe” 2014, nr 1.
- Komisja Europejska, *EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010.
- Komornicki T. i in., *Wpływ budowy autostrad dróg ekspresowych na rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny Polski*, MRR, Warszawa 2013.
- Kozak M.W., *Deklarowane a rzeczywiste priorytety rozwoju*. [w:] *Polska europejska czy narodowa?*, M. Jarosz (red.), Instytut Studiów Politycznych PAN i Oficyna Naukowa, Warszawa 2014.
- Kozak M.W., *The transformation of Polish Rural Areas since 1989*, „Więś i Rolnictwo” 2014, nr 1.
- Kozak M.W., *10 lat polityki spójności w Polsce*, w przygotowaniu (SRIL), 2015.
- Meriam Webster Thesaurus, *Innovativeness*, <http://www.merriam-webster.com/thesaurus/innovativeness>.

- MIR, Mapa dotacji, 2014, <http://www.mapa.funduszestrukturalne.gov.pl/>.
- MRR, *Przegląd regionalny Polski*, cz. I, Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Warszawa, 2013.
- MRR, *Przegląd regionalny Polski*, cz. II, Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Warszawa, 2013.
- OECD, „*Harmonised unemployment rates*”, *Economics: Key Tables from OECD*, 2014, nr 6. doi: 10.1787/unemp-hur-table-2014-6-en.
- OECD, *PISA 2012 Results in Focus*, PISA, OECD Publishing, 2013.
- OECD, *PISA 2012 Results: Creative Problem Solving: Students' Skills in Tackling Real-Life Problems*, t. 5, PISA, OECD Publishing, 2014.
- Olechnicka A., *Innowacyjność polskich regionów* [w:] *Polska regionalna i lokalna w świetle badań i EUROREG-u*, G. Gorzelak (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Panek T., *Ubóstwo* [w:] *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny*, I. E. Kotowska (red.), MPIPS, Warszawa 2014.
- PKW, Wybory do Sejmu i Senatu RP w 2011 r., <http://wybory2011.pkw.gov.pl/wyn/pl/000000.html#tabs-1>.
- Quandl, *Gini index by country*, <http://www.quandl.com/demography/gini-index-by-country>, 2014.
- Rozwój, region, przestrzeń, G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Warszawa 2007.
- Szarfenberg R., *Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Definicje i ujęcie syntetyczne*, 2008, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/wykluczenie/miws02.pdf>.
- Stawasz E., *Przegląd podstawowych pojęć: innowacje, transfer technologii, krajowy i regionalny system innowacji, polityka innowacyjna* [w:] T. Markowski, E. Stawasz, R. Zemba-czyński, *Instrumenty transferu technologii i pobudzania innowacji*, Wyd. Przedświt, Warszawa 1997.
- Tarkowska E., *Polska bieda w szerszym kontekście* [w:] M. Jarosz (red.), *Polacy we wspólnej Europie*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Toffler A., *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1997.
- UNDP, *Krajowy raport o rozwoju społecznym „Polska 2012”. Rozwój regionalny i lokalny*, Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa 2012.
- Weber M., *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Wojnar K., Płoszaj A., *Analiza sieci współpracy ośrodków naukowo-badawczych – przykład Programu ESPON*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 2009, nr 4.
- Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.), Wolters Kluwer Business, Warszawa, 2014.
- World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington 2009.
- World Bank, *GINI coefficient*, <http://data.worldbank.org>, 2014.

Nierówność dochodowa w Polsce

Income inequality in Poland. *This article provides an overview of the evolution of income inequality in Poland during the last three decades. The paper begins with a review of basic facts about the dynamics of income inequality. Next, some methodological problems related to measuring income inequality in Poland are examined. The next section summarizes theories aiming at explaining the growth of Polish income inequality during the transformation period. Finally, some possible negative socio-economic and political consequences of growing income inequality in Poland are discussed.*

Słowa kluczowe: *nierówność dochodowa, rozkład dochodów, indeks Giniego, transformacja gospodarcza w Polsce*

Keywords: *income inequality, income distribution, Gini index, economic transformation in Poland*

Doktor hab., adiunkt na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego; e-mail: mbrzezinski@wne.uw.edu.pl.

Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu jest nierówność dochodowa w Polsce poczynając od przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia. Okres ten obejmuje schyłkową fazę socjalizmu państwowego, transformację gospodarczą w stronę gospodarki rynkowej oraz czas przed wstąpieniem do Unii Europejskiej. W tym czasie nierówność dochodowa w Polsce podlegała dynamicznym zmianom. W okresie późnego socjalizmu nierówność dochodowa kształtowała się w Polsce na umiarkowanie wysokim poziomie w porównaniu do krajów socjalistycznych. W porównaniu do krajów Europy Zachodniej poziom ten był relatywnie

nie niski, zbliżony do obserwowanego w krajach skandynawskich. Natomiast w okresie transformacji gospodarczej nierówność dochodowa wzrosła w Polsce znacząco. Główną przyczyną tego wzrostu była eksplozja nierówności płacowych w warunkach powstającej gospodarki rynkowej. Nierówności dochodowe wzrosły w połowie pierwszej dekady XXI w. do poziomu średniej europejskiej. W ostatnim okresie, mniej więcej od roku 2004, nierówności dochodowe w Polsce ustabilizowały się.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najważniejszych faktów dotyczących zmian w nierówności dochodowej w Polsce, jak również jej przyczyn i możliwych konsekwencji. Struktura artykułu jest następująca: część 2 zajmuje się analizą ewolucji nierówności dochodowych w badanym okresie, ze szczególnym uwzględnieniem trendów polskich z trendami obserwowanymi w innych krajach europejskich, a w części 3 omówione są najważniejsze problemy metodologiczne ograniczające możliwości dokładnego pomiaru nierówności dochodowych. W części 4 przedstawiony jest syntetyczny przegląd literatury na temat przyczyn wzrostu nierówności dochodowych w Polsce, część 5 przedstawia zaś możliwe społeczno-ekonomiczne i polityczne konsekwencje tego zjawiska. Ostatnia część artykułu zawiera podsumowanie.

Dynamika nierówności dochodowej w Polsce

Problem zmian nierówności dochodowej w ostatnich dekadach, a zwłaszcza w okresie transformacji gospodarczej, był badany w wielu pracach naukowych¹. Wnioski wynikające z tych prac można zreferować następująco. Upadek socjalizmu w naszym kraju wywołał znaczący wzrost nierówności dochodowej. W połowie lat 80. ubiegłego wieku poziom nierówności kształtował się na poziomie zbliżonym do obserwowanego w ZSRR i był wyraźnie wyższy niż w innych socjalistycznych krajach Europy Środkowo-Wschodniej². Najbardziej

¹ Zob. m. in. M. P. Keane, E. S. Prasad, *Inequality, Transfers, And Growth: New Evidence From The Economic Transition In Poland*, „Review of Economics and Statistics” 2002, t. 84, nr 2; A. Newell, M.W. Socha, *The Polish Wage Inequality Explosion*, „Economics of Transition” 2007, t. 15; L. Podkaminer, *A Note on the Evolution of Inequality in Poland, 1992–1999*, „Cambridge Journal of Economics” 2003, t. 27; M. Brzeziński, K. Kostro, *Income and consumption inequality in Poland, 1998–2008*, „Bank i Kredyt” 2010, t. 41, nr 4; M. Brzeziński, B. Jancewicz, N. Letki, *Growing Inequalities and Their Impacts in Poland*, GINI Growing Inequalities’ Impact Country Report for Poland, Amsterdam 2013.

² J. S. Flemming, J. Micklewright, *Income distribution, economic systems and transition* [w:] *Handbook of Income Distribution*, t. 1, A.B. Atkinson, F. Bourguignon (red.), Elsevier, North Holland, s. 866–870.

popularna miara nierówności – współczynnik Giniego – przyjmowała w połowie lat 80. wartości zbliżone do 0,25³. Odpowiadało to ówczesnemu poziomowi nierówności dochodowych w krajach skandynawskich i w Belgii. Średnia wartość indeksu Giniego dla krajów OECD była wtedy wyraźnie wyższa (0,32). Tym samym, można uznać, że poziom nierówności dochodowej był w Polsce w tym okresie wysoki w porównaniu z krajami socjalistycznymi, ale relatywnie niski w porównaniu z rozwiniętymi krajami kapitalistycznymi. Ewolucja nierówności dochodowej w okresie między połową lat 80. a początkiem lat 90., czyli w okresie gwałtownych zmian gospodarczych wywołanych implementacją reform wprowadzających w Polsce gospodarkę rynkową, była badana w kilku pracach naukowych⁴. Prace te wskazują, że w okresie pierwszych lat transformacji (1989–1992) nierówność dochodowa w Polsce nie zmieniła się lub nawet obniżyła się nieznacznie. Zjawisko to można wytłumaczyć faktem powszechnego spadku dochodów w Polsce w tym okresie – w latach 1988–1991 średni realny dochód gospodarstw domowych spadł o 26%. Spadające ogólnie dochody mogły być stowarzyszone z malejącym zróżnicowaniem dochodowym.

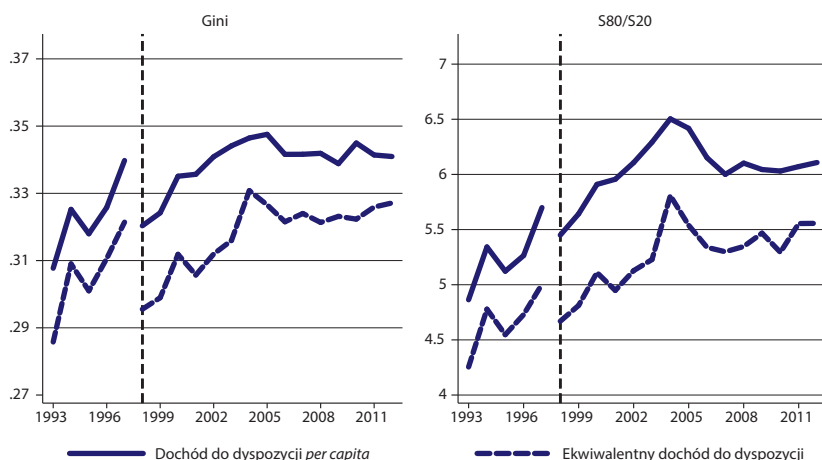
W późniejszym okresie transformacji, po roku 1992, nierówność dochodowa w Polsce wzrosła znacząco. Rysunek 1 przedstawia ewolucję nierówności dochodowej w okresie 1993–2012, mierzonej przy użyciu dwóch miar nierówności stosowanych przez Eurostat – współczynnika Giniego oraz indeksu S80/S20. Ta ostatnia miara, zwana również wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, mierzy stosunek sumy dochodów uzyskiwanych przez 20% osób uzyskujących najwyższe dochody (osoby należące do piątego kwintyla rozkładu dochodów albo osoby uzyskujące dochody wyższe niż osiemdziesiąty percentyl rozkładu) do sumy dochodów uzyskiwanych przez 20% osób uzyskujących najniższe dochody. Miary nierówności pokazane na rysunku 1 zostały obliczone dla dwóch koncepcji realnego (skorygowanego o zmiany cen) dochodu indywidualnego do dyspozycji, czyli dochodu składającego się z dochodów z pracy najemnej, dochodu z gospodarstwa rolnego, dochodów z pracy na własny rachunek, dochodów z własności i wynajmu nieruchomości, świadczeń z ubezpieczeń

³ Współczynnik Giniego można zdefiniować jako połowę relatywnego średniego zróżnicowania dochodowego. Oznacza to, że jest on równy średniej absolutnej różnicy pomiędzy dwoma losowo wybranymi dochodami z badanej populacji, którą w celu normalizacji dzielimy przez podwojony średni dochód dla tej populacji. Dla dochodów nieujemnych współczynnik Giniego przyjmuje wartości z przedziału pomiędzy 0 a 1.

⁴ Zob. m.in. A. B. Atkinson, J. Micklewright, *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*, Cambridge University Press, Cambridge 1992; A. Szulc, *Economic Transition, Poverty, and Inequality: Poland in the 1990s*, „Statistics in Transition” 2000, t. 4; M.P. Keane, E.S. Prasad, *Inequality, Transfers, And Growth*, op. cit.

społecznych i innych transferów, które są pomniejszone o podatki dochodowe, podatek od dochodów z własności oraz tzw. pozostałe wydatki (m.in. niektóre inne podatki oraz dary przekazane przez gospodarstwo domowe innym gospodarstwom).

Wykres 1. Ewolucja nierówności dochodowej w Polsce



Źródło: na podstawie danych z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych GUS.

Pierwsza miara dochodu uwzględniona na wykresie 1 – dochód do dyspozycji *per capita* – pokazuje dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego w przeliczeniu na członka danego gospodarstwa. Druga miara – ekwiwalentny dochód do dyspozycji – pokazuje dochód przypadający członkowi gospodarstwa domowego podzielony przez skalę ekwiwalentności, która koryguje dochody gospodarstw o różnice w liczebności i składzie (liczba dzieci i osób dorosłych) gospodarstw⁵.

⁵ Potrzeby gospodarstw domowych rosną wraz z liczbą członków gospodarstw, ale w sposób mniej niż proporcjonalny. Związane jest to z korzyściami skali w konsumpcji. Gospodarstwo składające się z trzech osób nie będzie potrzebowało aż trzy razy więcej wody lub energii elektrycznej niż gospodarstwo jednoosobowe. Skala ekwiwalentności przypisuje każdemu typowi gospodarstwa domowego wartość proporcjonalną do potrzeb tego typu gospodarstwa w stosunku do gospodarstwa jednoosobowego. W niniejszym artykule użyto tzw. zmodyfikowanej skali ekwiwalentności OECD, która przypisuje wartość 1 pierwszej osobie dorosłej w gospodarstwie domowym, wartość 0,5 każdej dodatkowej osobie dorosłej i wartość 0,3 każdemu dziecku w gospodarstwie domowym.

Badany okres (1993–2012) został na rysunku 1 podzielony na dwie części: 1993–1997 i 1998–2012. Wynika to z problemów metodologicznych związanych z danymi użytymi do obliczenia miar nierówności przedstawionych na rysunku. Dane pochodzą z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD), które jest corocznym ankietowym badaniem dochodów i rozchodów polskich gospodarstw domowych prowadzonym przez GUS od roku 1957⁶. W roku 1998 wprowadzono zmianę definicji kilku kluczowych zmiennych badanych w BBGD, w tym dochodu do dyspozycji. Pomimo prób uzgodnienia definicji dochodu do dyspozycji w okresie przed 1998 i po 1998 roku oszacowania nierówności dochodowej zawsze pokazują znaczny spadek nierówności w okresie 1997–1998⁷. Spadek ten wydaje się raczej wynikać z trudności w skonstruowaniu ujednoliconej definicji dochodu do dyspozycji w okresie 1997–1998 niż z faktycznych zmian zachodzących w rozkładzie dochodów. W związku z tym najbezpieczniej analizować jest oddzielnie zmiany nierówności w okresach 1993–1997 i 1998–2012, traktując zmiany nierówności w tych okresach jako nie w pełni porównywalne⁸.

Wykres 1 pokazuje, że w obydwu badanych okresach, 1993–1997 i 1998–2012, nastąpił w Polsce znaczny wzrost nierówności dochodowej⁹. Indeksy Giniego i S80/20 dla ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji wzrosły w pierwszym okresie o odpowiednio 12,5% i 17,6%, w drugim okresie zaś o – 10,7% i 19,0%. W przypadku drugiego podokresu, 1998–2012, cały wzrost nierówności nastąpił w okresie 1998–2004. Od roku 2004 obserwujemy stabilizację poziomu nierówności w przypadku indeksu Giniego, a nawet niewielki 4-procentowy spadek nierówności w przypadku miary S80/S20. W okresie 1998–2012 współczynnik Giniego dla ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji wzrósł z 0,296 do

⁶ Więcej informacji na temat BBGD można znaleźć w pracy: GUS, *Metodologia badania budżetów gospodarstw domowych*, GUS, Warszawa 2011.

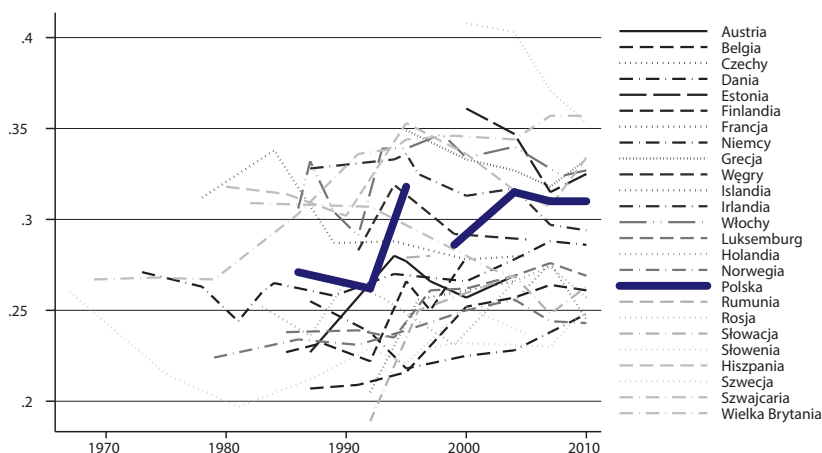
⁷ Zob. M. Brzeziński, B. Jancewicz, N. Letki, *Growing Inequalities*, *op. cit.*

⁸ Inny problem metodologiczny z danymi BBGD dotyczy okresu przed rokiem 1993. Do tego roku dane BBGD nie były w pełni reprezentatywne dla polskiej populacji. Dodatkowo, w roku 1993 wprowadzono ważną zmianę metodologiczną dotyczącą sposobu dobierania próby. Z tego powodu oszacowania nierówności przed i po 1993 r. nie są w pełni porównywalne. Zob. M.P. Keane, E.S. Prasad, *Inequality, Transfers, And Growth*, *op. cit.*

⁹ Wszystkie miary nierówności w tym artykule oparte na danych BBGD są ważone iloczynem wag skonstruowanych przez GUS i liczby członków gospodarstwa domowego. Wagi konstruowane przez GUS dla badania BBGD służą przywróceniu reprezentatywności próby ankietowej, która jest zaburzona ze względu na fakt, że różne osoby nie uczestniczą w badaniu z tym samym prawdopodobieństwem (np. bogaci częściej odmawiają uczestnictwa w badaniu ankietowym niż osoby osiągające średnie dochody). Problem wag skonstruowanych dla BBGD jest omówiony także w następnej części artykułu.

0,327. Zmiany nierówności dochodowej dla drugiej używanej miary dochodu indywidualnego (dochód do dyspozycji *per capita*) są podobne¹⁰.

Wykres 2. Indeks Giniego dla krajów europejskich w ostatnich trzech dekadach



Źródło: Luxembourg Income Study.

Wykres 2 przedstawia trendy w nierówności dochodowej mierzonej współczynnikiem Giniego w krajach europejskich w ciągu ostatnich trzech dekad. Dane pochodzą z bazy Luxembourg Income Study (LIS), która gromadzi i harmonizuje mikrodane ankietowe, w tym dane dochodowe, dla dużej liczby krajów¹¹. Rysunek 2 sugeruje, że w ciągu ostatnich trzech dekad w większości krajów europejskich nastąpił pewien wzrost nierówności dochodowej. W roku 2010, który jest ostatnim, dla którego dane w bazie LIS są dostępne, Polska sytuuje się w grupie krajów rozwiniętych o średnio wysokim poziomie nierówności dochodowej¹². Oznacza to pewien wzrost relatywnej pozycji Polski w rankingu krajów europejskich uporządkowanych według najwyższego poziomu nie-

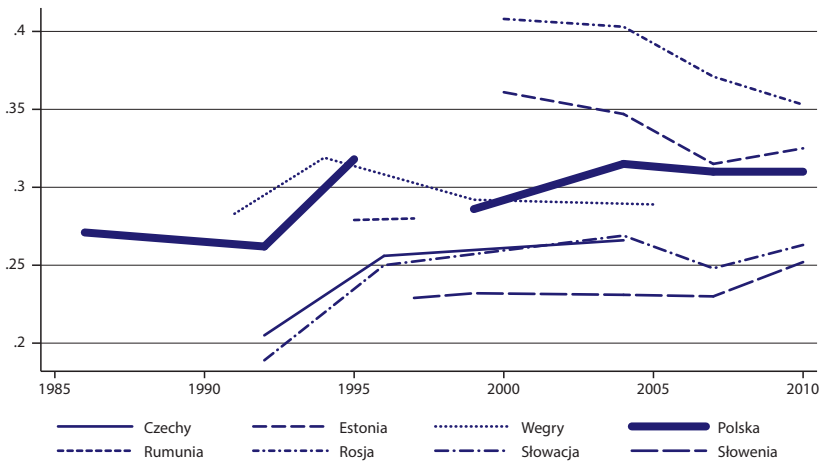
¹⁰ Obliczenia dla innych miar nierówności oraz innych koncepcji dochodu dają zbliżone rezultaty. Zob. M. Brzeziński, K. Kostro, *Income and consumption inequality*, op. cit.; M. Brzeziński, B. Jancewicz, N. Letki, *Growing Inequalities*, op. cit.

¹¹ Więcej informacji na temat LIS można znaleźć na stronie internetowej <http://www.lisdatacenter.org/>.

¹² Według danych Eurostatu, opartych na badaniu EU-SILC (omówionym w sekcji 3 niniejszego artykułu), współczynnik Giniego dla ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji w Polsce wynosił w 2012 r. 0,309. Średnia dla 28 krajów Unii Europejskiej wyniosła niemal dokładnie tyle samo (0,306).

równości dochodowych. Przesunięcie to jest wizualnie widoczne na rysunku 2. Wyższy poziom nierówności dochodowej niż Polska miały w roku 2010 tylko niektóre liberalne kraje anglosaskie (Wielka Brytania), kraje, które ucierpiały najsilniej w trakcie ostatniego światowego kryzysu gospodarczego (Hiszpania, Grecja, Włochy) i niektóre kraje postkomunistyczne (Rosja, Estonia).

Wykres 3. Indeks Giniego dla krajów potkomunistycznych Europy Środkowej i Środkowo-Wschodniej.



Źródło: Luxembourg Income Study.

Interesujące jest również porównanie ewolucji nierówności dochodowej w grupie krajów przechodzących transformację od gospodarki socjalistycznej do rynkowej. Wykres 3 przedstawia zmiany we współczynniku Giniego obliczonego dla ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji dla Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) w okresie 1990–2010. W większości krajów należących do tej grupy nierówność dochodowa w badanym okresie wyraźnie wzrosła. W latach 80. ubiegłego wieku Polska, obok ZSRR, była krajem o najwyższym poziomie nierówności dochodowej w badanej grupce krajów EŚW¹³. Jednak w późniejszych dekadach nierówności dochodowe w krajach bałtyckich oraz w Bułgarii i Rumunii wzrosły na tyle gwałtownie, że w roku 2010 kraje te charakteryzował wyraźnie wyższy poziom nierówności dochodowej niż w Pol-

¹³ Zob. I.G. Tóth, *Revisiting Grand Narratives of Growing Inequalities: Lessons From 30 Country Studies*, [w:] *Changing inequalities and their societal impacts in rich countries: Thirty countries' experiences*, B. Nolan i in. (red.), Oxford University Press, Oxford 2014.

sce¹⁴. Z drugiej strony nierówności dochodowe w takich krajach jak Czechy, Węgry, Słowacja i Słowenia nie rosły na tyle szybko, by ich poziom zbliżył się do obserwowanego w Polsce. Stąd kraje te w większości (poza Węgrami) charakteryzują się obecnie wyraźnie niższym poziomem nierówności dochodowych niż Polska. Podsumowując, wydaje się, że wzrost nierówności dochodowych w Polsce, jaki dokonał się w ostatnich dwóch dekadach, należał do umiarkowanie wysokich wśród krajów transformacji gospodarczej.

Problemy metodologiczne związane z pomiarem nierówności dochodowej w Polsce

W niniejszej części artykułu wskazane są najważniejsze problemy metodologiczne związane z jakością i dostępnością danych o dochodach gospodarstw domowych, które ograniczają możliwość precyzyjnego lub jednoznacznego wnioskowania o zmianach nierówności dochodowej w Polsce. Pierwszy problem jest związany z niezgodnością dynamiki nierówności dochodowej w ostatnich latach obliczonej na podstawie dwóch najbardziej wiarygodnych źródeł danych ankietowych o dochodach Polaków. Pierwszym z tych źródeł jest omawiane wcześniej GUS-owskie badanie BBGD, drugim badanie *The European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC), które od roku 2004 dostarcza możliwość międzynarodowego porównywania danych ankietowych o dochodach gospodarstw domowych w krajach Unii Europejskiej. Trendy w nierówności dochodowej dla ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji obliczone na podstawie BBGD i EU-SILC są ze sobą niezgodne (rysunek 4). W szczególności badanie EU-SILC wskazuje na znacznie wyższy poziom nierówności w roku 2004, który znacząco i stale spadał w okresie 2004–2011.

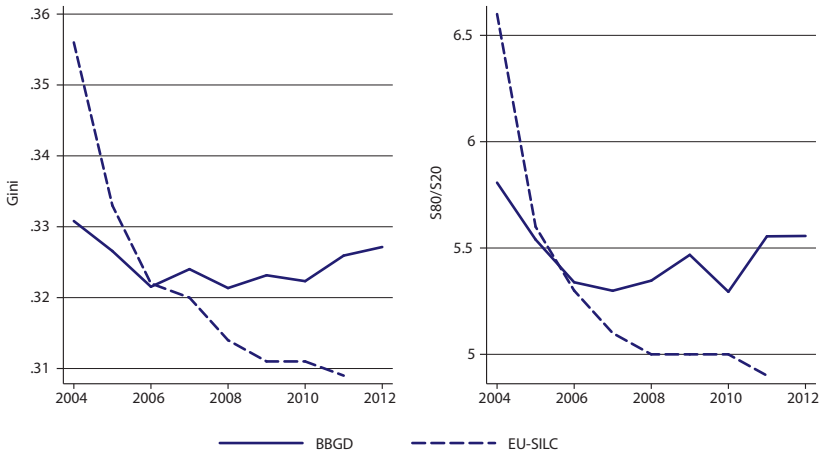
Niezgodność przedstawiona na rysunku 4 nie została dotychczas przekonująco wyjaśniona w literaturze naukowej. Wydaje się jednak, że wyniki uzyskane na podstawie danych EU-SILC należy traktować z większą ostrożnością, gdyż największe różnice pomiędzy oboma źródłami danych występują w pierwszym roku implementacji EU-SILC w Polsce (dane dochodowe za rok 2004), kiedy to prawdopodobieństwo wystąpienia trudności w implementacji badania jest największe¹⁵.

¹⁴ *Ibidem*. Wyjątkiem jest tu Estonia, która w roku 2010 miała zbliżony do Polski poziom współczynnika Giniego.

¹⁵ Należy zauważyć, że opisywane różnice w wartościach miar nierówności dla BBGD i EU-SILC mogą również wynikać z faktu, iż dochody gospodarstw domowych w BBGD są badane w ujęciu miesięcznym, a w EU-SILC w ujęciu rocznym. W związku z tym dochody w badaniu BBGD mogą być mniej reprezentatywne dla grup społecz-

Podobne stanowisko w stosunku do problemu przedstawionego na rysunku 4 przyjmuje OECD¹⁶.

Wykres 4. Nierówności dochodowe w Polsce wg BBGD i EU-SILC



Źródło: na podstawie BBGD oraz Eurostatu.

Drugi problem ograniczający wiarygodność wnioskowania o zmianach nierówności w Polsce na podstawie istniejących danych ankietowych dotyczy niewystarczającej reprezentatywności w tych badaniach gospodarstw osiągniętych wysokie dochody. Gospodarstwa tego typu z reguły częściej odmawiają uczestnictwa w statystycznych badaniach ankietowych. Zarówno BBGD, jak i EU-SILC nie stosują żadnych metod pozwalających na ograniczenie opisywanego zjawiska. Skutkiem opisywanego zjawiska w kontekście pomiaru nierówności dochodowej jest niedoszacowanie miar nierówności obliczonych na podstawie standardowych próbek. Jednym z możliwych rozwiązań omawianego problemu jest oszacowanie dochodów osób osiągniętych najwyższe dochody przy użyciu raczej danych z zeznań podatkowych niż danych pochodzących z badań ankietowych. W ostatnim czasie dane podatkowe stały się podstawowym źródłem oceny długookresowych trendów w nierówności dochodowej

nich, których dochody charakteryzują się dużą sezonowością (dotyczy to zwłaszcza rolników).

¹⁶ OECD, *Income Distribution Data Review – Poland*, 2012, <http://www.oecd.org/els/soc/OECDIncomeDistributionDataReview-Poland.pdf> [dostęp 3 lipca 2014 r.].

w wielu, głównie zamożnych krajach świata¹⁷. W przypadku wielu krajów dane tego typu są dostępne publicznie dla okresów znacznie dłuższych, sięgających czasem ponad stulecia, niż dane z badań ankietowych, które systematycznie zaczęto przeprowadzać w latach 70. ubiegłego wieku.

W przypadku Polski dane o dochodach pochodzące z zeznań podatkowych nie są generalnie publicznie dostępne. Wydaje się jednak, że uwzględnienie danych podatkowych lub zwiększenie reprezentatywności osób osiągających wysokie dochody podniosłoby znacznie wartości miar nierówności dla Polski. Wskazują na to rezultaty unikalnej pracy M. Kośnego, która oparta jest na danych dochodowych z zeznań podatników z województwa dolnośląskiego w okresie 2006–2010¹⁸. Badania te pokazują, że dochody najzamożniejszych w BBGD są wyraźnie zaniżone. O ile udział 10% osób osiągających najwyższe dochody w całkowitym dochodzie wynosi według BBGD w roku 2010 około 27%, to według danych z zeznań podatkowych jest to aż 40%. Wynik ten wskazuje, że poziom nierówności dochodowej szacowany na podstawie badań ankietowych może być poważnie zaniżony. Wydaje się również, że pożądanym byłoby publiczne udostępnienie przez Ministerstwo Finansów zanonimizowanych lub grupowych danych podatkowych na potrzeby badań naukowych poświęconych nierówności dochodowej.

Wreszcie trzeci problem związany z wykorzystywaniem istniejących danych ankietowych do pomiaru nierówności dochodowych w Polsce został ostatnio wskazany w pracy M. Mycka i M. Najsztuba¹⁹. Autorzy pokazali, że wagi używane przez GUS w badaniu BBGD w celu przywrócenia reprezentatywności próby nie spełniają swojego zadania. Innymi słowy, dane BBGD ważone wagami GUS dają rezultaty niezgodne z oficjalnymi statystykami pochodzącymi z innych źródeł. W omawianej pracy skonstruowane zostały nowe systemy wag oparte między innymi na statusie ekonomicznym respondentów i szeregu zmiennych podatkowych uzyskanych z innych źródeł²⁰. Używając wyżej wspomnianych nowych wag, autorzy szacują miary nierówności dochodowej (m.in. współczynnik Gi-

¹⁷ Zob. A.B. Atkinson, T. Piketty, E. Saez, *Top Incomes in the Long Run of History*, „Journal of Economic Literature” 2011, t. 49, nr 1.

¹⁸ M. Kośny, *Upper Tail of the Income Distribution in Tax Records and Survey Data: Evidence from Poland*, artykuł zaprezentowany na 32nd International Association for Research in Income and Wealth Conference, Boston, USA, 2012.

¹⁹ M. Myck, M. Najsztub, *Data and Model Cross-Validation to Improve Accuracy of Microsimulation Results: Estimates for the Polish Household Budget Survey*, Discussion Papers 1368, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, 2014.

²⁰ Dane te pochodzą z tzw. modelu mikrosymulacyjnego. Zob. L. Morawski, O. Bargain, M. Myck, M. Socha, *Model podatkowo-świadczeniowy dla Polski – SIMPL2003*, „Wiadomości Statystyczne” 2008, nr 4.

niego) w Polsce w okresie 2006–2011. Rezultaty wskazują, że współczynnik Giniego obliczony dla dochodów ważonych nowymi wagami może być znacząco wyższy (mniej więcej o 1–2 punkty procentowe) od współczynnika Giniego obliczonego dla dochodów ważonych wagami GUS-owskimi. Wyniki omawianego badania wskazują, że wagi skonstruowane przez GUS powinny być poddane dalszym badaniom, a oszacowanie trendów nierówności w Polsce wykorzystujących dane BBGD powinny zostać zweryfikowane przy użyciu alternatywnych systemów ważenia danych.

Przyczyny zmian nierówności dochodowych w Polsce

Prawdopodobnie najważniejszym czynnikiem odpowiedzialnym za wzrost nierówności dochodowej w Polsce w okresie transformacji gospodarczej, a zwłaszcza w okresie lat 90. i pierwszej połowy pierwszej dekady obecnego stulecia, był gwałtowny wzrost nierówności płac²¹. Związane było to z rosnącą premią edukacyjną dla dobrze wykształconych pracowników zatrudnionych w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji. W warunkach gospodarki rynkowej płacowa premia edukacyjna, która w czasach socjalizmu nie istniała lub była bardzo niska, zwiększyła się znacznie, sięgając ostatecznie poziomów bliskich krajom wysoko rozwiniętym. Tym samym głównym czynnikiem odpowiedzialnym za wzrost nierówności dochodowej w Polsce było przejście od centralnego systemu ustanawiania płac do systemu zdecentralizowanego w gospodarce rynkowej, które to przejście w warunkach radykalnych zmian strukturalnych i technologicznych w gospodarce prowadziło do przesunięcia popytu na pracę z sektora publicznego do sektora prywatnego i od pracowników fizycznych do profesjonalistów i wykwalifikowanej siły roboczej²². Zmiany te powodowały zatem z jednej strony szybki wzrost wynagrodzeń profesjonalistów i pracowników wysoko wykwalifikowanych, a z drugiej wolniejszy wzrost lub stagnację wynagrodzeń nisko wykwalifikowanych pracowników otrzymują-

²¹ B. Milanović, *Explaining the Increase in Inequality During the Transition*, „Economics of Transition” 1999, t. 7.; M.P. Keane, E.S. Prasad, *Changes in the Structure of Earnings during the Polish Transition*, „Journal of Development Economics” 2006, t. 80, nr 2; A. Newell, M. W. Socha, *The Polish Wage*, *op. cit.*; M. Brzeziński, B. Jancewicz, N. Letki, *Growing Inequalities*, *op. cit.*

²² J. Rutkowski, *Earnings Inequality in Transition Economies of Central Europe Trends and Patterns during the 1990s*, „Social Protection Discussion Paper Series” 2001, nr 0117; M.P. Keane, E. S. Prasad, *Changes in the Structure*, *op. cit.*; A. Newell, M.W. Socha, *The Polish Wage*, *op. cit.*

cych niskie płace. W latach 90. ubiegłego wieku wzrost nierówności dochodowej w Polsce, który odbywał się w wyniku opisanych wyżej mechanizmów, był jednak hamowany poprzez redystrybucyjny wpływ systemu transferów społecznych i podatków²³.

Innym czynnikiem, który może tłumaczyć wzrost nierówności dochodowych w Polsce, jest cykl koniunkturalny. Wzrost nierówności dochodowych w okresie 1998–2004 nakłada się na okres spowolnienia gospodarczego lat 1998–2002, kiedy to znacząco (z 10,7% w 1998 r. do 19,9% w 2002 r.) i długotrwale wzrosło bezrobocie, a wraz z nim również ubóstwo w wymiarze absolutnym. W okresie szybkiego wzrostu między 2006 a 2008 poziom bezrobocia spadł dramatycznie, a poziom nierówności ustabilizował się lub minimalnie obniżył.

Intrygującym, acz wciąż niezbadanym bezpośrednio problemem, jest kwestia dystrybucyjnych skutków nadzwyczajnej skali migracji z Polski do krajów Unii Europejskiej w okresie poakcesyjnym. Liczba Polaków przebywających czasowo poza granicami kraju wzrosła z około 1 mln w roku 2004 do ok. 2,3 mln. (6,6% populacji mieszkańców Polski) w roku 2007 i wyniosła ok. 2 mln w roku 2010²⁴. Zjawisko to potencjalnie mogło wpłynąć na poziom nierówności dochodowej w Polsce na różne sposoby, w zależności między innymi od struktury kwalifikacji i wykształcenia emigrujących pracowników. W pracy P. Kaczmarczyka pokazano, że największa fala migracyjna odbywała się w okresie wzrostu stopy zatrudnienia w gospodarce, a zmiany na polskim rynku pracy po roku 2004 były raczej wywołane przez fluktuacje związane z cyklem koniunktury niż procesy migracyjne²⁵. Według autora omawianej pracy migracje poakcesyjne miały niewielki wpływ na stopę bezrobocia i presję na wzrost płac. Można zatem domniemywać, że wpływ omawianych migracji na nierówność dochodową w Polsce był również niewielki.

Inną możliwością, przez którą migracje poakcesyjne z Polski mogły wpłynąć na poziom nierówności dochodowej, jest napływ transferów pieniężnych z zagranicy przekazywany krajowym gospodarstwom domowym przez polskich migrantów. Zagadnienie to zostało ostatnio zbadane przy użyciu danych BBGD z roku 2008²⁶. Główny rezultat pracy wskazuje, że opisywane transfery pienięż-

²³ B. Milanović, *op. cit.*; M.P. Keane, E.S. Prasad, *Changes in the Structure*, *op. cit.*; M. Giammatteo, *Inequality in Transition Countries: The Contributions of Markets and Government Taxes and Transfers*, 2006, LIS Working Paper nr 443.

²⁴ P. Kaczmarczyk, *Labour market impacts of post-accession migration from Poland* [w:] *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*, OECD, Paryż 2012.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ L. Barbone, K. Piętka-Kosińska, I. Topińska, *Wpływ przepływów pieniężnych na polską gospodarkę w latach 1992–2012*, CASE, Warszawa 2012.

ne redukowały indeks Giniego dla dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych o jeden punkt procentowy z 0,35 do 0,34. Oznacza, to że wpływ tego mechanizmu na nierówność dochodową jest raczej niewielki.

Inne czynniki, które często są wymieniane w literaturze przedmiotu jako potencjalne przyczyny wzrostu nierówności w Polsce, to transfer aktywów z sektora publicznego do prywatnego, wzrost znaczenia samozatrudnienia oraz rosnąca rola dochodów z własności i dochodów ze źródeł finansowych. W odniesieniu do ostatniego z tych czynników warto przywołać analizę przeprowadzoną w pracy P. Mitry i R. Yemtsova²⁷. Autorzy ci pokazali, że w przypadku Polski wzrost dochodów z własności i samozatrudnienia wpłynął znacząco na wzrost nierówności dochodowej w pierwszym okresie transformacji gospodarczej (1987–1994), ale miał niewielki wpływ w późniejszym okresie (1994–2002). Można stąd wnioskować, że analizowany czynnik odgrywał pomniejszą rolę w ogólnym wzroście nierówności dochodowej w Polsce.

Konsekwencje wzrostu nierówności w Polsce

Kwestie oddziaływania rosnących nierówności dochodowych w Polsce na zjawiska gospodarcze, społeczne, polityczne i inne są niezwykle trudne do zbadania. Potencjalnie wysoka nierówność dochodowa może odbijać się negatywnie na wzroście gospodarczym, zaufaniu w społeczeństwie, partycypacji politycznej, obywatelskiej i kulturowej, stanie zdrowia mieszkańców, przestępczości, mobilności społecznej, szczęściu i innych istotnych obszarach²⁸. W badaniach empirycznych, wykorzystujących wieloletnie dane dla dużej grupy krajów, nie stwierdzono jednak jednoznacznie, że nierówność dochodowa prowadzi do negatywnych wyników społecznych. Jeszcze trudniejszym zadaniem jest badanie skutków nierówności dla danego, pojedynczego kraju. W przypadku Polski tego typu badanie następuje następujących trudności.

Po pierwsze, szeregi czasowe zawierające dane o nierówności i jej potencjalnych skutkach, którymi dysponujemy dla Polski, są znacząco krótsze w porównaniu do większości krajów Zachodu. Po drugie, złożoność procesów gospodarczych podczas transformacji gospodarczej utrudnia wyodrębnienie wpływu nierówności na obserwowane zjawiska. Po trzecie, niezwykle trudno

²⁷ P. Mitra, R. Yemtsov, *Increasing Inequality in Transition Economies: Is There More to Come?*, The World Bank, Policy Research Working Paper Series nr 4007, 2006.

²⁸ Zob. np. S. Voitchovsky, *Inequality and Economic Growth* [w:] *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, W. Salverda, B. Nolan, T.M. Smeeding (red.), Oxford University Press, Oxford 2009; R.G. Wilkinson, K.E. Pickett, *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, Londyn 2009.

jest uchwycić opóźnienie, z jakim nierówność może wywołać określone skutki, co w połączeniu z krótkością szeregów czasowych dostępnych dla Polski niezwykle ogranicza możliwość wnioskowania.

Niektóre możliwe konsekwencje wzrostu nierówności dochodowych w Polsce były ostatnio przedmiotem badań kilku prac naukowych²⁹. Nie stwierdzono w nich istotnego bezpośredniego wpływu nierówności dochodowych na zjawiska stricte gospodarcze (wzrost gospodarczy), demograficzne (m.in. płodność) czy społeczne, takie jak np. przestępczość czy kapitał społeczny i zaufanie między ludźmi. Pewne możliwe efekty można jednak zaobserwować w sferze politycznej. Rosnąca nierówność dochodowa jest skorelowana ze spadkiem zaufania do instytucji politycznych, spadkiem frekwencji wyborczej i dramatycznie spadającym poziomem uzwiązkowienia. Wzrosła również wyraźnie akceptacja dla tezy, że nierówności dochodowe w Polsce są zbyt wysokie i akceptacja dla redystrybucyjnej roli państwa³⁰. Dodatkowo pokazano również, że rosnąca nierówność dochodowa w Polsce może być związana z rosnącym rozczarowaniem w stosunku do stanu polskiej gospodarki i jej reformowania, jak również z rosnącym przekonaniem, że wysokie dochody są niezasłużone i związane z korupcją³¹. Innymi słowy, wzrost nierówności dochodowej może podważać legitymizację systemu społeczno-gospodarczego w Polsce.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było przybliżenie podstawowych faktów dotyczących dynamiki nierówności dochodowej w Polsce, jak również zrelacjonowanie podstawowych ustaleń teoretycznych wyjaśniających obserwowane zmiany oraz przedstawienie możliwych konsekwencji tych zmian dla istotnych zjawisk gospodarczych, społecznych i politycznych. Najważniejsze konkluzje artykułu są następujące. W okresie od połowy lat 90. ubiegłego stulecia do po-

²⁹ M. Brzeziński, B. Jancewicz, N. Letki, *Growing Inequalities*, *op. cit.*; N. Letki, M. Brzeziński, B. Jancewicz, *The Rise of Inequalities in Poland and Their Impacts: When Politicians Don't Care but Citizens Do* [w:] *Changing Inequalities and Their Societal Impacts in Rich Countries: Thirty Countries' Experiences*, B. Nolan i in. (red.), Oxford University Press, Oksford 2014.

³⁰ Odkrycie korelacji pomiędzy nierównością dochodową a opisywanymi zjawiskami nie oznacza, że udowodniono, iż nierówność jest przyczyną tychże zjawisk. Wnioskowanie o przyczynowości jest w tym przypadku trudne z powodów metodologicznych przedstawionych na początku niniejszej sekcji artykułu.

³¹ I. Grosfeld, C. Senik, *The Emerging Aversion to Inequality*, „Economics of Transition” 2010, t. 18, nr 1.

łowy pierwszej dekady obecnego stulecia nierówność dochodowa w Polsce wzrosła znacząco. Poziom nierówności dochodowej po roku 2004 ustabilizował się. Obecnie nierówność dochodowa w Polsce w porównaniu do innych krajów europejskich kształtuje się na umiarkowanie wysokim poziomie. Główną przyczyną wzrostu nierówności dochodowej był wysoki wzrost zróżnicowania płac związany z wprowadzeniem zdecentralizowanego, rynkowego mechanizmu determinowania płac. Wstępna analiza możliwych skutków wzrostu nierówności dochodowej wskazuje na możliwe negatywne konsekwencje w sferze politycznej. Nierówność dochodowa w Polsce jest skorelowana ze spadkiem zaufania do instytucji politycznych, spadkiem frekwencji wyborczej i uzwiązkowania.

Bibliografia

- Atkinson A.B., Micklewright J., *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.
- Atkinson A.B., Piketty T., Saez E., *Top Incomes in the Long Run of History*, „Journal of Economic Literature” 2011, t. 49, nr 1.
- Barbone L., Piętka-Kosińska K., Topińska I., *Wpływ przepływów pieniężnych na polską gospodarkę w latach 1992–2012*, CASE, Warszawa 2012.
- Brzeziński M., Kostro K., *Income and consumption inequality in Poland, 1998–2008*, „Bank i Kredyt” 2010, t. 41, nr 4.
- Brzeziński M., Jancewicz B., Letki N., *Growing Inequalities and Their Impacts in Poland*, GINI Growing Inequalities’ Impact Country Report for Poland, Amsterdam 2013.
- Flemming J.S., Micklewright J., *Income distribution, economic systems and transition* [w:] *Handbook of Income Distribution*, t. 1, A.B. Atkinson, F. Bourguignon (red.), Elsevier, North Holland.
- Giammatteo M., *Inequality in Transition Countries: The Contributions of Markets and Government Taxes and Transfers*, 2006, LIS Working Paper nr 443.
- Grosfeld I., Senik C., *The Emerging Aversion to Inequality*, „Economics of Transition” 2010, t. 18, nr 1.
- GUS, *Metodologia badania budżetów gospodarstw domowych*, GUS, Warszawa 2011.
- Kaczmarczyk P., *Labour market impacts of post-accession migration from Poland* [w:] *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*, OECD, Paryż 2012.
- Keane M.P., Prasad E. S., *Inequality, Transfers, And Growth: New Evidence From The Economic Transition In Poland*, „Review of Economics and Statistics” 2002, t. 84, nr 2.
- Keane M.P., Prasad E.S., *Changes in the Structure of Earnings during the Polish Transition*, „Journal of Development Economics” 2006, t. 80, nr 2.

- Kośny M., *Upper Tail of the Income Distribution in Tax Records and Survey Data: Evidence from Poland*, artykuł zaprezentowany na 32nd International Association for Research in Income and Wealth Conference, Boston, USA, 2012.
- Letki N., Brzeziński M., Jancewicz B., *The Rise of Inequalities in Poland and Their Impacts: When Politicians Don't Care but Citizens Do*, w: *Changing Inequalities and Their Societal Impacts in Rich Countries: Thirty Countries' Experiences*, B. Nolan i in. (red.), Oxford University Press, Oksford 2014.
- Milanović B., *Explaining the Increase in Inequality During the Transition*, „Economics of Transition” 1999, t. 7.
- Mitra P., Yemtsov R., *Increasing Inequality in Transition Economies: Is There More to Come?*, „Policy Research Working Paper Series” 2006, nr 4007.
- Myck M., Najsztub M., *Data and Model Cross-Validation to Improve Accuracy of Microsimulation Results: Estimates for the Polish Household Budget Survey*, Discussion Papers 1368, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, 2014.
- Morawski L., Bargain O., Myck M., Socha M., *Model podatkowo-świadczeniowy dla Polski – SIMPL2003*, „Wiadomości Statystyczne” 2008, nr 4.
- Newell A., Socha M.W., *The Polish Wage Inequality Explosion*, „Economics of Transition” 2007, t. 15.
- OECD, *Income Distribution Data Review – Poland*, 2012, <http://www.oecd.org/els/soc/OECDIncomeDistributionDataReview-Poland.pdf>.
- Podkaminer L., *A Note on the Evolution of Inequality in Poland, 1992–1999*, „Cambridge Journal of Economics” 2003, t. 27.
- Rutkowski J., *Earnings Inequality in Transition Economies of Central Europe Trends and Patterns during the 1990s*, World Bank, Social Protection Discussion Paper Series nr 0117, 2001.
- Szulc A., *Economic Transition, Poverty, and Inequality: Poland in the 1990s*, „Statistics in Transition” 2000, t. 4.
- Tóth I.G., *Revisiting Grand Narratives of Growing Inequalities: Lessons From 30 Country Studies* [w:] *Changing inequalities and their societal impacts in rich countries: Thirty countries' experiences*, B. Nolan i in. (red.), Oxford University Press, Oksford 2014.
- Voitchovsky S., *Inequality and Economic Growth*, [w:] *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, W. Salverda, B. Nolan, T.M. Smeeding (red.), Oxford University Press, Oksford 2009.
- Wilkinson R.G., Pickett K.E., *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, Londyn 2009.

Nierówności na rynku pracy w Polsce

Inequalities in the labour market in Poland. The article explores the inequalities in the Polish labour market and reviews them in the broader European context. The first section provides a brief description of the situation in the domestic labour market versus other EU countries, as well as recent changes in the unemployment rate. The next section looks at the inequalities in the Polish labour market. The main groups of economically active population who are discriminated against are identified, namely: young people, graduates, low skilled labour-force, disabled, workers employed on flexible employment contracts, and foreigners. The situation of women with regard to equal treatment in employment is also assessed. The article concludes with some recommendations.

Słowa kluczowe: rynek pracy w Polsce, stopa bezrobocia, nierówności na rynku pracy, nierówności dochodowe w Polsce, dyskryminacja

Keywords: labour market in Poland, unemployment rate, inequalities in the labour market, income inequalities in Poland, discrimination

Doktor, adiunkt na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; e-mail: joczki@umk.pl.

Wstęp

Nierówności społeczne są nieodłącznym elementem każdej gospodarki. Brak równości pomiędzy jednostkami w społeczeństwie, w tym na rynku pracy, jest naturalny i do pewnego stopnia uzasadniony. Nierówności na rynku pracy mogą jednak oznaczać brak równych szans dla jednostek o takim samym potencjale, dyskryminację w oparciu o kryteria pozostające bez związku z wydajnością pracownika. Nieuzasadnione nierówności na rynku pracy są szkodliwe nie tylko

dlatego, że krzywdzą osobę, która jest dyskryminowana, ale również dlatego, że ich występowanie prowadzi do nieefektywnego i nieoptymalnego dysponowania zasobami pracy i kapitałem ludzkim. Cel artykułu to analiza nierówności na rynku pracy w Polsce. Przedstawiono w nim podstawowe zmiany na rynku pracy, które wystąpiły od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej. Analizie poddano zakres nierówności na rynku pracy ze względu na wiek, płeć, wykształcenie, miejsce zamieszkania i pochodzenie. Scharakteryzowano również nierówności wynikające ze stosowania nietypowych form zatrudnienia, a na podstawie przeprowadzonych analiz sformułowano wnioski i rekomendacje.

Sytuacja na rynku pracy w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej

Akces Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. zapoczątkował systematyczną poprawę sytuacji na rynku pracy. Wśród tych głównych tendencji, które wystąpiły w ostatnim dziesięcioleciu należy odnotować: wzrost poziomu zatrudnienia, dynamiczny spadek stopy bezrobocia oraz wzrost aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia¹. Liczba pracujących w Polsce wzrosła po przystąpieniu do UE o ponad 2 mln osób, do poziomu 15 573 tys. w I kwartale 2014 r. (tabela 1). Najwięcej miejsc pracy utworzono w tym okresie w sektorze usług – ponad 1,7 mln – w efekcie liczba osób zatrudnionych w tym sektorze gospodarki wyniosła ponad 9 mln osób, co stanowiło 58,3% ogółu pracujących. Wzrost zatrudnienia zanotowano również w przemyśle – liczba pracujących w tej części gospodarki zwiększyła się o ok. 860 tys. – do niemal 4,7 mln osób w 2014 r., co stanowi 30,1% ogółu pracujących.

Tabela 1. Pracujący w okresie I kw. 2004 – I kw. 2014 (w tys.)

	I kw. 2004 r.	I kw. 2014 r.
Liczba pracujących, w tym w:	13 465	15 573
rolnictwie	2 285	1 799
przemyśle	3 832	4 695
usługach	7 347	9 073

Źródło: GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy*, Warszawa 2004 i 2014.

¹ Współczynnik aktywności zawodowej jest stosunkiem liczby osób aktywnych zawodowo, czyli pracujących i bezrobotnych do populacji w wieku produkcyjnym. Wskaźnik zatrudnienia mierzy udział procentowy osób zatrudnionych w populacji w wieku produkcyjnym.

Natomiast zatrudnienie w sektorze rolnym spadło w okresie poakcesyjnym o niemal pół miliona osób. Zmianę tę, mimo że oznacza ona ograniczenie liczby dostępnych miejsc pracy, należy uznać za pozytywną. Chociaż poziom zatrudnienia w rolnictwie zmniejszył się, udział zatrudnionych w tym sektorze pozostaje w Polsce jednym z najwyższych spośród krajów Unii Europejskiej, bo aż 11,6%, przy czym średnia dla UE wynosi około 5%². Z ekonomicznego punktu widzenia niską wydajność pracy w polskim rolnictwie można interpretować jako nadzatrudnienie, nieefektywne zatrudnienie lub ukryte bezrobocie. Szacuje się, że skala tego zjawiska może sięgać nawet kilkuset tysięcy osób. W przyszłości oczekiwanym kierunkiem zmian w polskim sektorze rolnym będzie dalszy odpływ siły roboczej do innych sektorów gospodarki, a przede wszystkim usług³.

Zmiany udziałów zatrudnienia w głównych sektorach polskiej gospodarki zaprezentowano na wykresie 1. Widoczne są dwie długookresowe tendencje: stały wzrost udziału sektora usług oraz spadek znaczenia rolnictwa⁴. Udział przemysłu od wielu lat pozostaje na poziomie nieco powyżej 30%.

Polska, ze stopą bezrobocia na poziomie 10,6%⁵, sytuuje się nieco poniżej średniego poziomu europejskiego (wykres 2). Najwyższą stopę bezrobocia w UE, przekraczającą 25%, notuje się w Grecji i Hiszpanii, natomiast najkorzystniejsza sytuacja na rynku pracy występuje w Niemczech i Austrii, gdzie wskaźnik ten nie przekracza 5,5%.

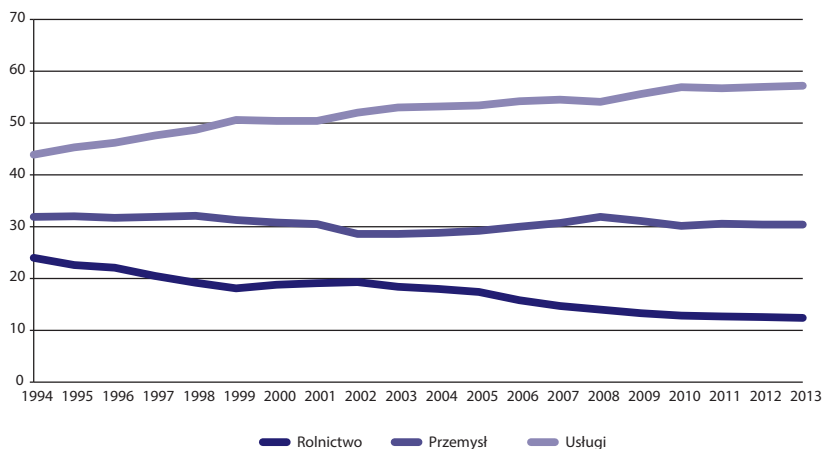
² Spadek zatrudnienia w rolnictwie jest wynikiem procesu zwiększania wydajności pracy w tym sektorze. Mimo występowania w ciągu ostatnich dwóch dekad pozytywnych prowadzących tendencji, produktywność pracy w polskim rolnictwie pozostaje wciąż na zbyt niskim poziomie. Sektor rolny tworzy mniej niż 4% polskiego PKB, podczas gdy jego udział w zatrudnieniu przekracza 11%. Proces wyrównywania poziomów wydajności pracy w rolnictwie w Polsce i UE będzie wymagał dalszego odpływu siły roboczej z tego sektora do przemysłu i usług.

³ W tym kierunku oddziałują instrumenty polityki rolnej stymulujące dywersyfikację działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, m.in. rozwój agroturystyki i innej działalności usługowej.

⁴ Tendencje te uległy wyhamowaniu na przełomie wieków, kiedy wystąpiło w Polsce silne spowolnienie gospodarcze połączone z dynamicznym wzrostem bezrobocia. Sytuacja ta zatrzymała na kilka lat przemiany w strukturze zatrudnienia na polskim rynku pracy.

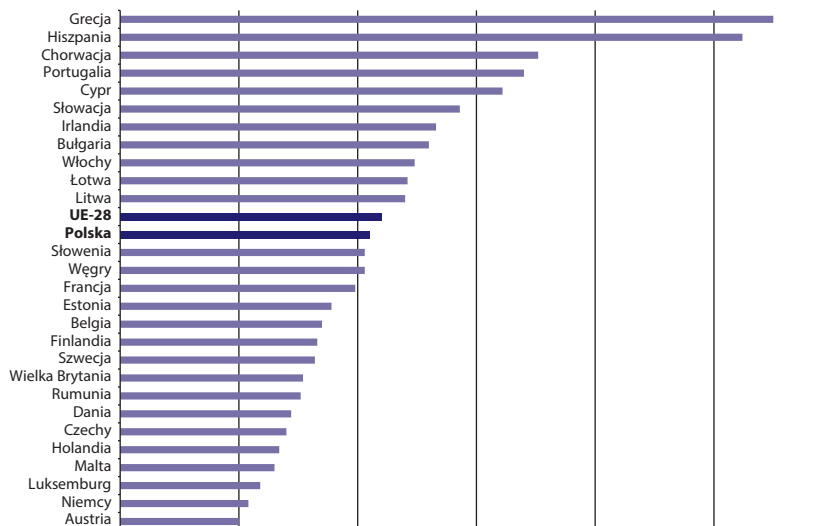
⁵ Stopa bezrobocia, którą wykorzystuje się do porównań międzynarodowych, obliczana jest na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) przeprowadzanego przez Główny Urząd Statystyczny. Stopa bezrobocia BAEL jest zwykle niższa niż stopa bezrobocia rejestrowanego, która jest obliczana na podstawie rejestrów urzędów pracy i pod koniec I kwartału 2014 r. wynosiła 13,5%. Stopa bezrobocia rejestrowanego jest obliczana w każdym kraju na podstawie krajowych przepisów, często w różny sposób definiujących osobę bezrobotną. Dlatego też nie nadaje się do porównań międzynarodowych.

Wykres 1. Zatrudnienie w sektorach polskiej gospodarki w latach 1994–2013 (w %)



Źródło: Międzynarodowa Organizacja Pracy.

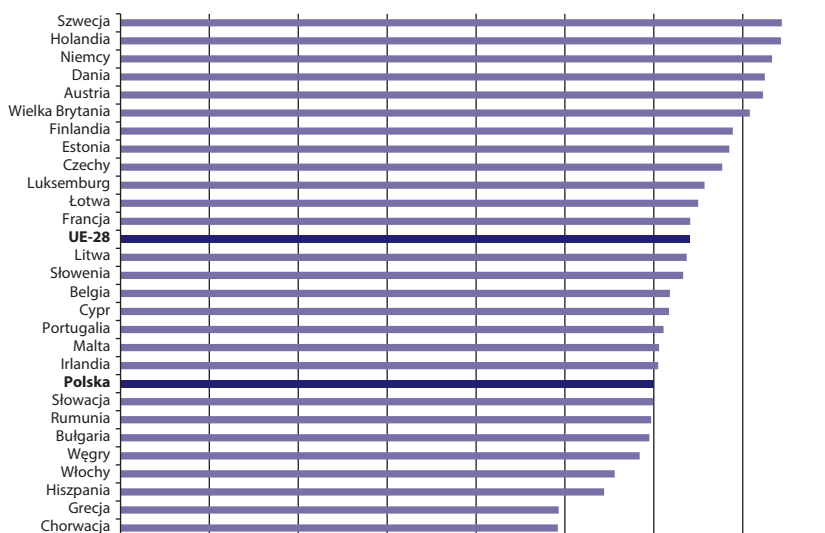
Wykres 2. Stopa bezrobocia w Unii Europejskiej w 2013 r.



Źródło: Eurostat.

Bardzo popularną miarą charakteryzującą rynek pracy jest również wskaźnik zatrudnienia w populacji w wieku produkcyjnym. Jego poziom zdeterminowany jest z jednej strony stopniem trudności znalezienia pracy przez osoby jej poszukujące, z drugiej zaś odsetkiem populacji w wieku produkcyjnym, ale bierniej zawodowo, czyli osób, które nie pracują i nie poszukują zatrudnienia. Im większy odsetek osób w wieku produkcyjnym jest aktywnych zawodowo i im łatwiej znaleźć zatrudnienie, tym wyższy jest poziom wskaźnika zatrudnienia.

Wykres 3. Wskaźnik zatrudnienia w Unii Europejskiej w 2013 r.



Źródło: Eurostat.

Na polskim rynku pracy wskaźnik zatrudnienia jest mniej korzystny niż stopa bezrobocia w porównaniu z sytuacją na rynkach pracy innych państw UE. Wartość wskaźnika na poziomie 60% jest niższa niż w większości krajów UE (wykres 3) i jest skutkiem relatywnie dużej populacji osób biernych zawodowo w polskim społeczeństwie. W szczególności problem niskiej aktywności ekonomicznej dotyczy kobiet oraz osób w wieku powyżej 50 lat. Aktywność zawodowa kobiet w Polsce jest niższa niż mężczyzn, między innymi z powodu ograniczonej dostępności do instytucji opieki nad małymi dziećmi. Pod względem liczby dzieci w wieku od 3 lat do wieku obowiązku szkolnego objętych opieką przedszkolną Polska plasuje się na przedostatnim miejscu w Unii Europejskiej (wyprzedza jedynie Rumunię) z udziałem na poziomie 43%, przy średniej dla

28 państw UE wynoszącej 83%⁶. Odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych opieką w ramach wyspecjalizowanych instytucji wynosi w naszym kraju zaledwie 3% i jest dziesięciokrotnie niższy niż średnia dla Unii Europejskiej⁷.

Sytuacja na polskim rynku pracy przed przystąpieniem do UE była znacznie trudniejsza niż jest obecnie – stopa bezrobocia przekraczająca 20% lokowała wówczas Polskę na pierwszym miejscu w UE pod względem poziomu tego wskaźnika. Tak wysoka stopa bezrobocia była skutkiem przede wszystkim ograniczonego popytu na pracę spowodowanego niskim wzrostem gospodarczym w pierwszych latach obecnego stulecia oraz szybkiego wzrostu podaży pracy związanego z napływem na rynek pracy pokolenia wyżu demograficznego – osób urodzonych na początku lat 80. ubiegłego stulecia. Od czasu przystąpienia Polski do UE, kiedy zanotowano rekordowo wysoką stopę bezrobocia, rozpoczął się dynamiczny trend spadkowy – wskaźnik bezrobocia obniżył się z poziomu ponad 20% w 2004 r. do ok. 7% w 2007 r. Spadek stopy bezrobocia o ponad 13 punktów procentowych w ciągu zaledwie 3 lat jest zjawiskiem niespotykanym, nie tylko w skali Polski. Na wystąpienie tak szybkich zmian miały wpływ czynniki, które kształtowały popyt na pracę i podaż pracy, które jednak po 2004 r. oddziaływały w odwrotnym kierunku. Po pierwsze, w przeciwieństwie do lat poprzednich, po akcesji do UE odnotowano silny wzrost popytu na pracę. W ciągu zaledwie kilku lat zostało utworzonych w polskiej gospodarce ponad 2 mln nowych miejsc pracy. Po drugie, w tym samym okresie wystąpił silny spadek podaży pracy spowodowany emigracją około miliona Polaków w odpowiedzi na otwarcie rynków pracy w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji w maju 2004 r.

Spadek bezrobocia odnotowano we wszystkich grupach wiekowych, dotyczył on zarówno kobiet, jak i mężczyzn z każdym poziomem wykształcenia (tabela 2).

⁶ European Commission, *Report on Progress on Equality between Women and Men in 2013*, Bruksela 2014, s. 12, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/swd_2014_142_en.pdf.

⁷ Wydłużenie urlopu macierzyńskiego do 156 tygodni (do poziomu najwyższego spośród wszystkich krajów OECD) może nieco utrudniać aktywizację zawodową kobiet. Większość krajów wysoko rozwiniętych, zamiast wydłużać urlopy macierzyńskie i wychowawcze, stara się poprawiać dostępność przedszkoli i żłobków przez stymulowanie wzrostu liczby tego typu placówek oraz subsydiowanie kosztów za korzystanie z nich.

Tabela 2. Zmiany stopy bezrobocia w okresie 2004–2014 (w %)

Stopa bezrobocia	I kw. 2004	I kw. 2014
BAEL	20,7	10,6
bezrobocie rejestrowane	20,4	13,5
według płci:		
mężczyźni	20,2	10,3
kobiety	21,3	11,0
zamieszkujący:		
w mieście	21,3	10,3
na wsi	19,6	11,1
w wieku:		
15–24	45,9	27,2
25–34	21,7	11,6
35–44	16,6	8,0
45 lat i więcej	15,4	7,8
z wykształceniem:		
wyższym	7,1	5,4
średnim zawodowym	18,6	10,0
średnim ogólnokształcącym	22,8	13,2
zasadniczym zawodowym	25,3	13,2
gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym	30,1	22,6

Uwaga: dane o stopie bezrobocia pochodzą z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności z wyjątkiem przypadku, kiedy podano, że dotyczą one stopy bezrobocia rejestrowanego.

Źródło: na podstawie danych GUS.

Nierówności na rynku pracy ze względu na wiek, wykształcenie i miejsce zamieszkania

W Polsce, podobnie jak w większości krajów wysoko rozwiniętych, najbardziej narażone na bezrobocie są osoby młode – ponad 27% aktywnych zawodowo Polaków w wieku do 24 lat pozostaje bez zatrudnienia. Pomimo że stopa bezrobocia dla ogółu siły roboczej jest w Polsce niższa niż średnio w UE, wskaźnik ten obliczony dla osób młodych jest w naszym kraju wyższy niż średnia unijna – 23%. Choć poprawa sytuacji zatrudnieniowej osób młodych w Polsce jest wyraźna – w 2004 r. stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej wynosiła niemal 46% – relatywny spadek tego wskaźnika jest najmniejszy spośród wszystkich grup wiekowych. O ile, średnio rzecz biorąc, stopa bezrobocia dla ogółu populacji spadła o około 50% (z 20,7% do 10,6%), to w najmłodszej grupie

wiekowej spadła ona o nieco ponad 40%. Oznacza to, że pozytywne tendencje na rynku pracy, które ujawniły się w czasie członkostwa naszego kraju w UE, w stosunkowo najmniejszym stopniu objęły osoby młode.

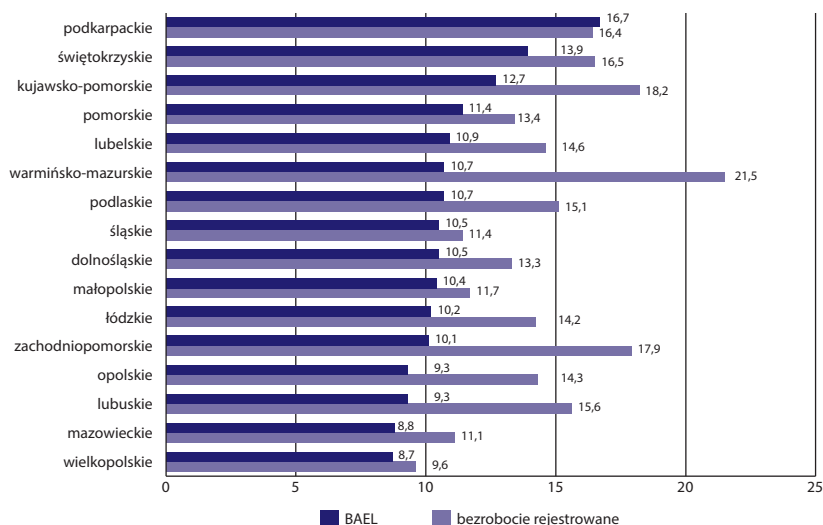
Szczególnie trudna sytuacja osób młodych na rynku pracy wynika przede wszystkim z ich niewielkiego doświadczenia zawodowego. W Unii Europejskiej z aktywizacją zawodową osób w wieku 15–24 najlepiej radzą sobie Niemcy i Austria, gdzie odsetek bezrobotnych w tej grupie wiekowej notuje się odpowiednio: 7,9% i 9,2%. W krajach tych stosowany jest tzw. system dualnego kształcenia, w ramach którego młodym ludziom oferowane jest kształcenie w kierunkach i specjalnościach pożądanym przez pracodawców, połączone z trwającymi wiele miesięcy praktykami zawodowymi.

W relatywnie najlepszej sytuacji zatrudnieniowej znajdują się w Polsce osoby w wieku powyżej 45 lat – stopa bezrobocia w tej grupie wynosi zaledwie 7,8%. Dane te przeczą dość rozpowszechnionej opinii, że osoby starsze borykają się ze szczególnie dużymi problemami na rynku pracy. Opinia o trudnej sytuacji osób starszych może wynikać z dość powierzchownej interpretacji wskaźników zatrudnienia i wskaźników aktywności zawodowej, które rzeczywiście dla tej populacji osiągały w ostatnich latach dość niskie wartości. Nieduża, w porównaniu z większością krajów UE, aktywność zawodowa osób starszych w Polsce wynikała jednak nie tyle z dyskryminacji na rynku pracy, jak była skłonna uważać część specjalistów, ile z wycofywania się przez te osoby z rynku pracy i powszechnego korzystania przez nie z uprawnień do wcześniejszej emerytury. W przypadku dobrowolnego przejścia na wcześniejszą emeryturę dana osoba zasilala szeregi biernych zawodowo, czyli osób nieposiadających zatrudnienia, ale również nieposzukujących pracy. Trudno więc w tym przypadku mówić o dyskryminacji przez pracodawców, tym bardziej, że w ciągu całej ostatniej dekady problem bezrobocia w najmniejszym stopniu dotyczył osoby w wieku 45 lat i więcej.

Poza wiekiem istotnym czynnikiem różnicującym sytuację na rynku pracy jest poziom wykształcenia. Wykształcenie wyższe wciąż pozostaje najlepszą inwestycją poprawiającą szansę na zatrudnienie. Wśród aktywnych zawodowo osób posiadających dyplom wyższej uczelni zaledwie 5,4% nie miało pracy (tabela 2). W znacznie gorszym położeniu są osoby legitymujące się wykształceniem zasadniczym zawodowym, średnim zawodowym i średnim ogólnokształcącym, wśród których odpowiednio 13,2%, 10% i 13,2% nie może znaleźć pracy. W najtrudniejszej sytuacji znajdują się osoby z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym – aż 22,6% osób z tej grupy nie znajduje zatrudnienia.

Nierówności na rynku pracy szczególnie dotyczą osób niepełnosprawnych. Wprawdzie sytuacja tej grupy poprawiła się w ciągu ostatniej dekady – stopa bezrobocia wśród niepełnosprawnych obniżyła się z 27,8% w 2005 r. do 17,4%

Wykres 4. Stopa bezrobocia rejestrowanego i wg BAEL w I kwartale 2014 r. (w %)



Uwaga: dla bezrobocia rejestrowanego przyjęto dane z marca 2014 r.
Źródło: na podstawie danych GUS.

w I kwartale 2014 r., jednak niepełnosprawność ciągle pozostaje jednym z głównych czynników narażających na bierność zawodową, bezrobocie i ubóstwo.

Jedną z przyczyn nierównego dostępu do zatrudnienia jest zróżnicowanie regionalne sytuacji na rynku pracy. Występowanie obszarów charakteryzujących się trwale wysokim bezrobociem w połączeniu z niewielką możliwością przemieszczania się siły roboczej prowadzi do tworzenia się enklaw biedy i wykluczenia społecznego. Najwyższą w Polsce stopę bezrobocia (według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności) notuje się w województwie podkarpackim – 16,7% (wykres 4). Niekorzystna sytuacja na rynku pracy wstępuje również w województwach: świętokrzyskim – 13,9% i kujawsko-pomorskim – 12,7%. Co ciekawe, analiza bezrobocia rejestrowanego prowadzi do odmiennych wniosków: według tego wskaźnika najtrudniejsza sytuacja na rynku pracy wystąpiła na początku 2014 r. w województwie warmińsko-mazurskim – aż 21,5% zasobów siły roboczej w tym województwie nie znajdowało zatrudnienia⁸.

⁸ Zaskakujący jest stosunkowo niewysoki poziom stopy bezrobocia BAEL w tym województwie – 10,7%, czyli prawie o 11 punktów procentowych niższy niż stopa bezrobocia rejestrowanego. Różnicę pomiędzy stopą bezrobocia rejestrowanego

Nierówności na regionalnych rynkach pracy mogą zostać ograniczone poprzez poprawę mobilności siły roboczej. Osoby aktywne zawodowo z obszarów zagrożonych bezrobociem powinny poszukiwać zatrudnienia nie tylko w miejscu swojego zamieszkania. Niestety wewnątrzkrajowa mobilność przestrzenna jest w Polsce znacznie niższa niż w krajach UE. Większość Polaków mieszka w miejscowościach, z których pochodzi lub w których spędziła całe swoje dorosłe życie, a osoby mobilne z reguły przeprowadzały się do miejscowości leżących w granicach województwa, na ogół w promieniu do 50 km od poprzedniego miejsca zamieszkania. Najczęstszym powodem migracji jest nie wykonywana praca, ale względy rodzinne i mieszkaniowe. Najważniejszymi czynnikami ograniczającymi mobilność przestrzenną są:

- zbyt wysokie koszty wynajmu, zakupu mieszkania, w szczególności w dużych miastach,
- zbyt wysokie koszty utrzymania,
- bliskość rodziny w obecnym miejscu zamieszkania,
- obawa przed trudnościami ze znalezieniem zatrudnienia.

Organizacja OECD wskazuje jako jedno z możliwych działań zwiększających mobilność siły roboczej poprawę dostępności transportu publicznego, przy czym w Polsce niewystarczająco rozwinięty jest w szczególności transport kolejowy⁹. Mobilność przestrzenną poprawiłby też według raportu tej organizacji lepiej rozwinięty rynek wynajmu mieszkań w Polsce.

Nierówności dochodowe

Jednym z najczęściej analizowanych aspektów nierówności na rynku pracy są nierówności dochodowe. Ich skalę mierzy się najczęściej współczynnikami rozproszenia dochodów lub relacją poziomów dochodu, czyli najlepiej zarabiających do najmniej zarabiających (np. dziewiątego do pierwszego decyla rozkładu dochodów), odsetkiem dochodów ogółem uzyskiwanych przez 1, 5 lub 10% najlepiej zarabiających oraz – bardzo często wykorzystywanym w celu porównań międzynarodowych – współczynnikiem Giniego.

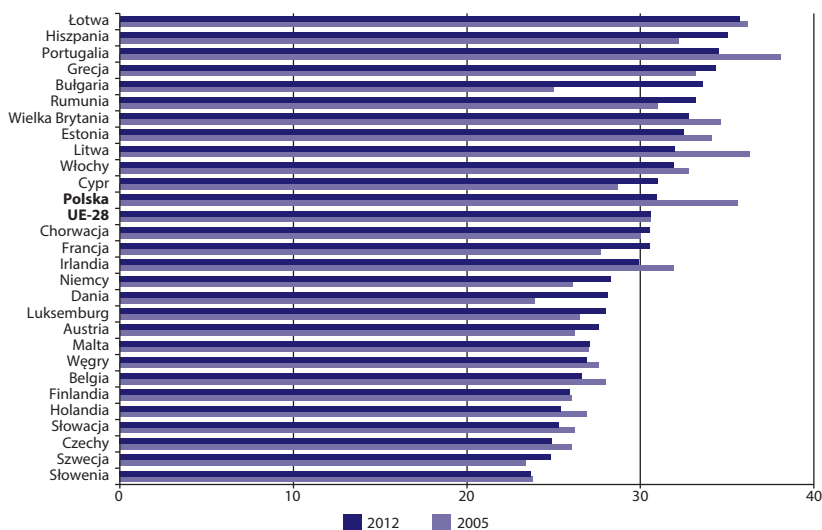
Wykres 5 prezentuje wartości współczynnika Giniego dla krajów Unii Europejskiej w 2005 i 2012 r. Wynika z niego, że w 2012 r. nierówności dochodowe

a bezrobociem BAEL interpretuje się zwykle jako oszacowanie rozmiarów zatrudnienia w szarej strefie. Stopa bezrobocia rejestrowanego jest z reguły wyższa niż BAEL, ponieważ część osób zarejestrowanych jako bezrobotne w rzeczywistości jest zatrudnionych w szarej strefie i nie poszukuje pracy.

⁹ OECD, *OECD Economic Surveys. Poland*, Paryż 2014, s. 23.

w Polsce nie odbiegały istotnie od średniego poziomu w UE. W ciągu ostatnich 8 lat zanotowano w naszym kraju znaczny spadek dysproporcji dochodowych, ponieważ jeszcze w 2005 r. Polska była wśród kilku krajów UE o najwyższych nierównościach dochodowych. W ostatnich latach nastąpiła więc istotna poprawa w rozkładzie dochodów w naszym kraju.

Wykres 5. Nierówności dochodowe mierzone współczynnikiem Giniego w krajach UE w latach 2005 i 2012



Źródło: Eurostat, *Statistics on Income and Living Conditions*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.

Chociaż część specjalistów wskazuje, że spadek wartości współczynnika Giniego w Polsce w analizowanym okresie wynika z przeszacowania jego wartości w 2005 r.¹⁰, to inne miary nierówności również wskazują na istotne zmniejszenie się dysproporcji dochodowych w ciągu ostatniej dekady. Wskaźnik opisujący odsetek dochodów, który trafia do 1% populacji o najwyższych dochodach, wyniósł w Polsce w 2005 r. 5,7%, natomiast w 2013 r. jego wartość wyniosła już 4,5%. Oznacza to, że obecnie 1% najlepiej zarabiających osób aktywnych zawodowo gromadzi 4,5% ogółu dochodów rozporządzalnych, a uzyskiwanych

¹⁰ Por. OECD, *Income Distribution Data Review – Poland*, 2012, <http://www.oecd.org/els/soc/OECDIncomeDistributionDataReview-Poland.pdf>.

przez wszystkich zatrudnionych. Dla porównania, wartość odpowiedniego wskaźnika dla 27 państw UE była w 2012 r. wyższa niż w Polsce i wynosiła 5%¹¹.

Przy rozpatrywaniu nierówności dochodowych częstym obszarem analiz jest zróżnicowanie dochodów ze względu na płeć. Część badaczy wskazuje, że niższy poziom dochodów uzyskiwanych przez kobiety w porównaniu z mężczyznami może świadczyć o występowaniu dyskryminacji na rynku pracy. Niższe wynagrodzenia uzyskiwane przez kobiety mogą jednak być skutkiem oddziaływania czynników niewynikających z nierównego traktowania. W szczególności, nierówności dochodowe ze względu na płeć mogą wynikać z:

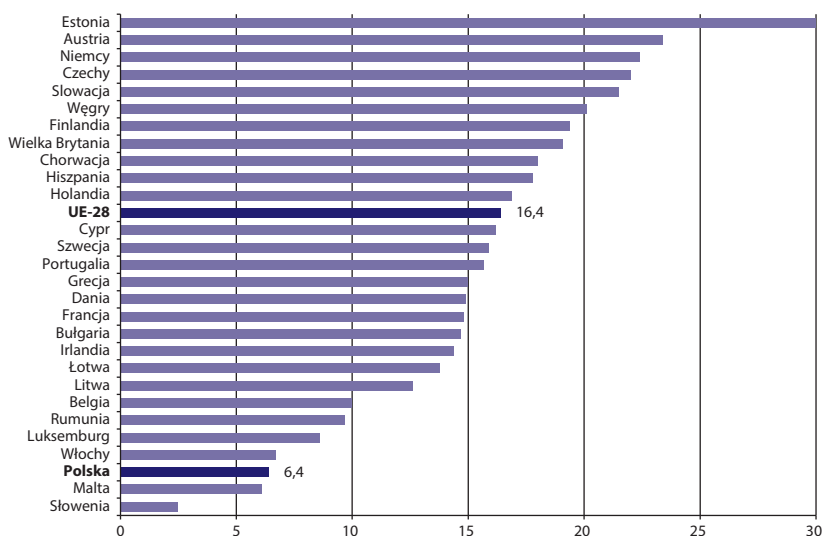
- krótszego czasu pracy (mniejszej liczby nadgodzin, większej reprezentacji kobiet w formach zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy),
- koncentracji zatrudnienia kobiet w branżach, w których zarobki są nie-wysokie, np. w edukacji, służbie zdrowia,
- niższych oczekiwań płacowych kobiet w porównaniu z mężczyznami, mniejszej determinacji w dążeniu do uzyskania wyższego wynagrodzenia,
- mniejszego zainteresowania kobiet obejmowaniem najwyższych stanowisk menedżerskich, w przypadku których wynagrodzenie jest wielokrotnie wyższe w porównaniu z resztą stanowisk.

Raport Komisji Europejskiej z 2014 r. prezentuje dane, według których nierówności dochodowe ze względu na płeć (*gender pay gap*) są w Polsce jednymi z najniższych w Unii Europejskiej (wykres 6). Kobiety zarabiają w Polsce średnio o 6,4% mniej niż mężczyźni. Dla porównania, średnia różnica w wynagrodzeniach ze względu na płeć w UE wynosi 16%, a u naszego zachodniego sąsiada różnica ta przekracza 22%.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza danych o dochodach do dyspozycji po uwzględnieniu transferów socjalnych, czyli tej kategorii dochodu, która najlepiej obrazuje rzeczywisty poziom życia i stopień narażenia na ubóstwo. Ze względu na tę kategorię dochodu w Polsce notuje się jedno z najmniejszych w UE nierówności ze względu na płeć – dochody do dyspozycji netto kobiet są, średnio rzecz biorąc, jedynie o 2,4% niższe niż wynagrodzenia mężczyzn. Co więcej, w populacji w wieku poniżej 60 lat, czyli w grupie osób w większości w wieku produkcyjnym, mężczyźni dysponują niższymi dochodami niż kobiety, średnio o 0,8%. Dodatkowo, jeżeli do pomiaru średniego dochodu do dyspozycji przyjmiemy się medianę, a nie średnią, Polska jest jednym z zaledwie trzech krajów UE, w których notuje się wyższe dochody do dyspozycji wśród kobiet niż w populacji mężczyzn. Zatem wykorzystanie do pomiaru nierówności dochodowych nie tyl-

¹¹ W czasie przygotowywania opracowania nie była jeszcze dostępna średnia wartość wskaźnika dla krajów UE w roku 2013.

Wykres 6. Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn (*gender pay gap*) w krajach UE w 2012 r.



Źródło: Komisja Europejska, *Tackling the Gender Pay Gap in the European Union*, Luksemburg 2014, s. 12–13.

ko dochodu z pracy, ale również rozporządzalnego dochodu w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego, uwzględniającego transfery socjalne, prowadzi do konkluzji, że sytuacja żadnej z płci nie jest istotnie uprzywilejowana. Pod względem każdej z wykorzystanych miar dochodu Polska należy do krajów Unii Europejskiej o najniższych dysproporcjach dochodowych ze względu na płeć.

Nierówności na rynku pracy ze względu na płeć mogą się manifestować nie tylko poziomem uzyskiwanych dochodów, ale również nierównym dostępem do stanowisk menedżerskich, w szczególności zaś dostępu do członkostwa w zarządach firm. We wszystkich krajach UE wśród członków zarządów dużych spółek przeważają mężczyźni. Państwami, w których notuje się najwyższy udział kobiet, niemal 30%, na najwyższych stanowiskach kierowniczych w dużych przedsiębiorstwach, są Finlandia i Łotwa. W Polsce zaledwie co dziesiąty członek zarządu dużej spółki to kobieta – wskaźnik ten jest w naszym kraju niższy niż średnia wartość dla UE – 16,6%¹². Należy jednak zwrócić uwagę, że jeszcze

¹² Komisja Europejska, *Women and Men in Leadership Positions in the European Union*, Bruksela 2013, s. 6.

w 2010 r. wskaźnik ten dla średniej europejskiej wynosił 11,8%, czyli nie odbiegał znacznie od obecnej wartości dla Polski – 10,3%. O występowaniu w naszym kraju ponadprzeciętnie dużych, w relacji do średniej europejskiej, nierówności w dostępie kobiet do stanowisk zarządzających świadczy też jeden z najwyższych wskaźników udziału w spółkach, w zarządach których zasiadają wyłącznie mężczyźni – takich firm jest u nas aż 53%. Wyższe odsetki spółek z zarządami składającymi się wyłącznie z mężczyzn notuje się jedynie na Maltcie i w Estonii. We Francji, Szwecji i Finlandii takich firm nie ma w ogóle¹³.

Znacznie lepsza jest natomiast pozycja Polek w instytucjach publicznych – pod względem odsetka kobiet na stanowiskach reprezentujących dwa najwyższe poziomy w strukturze organizacyjnej Polska sytuuje się powyżej średniej dla UE. W szczególności, ze względu na udział kobiet na stanowiskach reprezentujących najwyższy poziom w hierarchii instytucji publicznych, nasz kraj z odsetkiem 39% zajmuje czwarte miejsce w Unii, po Słowenii, Bułgarii i Rumunii. Średnia dla UE wynosi w tym przypadku 29%. Nieco gorzej jest z równym dostępem kobiet do stanowisk w polityce. Ze względu na odsetek kobiet zasiadających w parlamentach narodowych Polska ze wskaźnikiem 24% znajduje się nieznacznie poniżej średniej unijnej, która wynosi 27%. Również nieco niższy niż w UE odsetek kobiet zajmuje w Polsce stanowiska ministerialne – zaledwie co piąty członek rządu to kobieta, w porównaniu ze średnią unijną na poziomie 27%¹⁴.

Nierówności w dostępie do pełnowartościowego zatrudnienia

Pracodawcy, dążąc do uzyskania jak największej wydajności pracy, starają się minimalizować koszty pracy poprzez optymalizację poziomu i struktury zatrudnienia. Coraz częściej wykorzystywane są tzw. elastyczne formy zatrudnienia na podstawie umów na czas określony, umów cywilnoprawnych, w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz praca tymczasowa. Specjaliści z zakresu rynku pracy wskazują na szereg korzyści płynących ze stosowania nietypowych form zatrudnienia. Z jednej strony zyskują pracodawcy, z drugiej zaś pracownicy, w szczególności osoby młode i o niskich kwalifikacjach, dla których jest to często jedyna możliwość podjęcia aktywności ekonomicznej. Nietypowe formy zatrudnienia mogą też być sposobem osiągnięcia równowagi między pracą zawodową a życiem rodzinnym. Elastyczne formy pracy mogą jednak nie być – i często nie są – korzystne dla pracowników. Praca na podstawie tego typu umów z reguły

¹³ *Ibidem*, s. 11.

¹⁴ *Ibidem*, s. 22.

nie jest ich wyborem. Podejmują oni tego typu zatrudnienie, ponieważ nie mają innej możliwości. Umowy nietypowe oferują pracownikom mniejszą stabilizację zatrudnienia i dochodów, wiążą się z ograniczonym dostępem do szkoleń, gorszymi szansami rozwoju zawodowego oraz zwiększonym ryzykiem bezrobocia (w szczególności w okresie spowolnienia gospodarczego¹⁵) oraz ubóstwa w wieku poprodukcyjnym¹⁶. Ponadto pracownicy zatrudnieni w ramach nietypowych umów o pracę otrzymują, średnio rzecz biorąc, niższe wynagrodzenie niż osoby zatrudnione na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony. Zatrudnienie w ramach elastycznych form pracy jest przejawem nierównego traktowania pracowników na rynku pracy. Najczęściej do podejmowania takiego zatrudnienia zmuszone są jednostki szczególnie zagrożone bezrobociem: osoby młode, nisko wykwalifikowane oraz obcokrajowcy.

Najbardziej rozpowszechnioną nietypową formą zatrudnienia w Polsce – obejmującą aż 26,8% ogółu pracujących – jest praca na podstawie umów na czas określony. W UE odsetek osób zatrudnionych na czas określony jest niemal dwukrotnie niższy niż w Polsce i wynosi 13,8% (wykres 7). Według badań przeprowadzonych wśród firm europejskich pracownicy zatrudnieni na czas określony nie są równo traktowani przez pracodawców i otrzymują niższe wynagrodzenie w relacji do pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony na porównywalnych stanowiskach¹⁷.

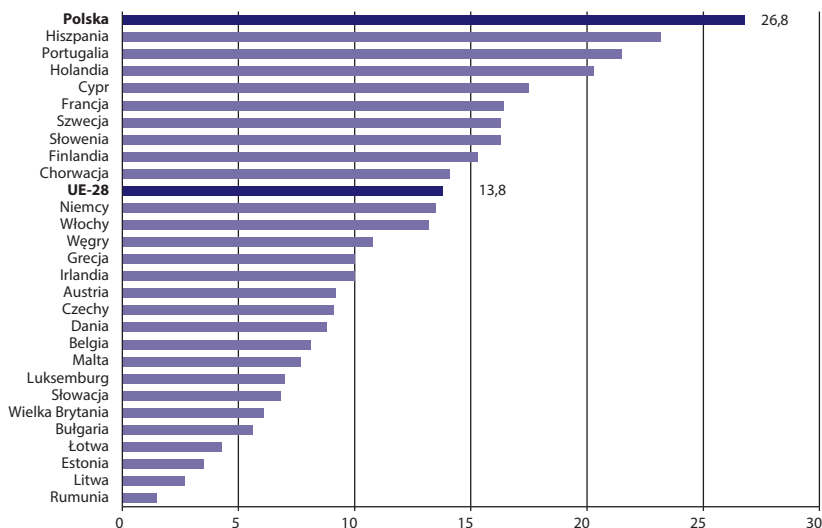
Gorzej traktowani są na polskim rynku pracy również pracownicy zatrudnieni na umowy cywilnoprawne oraz pracownicy tymczasowi. OECD szacuje, że około 7% polskich pracowników zatrudnionych jest na podstawie umów cywilnoprawnych. Pracowników tych nie obejmują regulacje wynikające z kodeksu pracy oraz przepisy dotyczące płacy minimalnej.

¹⁵ Por. N. Lepage-Saucier, J. Schleich, E. Wasmer, *Moving Towards a Single Labour Contract: Pros, Cons and Mixed Feelings*, OECD Economics Department, Working Papers nr 1026, 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c0vvc4zxv-en>.

¹⁶ W polskim systemie emerytalnym, opartym na zdefiniowanej składce, a nie zdefiniowanym świadczeniu, pracownicy zatrudnieni w ramach elastycznych form są znacznie bardziej narażeni na ubóstwo w wieku emerytalnym, w związku z oczekiwanymi w przyszłości bardzo niskimi świadczeniami wynikającymi z niewielkich i nieregularnie odprowadzanych składek, bądź w ogóle ich brakiem przy pewnych typach umów; J. Oczki, *System emerytalny w Polsce a zatrudnienie w nietypowych formach* [w:] M. Bednarski, K. W. Frieske (red.), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.

¹⁷ S. Comi, M. Grasseni, *Are Temporary Workers Discriminated Against? Evidence from Europe*, „The Manchester School” 2012, t. 80, nr 1.

Wykres 7. Pracownicy zatrudnieni na podstawie umów na czas określony w krajach UE w 2013 r. (w %)



Źródło: European Commission, *Labour Force Survey*, Bruksela 2014, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Odsetek siły roboczej zatrudnionej w ramach pracy tymczasowej kształtuje się w Polsce na jednym z niższych poziomów w UE (0,7% w 2010 r.)¹⁸. W przypadku tego typu pracowników dowiedziono na podstawie badań przeprowadzonych w krajach UE, że otrzymują oni niższe wynagrodzenia niż pracownicy stałi oraz że mają gorszy dostęp do szkoleń, mimo obowiązywania od 2008 r. dyrektywy Unii Europejskiej w sprawie równego traktowania pracowników tymczasowych¹⁹. Pracownicy tymczasowi są też bardziej narażeni na utratę pracy w okresie spowolnienia gospodarczego. Na przykład w Polsce w latach 2008–2009

¹⁸ E. Voss i in., *The Role of Temporary Agency Work and Labour Market Transitions in Europe: Institutional Frameworks, Empirical Evidence, Good Practice and the Impact of Social Dialogue*, Hamburg 2013, s. 23.

¹⁹ European Union Directive 2008/104/EC on Temporary Agency Work. W Polsce również obowiązują przepisy nakazujące pracodawcy równe traktowanie pracowników tymczasowych w zakresie warunków pracy i innych warunków zatrudnienia. Pracownicy tymczasowi podlegają więc tym samym regulacjom dotyczącym np. rozwoju i wynagradzania, jakie obowiązują w przypadku stałych pracowników firmy zatrudnionych na takich samych lub podobnych stanowiskach.

poziom zatrudnienia wzrósł o 0,4%, podczas gdy zatrudnienie pracowników tymczasowych w tym okresie spadło o 20%²⁰. Z badań wynika również, że pracownikami tymczasowymi najczęściej są osoby młode oraz słabo wykształcone.

Sytuacja obcokrajowców na polskim rynku pracy

W wielu krajach wysoko rozwiniętych problem nierówności na rynku pracy w znacznym stopniu dotyka obcokrajowców. Wśród imigrantów notuje się zwykle wyższe stopy bezrobocia niż wśród pracowników krajowych, w szczególności zaś w okresie recesji. Dodatkowo, obcokrajowcy są bardziej niż rodzimi pracownicy reprezentowani w grupach zawodów najniżej opłacanych oraz wykonywanych w gorszych warunkach. Według danych OECD udział obcokrajowców w populacji Polski wynosi zaledwie 0,1% i jest najniższy spośród wszystkich państw zrzeszonych w tej organizacji. Dla porównania, odsetek ten w Niemczech kształtuje się na poziomie 8,5%, we Francji – 6%, a w Wielkiej Brytanii – 7,7%²¹. Nawet w sąsiadujących z Polską państwach regionu Europy Środkowej należących do OECD, (np. w Słowacji i Czechach) wskaźnik ten jest od kilkunastu do kilkudziesięciu razy wyższy niż w naszym kraju.

Porównanie stopy bezrobocia wśród Polaków i obcokrajowców zamieszkających w Polsce nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie występowania zjawiska dyskryminacji, zarówno w populacji kobiet, jak i mężczyzn. W 2012 r. 11,7% aktywnych zawodowo kobiet obcokrajowców mieszkających w Polsce nie znajdowało zatrudnienia²². Dla porównania, stopa bezrobocia wśród Polek wynosiła w tym czasie 11% (tabela 3). W przypadku mężczyzn różnica pomiędzy odpowiednimi wskaźnikami była odwrotna i wskazywała na wyraźnie lepszą sytuację zatrudnieniową obcokrajowców. Porównanie stopy bezrobocia z ostatnich kilku lat wydaje się wskazywać, że obcokrajowcy byli w tym okresie nieco bardziej narażeni na bezrobocie, jednak dane OECD na temat sytuacji zatrudnieniowej obcokrajowców w Polsce nie są wystarczająco wiarygodne. Trudno na przykład zinterpretować spadek stopy bezrobocia wśród mężczyzn obcokrajowców w 2012 r. aż o 6,4 punktów procentowych – z 9,9% do 3,5% (tabela 3).

Informacje na temat stopy bezrobocia wśród obcokrajowców w Polsce dostępne są również w bazie Eurostatu, jednak nie uwzględniają one podziału

²⁰ E. Voss i in., *The Role of Temporary Agency Work*, op. cit., s. 23.

²¹ OECD, *Key Statistics on Migration in OECD Countries*, <http://www.oecd.org/els/mig/keystat.htm>.

²² OECD, *International Migration Outlook 2013*, Paryż 2013, s. 285.

Tabela 3. Stopa bezrobocia wśród krajowych i zagranicznych pracowników w Polsce w latach 2010–2012*

(w %)

Rok	Stopa bezrobocia			
	Mężczyźni		Kobiety	
	Rodzimi pracownicy	Obcokrajowcy	Rodzimi pracownicy	Obcokrajowcy
2010	9,4	12,1	10,1	11,1
2011	9,1	9,9	10,5	14,5
2012	9,6	3,5	11,0	11,7

* OECD nie podaje statystyk o stopie bezrobocia wśród obcokrajowców w Polsce w okresie przed 2010 r.

Źródło: OECD, *Quarterly Unemployment Rates by Gender and Place of Birth in Selected OECD Countries*, <http://www.oecd.org/els/mig/keystat.htm>.

na kobiety i mężczyzn. Obejmują one jedynie rok 2013 ze względu na niską wiarygodność gromadzonych wcześniej danych. Według tego źródła stopa bezrobocia wśród cudzoziemców wynosiła w 2013 r. 14,6% w porównaniu ze wskaźnikiem w populacji obywateli Polski na poziomie 10,4%. Wyższa stopa bezrobocia wśród obcokrajowców może wskazywać na występowanie pewnej dyskryminacji na rynku pracy.

Eurostat publikuje również dane o wskaźniku zatrudnienia w podziale na płeć. Dla ogółu populacji wskaźnik ten wśród obcokrajowców w 2013 r. wyniósł 60,9% i kształtował się niemal na tym samym poziomie, co wskaźnik zatrudnienia pracowników krajowych – 60%. Wprawdzie w populacji kobiet w 2013 r. wystąpiły wysokie dysproporcje pomiędzy odsetkiem zatrudnionych Polek – 53,4% a odpowiednim wskaźnikiem charakteryzującym populację kobiet obcokrajowców, który wyniósł zaledwie 39,2%. W latach wcześniejszych różnice te były niewielkie, a w latach poprzedzających rok 2011 wskaźnik zatrudnienia był nawet wyższy w populacji kobiet obcokrajowców. Wśród mężczyzn tendencje aktywności zawodowej ze względu na kraj pochodzenia są bardziej jednoznaczne. W przypadku mężczyzn obcokrajowców notuje się we wszystkich latach znacznie wyższą stopę zatrudnienia niż w populacji obywateli Polski. W 2013 r. aż 76,3% obcokrajowców płci męskiej w wieku produkcyjnym podejmowało zatrudnienie, w porównaniu z odpowiednim odsetkiem w krajowej populacji, co stanowi 66,6%.

Podsumowując, dostęp do rynku pracy mężczyzn obcokrajowców jest relatywnie dobry. W przypadku kobiet obcokrajowców trudno jest sformułować jednoznaczne konkluzje, chociaż więcej danych wskazuje na występowanie pewnych nierówności. Wydaje się, że dostęp do rynku pracy może być dla tej grupy nieco utrudniony. Należy też zwrócić uwagę na potrzebę poprawy wiarygodności danych na temat obcokrajowców na polskim rynku pracy. Oficjalne

dane pozyskane na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności charakteryzują się wysokimi wahaniami i, przynajmniej częściowo, mają ograniczoną wiarygodność.

Dodatkowych informacji na temat równego traktowania obcokrajowców przez polskich pracodawców dostarczają wyniki badania opublikowanego w 2010 r. przez Instytut Spraw Publicznych. Badanie to polegało na przeprowadzeniu eksperymentu, tzn. wysłaniu, w odpowiedzi na wybrane ogłoszenia rekrutacyjne, fikcyjnych dokumentów aplikacyjnych przygotowanych rzekomo przez kandydatów do pracy narodowości polskiej i obcokrajowców. Na podstawie odsetka pozytywnych odpowiedzi ze strony pracodawców w każdej z grup autorzy badania wnioskują, że obcokrajowcy, w szczególności kobiety pochodzące z Ukrainy, spotykają się z dyskryminacją. Polscy pracodawcy częściej odrzucali aplikacje nadesłane, według ich wiedzy, przez obcokrajowców i preferowali rodzimych pracowników, nawet jeżeli wszystkie zawarte w CV i liście motywacyjnym charakterystyki aplikanta, istotne z punktu widzenia przyszłego miejsca pracy i wymagań firmy, były identyczne.

Belgijski *think-tank* – Migration Policy Group – przygotowuje międzynarodowe analizy porównawcze na temat polityk wybranych krajów wobec obcokrajowców. Ze względu na poziom publikowanego przez tę organizację syntetycznego indeksu Migrant Integration Policy Index (MIPEX), mierzącego przyjazność polityki państwa wobec cudzoziemców, Polska znajduje się na 24. miejscu na 31 sklasyfikowanych krajów. Według specjalistów Migration Policy Group prawo w Polsce w niewielkim stopniu chroni obcokrajowców przed nierównym traktowaniem na rynku pracy. W szczególności dotyczy to imigrantów pochodzących spoza UE. Z jednej strony pomaga się obcokrajowcom, oferując im możliwość korzystania z usług publicznych służb zatrudnienia, z drugiej zaś nakłada się na nich restrykcje ograniczające zmianę miejsca pracy i swobodne kształtowanie swojej kariery zawodowej²³. Polskie przepisy antydyskryminacyjne również ocenione zostały jako niewystarczające, podobnie jak zakres pomocy oferowanej ofiarom dyskryminacji ze strony instytucji publicznych. Stosunkowo najlepiej uregulowana jest kwestia równego traktowania w obszarze rekrutacji. W tej dziedzinie obcokrajowcy chronieni są przepisami o zakazie nierównego traktowania kandydatów do pracy ze względu na narodowość, pochodzenie etniczne oraz religię.

Problem nierównego traktowania obcokrajowców na polskim rynku pracy wymaga dalszych badań, w których uwzględnione zostaną takie aspekty aktywności zawodowej, jak poziom wynagrodzeń, legalność podejmowanego zatrudnienia oraz stosowane formy umów o pracę.

²³ Migration Policy Group, <http://www.mipex.eu/poland>.

Nierówności na rynku pracy a ubóstwo

Nierówny dostęp do rynku pracy oraz niski poziom dochodów uzyskiwany przez znaczną część polskiego społeczeństwa powodują większe narażenie na ubóstwo. W Polsce najbardziej zagrożeni ubóstwem są mieszkańcy obszarów wiejskich – wskaźnik ubóstwa relatywnego, czyli odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których wydatki stanowiły mniej niż 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych, wynosi w tej grupie 24,3%. Dla porównania, odpowiednia wartość tego wskaźnika dla populacji zamieszkującej miasta powyżej 500 tys. mieszkańców wynosi zaledwie 6,5%. Poziom ubóstwa skrajnego, definiowanego jako brak zaspokojenia nawet najbardziej podstawowych potrzeb związanych z zakupem żywności i opłaceniem bardzo małego mieszkania, wyniósł w 2012 r. dla Polski 6,8%. Podobnie jak w przypadku ubóstwa relatywnego najbardziej narażone na ubóstwo skrajne są rodziny zamieszkujące obszary wiejskie. Odsetek rodzin żyjących w skrajnym ubóstwie jest niemal dziesięciokrotnie wyższy na wsi (10,6%) niż w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców (1,1%)²⁴.

Zagrożenie ubóstwem skrajnym w dużym stopniu uzależnione jest od sytuacji zatrudnieniowej członków gospodarstw domowych. Wśród gospodarstw, w których nie było osób bezrobotnych, odsetek tych, które były zagrożone skrajnym ubóstwem, wyniósł około 5%, podczas gdy wśród gospodarstw z co najmniej dwiema osobami bezrobotnymi stopa zagrożenia sięgała 33%. Ponadto, ponadprzeciętnie zagrożone skrajnym ubóstwem są, poza osobami uzyskującymi dochody z rolnictwa, osoby i członkowie ich rodzin utrzymujący się z rent oraz pracy najemnej na stanowiskach robotniczych²⁵.

Dostęp do zatrudnienia i sytuacja materialna w znacznym stopniu zależy również od wykształcenia osoby utrzymującej gospodarstwo domowe. Wskaźnik zagrożenia skrajnym ubóstwem gospodarstw, w których osoba posiadała wykształcenie co najwyżej gimnazjalne, wyniósł aż 16%, podczas gdy odsetek ten dla gospodarstw, w których dochód uzyskiwany był przede wszystkim przez osobę z wykształceniem wyższym, był niemal 27 razy niższy i wyniósł zaledwie 0,6%.

²⁴ GUS, *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa 2013, s. 22.

²⁵ Wśród gospodarstw domowych, w których główne źródło utrzymania pochodziło z pracy najemnej na stanowisku robotniczym, wskaźnik ubóstwa skrajnego wyniósł ok. 10%, natomiast w przypadku gospodarstw utrzymujących się głównie z pracy najemnej na stanowiskach nierobotniczych – zaledwie 2%; GUS, *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa 2013, s. 9.

Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzone analizy pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. Sytuacja na polskim rynku pracy w ostatniej dekadzie uległa istotnej poprawie. We wszystkich grupach demograficzno-społecznych odnotowano silny spadek stopy bezrobocia i obecnie wartość tego wskaźnika w Polsce nie odbiega od średniej dla Unii Europejskiej.

2. Nierówności w dostępie do zatrudnienia dotyczą przede wszystkim osób młodych, posiadających niewielkie doświadczenie zawodowe, o niskich kwalifikacjach oraz niepełnosprawnych. Utrudnioną sytuację na rynku pracy mają również mieszkańcy obszarów o trwale wysokiej stopie bezrobocia. Niski stopień mobilności przestrzennej na terenie Polski sprawia, że dysproporcje na rynku pracy pomiędzy poszczególnymi województwami mają trwały charakter.

3. W ciągu ostatniej dekady znacznemu ograniczeniu uległy nierówności dochodowe. Jeszcze w 2005 r. były one w Polsce jednymi z najwyższych w UE, natomiast obecnie są one, w zależności od sposobu ich pomiaru, na poziomie średnim unijnym lub poniżej średniej.

4. W Polsce notuje się jedne z najniższych w UE dysproporcje płacowe ze względu na płeć. W przypadku zastosowania niektórych miar dochodu dane wskazują nawet na korzystniejszą sytuację kobiet. Notuje się natomiast nierówności w dostępie do wysokich stanowisk menedżerskich, na których obserwuje się znacznie mniejszy odsetek kobiet w porównaniu z mężczyznami.

5. Nierówno traktowane na rynku pracy są również osoby zatrudnione na podstawie umów na czas określony, umów cywilnoprawnych oraz pracownicy tymczasowi. Z badań wynika, że borykają się one z niższą stabilnością zatrudnienia, są bardziej narażone na bezrobocie i ubóstwo. Osiągają niższe dochody i mają gorszy dostęp do szkoleń i rozwoju zawodowego niż pracownicy korzystający ze standardowego zatrudnienia na podstawie umów o pracę zawartych na czas nieokreślony. Dodatkowo pracownicy zatrudnieni w ramach tzw. nietypowych form są gorzej traktowani ze względu na poziom zabezpieczenia emerytalnego.

6. W krajach wysoko rozwiniętych grupą dyskryminowaną na rynku pracy są często obcokrajowcy. Dane dotyczące Polski gromadzone przez OECD i Eurostat wydają się nie potwierdzać tezy o trudniejszej sytuacji cudzoziemców na polskim rynku pracy. Podkreśla się jednak niską wiarygodność tych danych i konieczność prowadzenia dalszych analiz na temat aktywności zawodowej imigrantów w naszym kraju. Pewne analizy wskazują na występowanie dyskryminacji obywateli wybranych państw, w szczególności Ukrainek, przez polskich pracodawców na etapie rekrutacji.

7. Nierówności na rynku pracy mogą w dużym stopniu narażać na ubóstwo. Brak pracy jest jednym z głównych czynników zwiększających zagrożenie ubóstwem skrajnym. W Polsce potrzebne jest większe zabezpieczenie społeczne osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Rekomendacje

1. W celu poprawy sytuacji osób młodych i absolwentów na rynku pracy wymagane będą dalsze działania wspierające zdobywanie przez młodych ludzi praktycznych umiejętności zawodowych. Mogą temu służyć programy edukacyjne zawierające praktyki zawodowe odbywane w przedsiębiorstwach, programy stażowe oraz działania dostosowujące profile kształcenia do potrzeb pracodawców.

2. Pomoc osobom o niskich kwalifikacjach polegać może na rozwijaniu oferty szkoleniowej, dzięki której uczestnicy takich programów uzyskają podstawowe umiejętności poprawiające ich atrakcyjność na rynku pracy.

3. Pożądane z punktu widzenia interesu wszystkich grup zagrożonych bezrobociem będzie inwestowanie w stworzenie warunków umożliwiających lepsze przemieszczanie się na terenie kraju siły roboczej, a w szczególności w rozwój infrastruktury kolejowej oraz rynku wynajmu mieszkań. Do wzrostu mobilności siły roboczej mogłaby się również przyczynić poprawa bardzo słabej ochrony socjalnej osób pozbawionych zatrudnienia oraz zagwarantowanie większych praw pracownikom zatrudnionym na podstawie tzw. elastycznych umów. Niskie dochody, wysokie ryzyko utraty pracy, wysokie koszty utrzymania w nowym miejscu zamieszkania, w połączeniu z silną korelacją pomiędzy bezrobociem i ubóstwem, sprawiają, że mobilność przestrzenna jest dla wielu jednostek mało atrakcyjnym wyborem. Pożądane jest w tym kontekście zapewnienie większego bezpieczeństwa społecznego dla osób pozbawionych pracy.

4. Działaniem poprawiającym nierówny dostęp do wyższych stanowisk menedżerskich ze względu na płeć mogłoby być wprowadzenie kwot udziału poszczególnych płci. Analizy wykazały, że ustanowione prawnie kwoty są najskuteczniejszym sposobem osiągnięcia wyższego udziału kobiet, np. w parlamentach narodowych.

5. Innym rozwiązaniem poprawiającym aktywność zawodową kobiet jest rozwój sieci placówek opieki nad dziećmi oraz poprawa dostępności takiej opieki poprzez subsydiowanie kosztów korzystania z niej.

6. Działaniem ukierunkowanym na poprawę aktywności zawodowej kobiet mogłoby być rekomendowane przez OECD zwiększenie tempa wyrównywania wieku emerytalnego dla obu płci. Obecne regulacje zakładające zrównanie

wieku emerytalnego w roku 2040 uznane zostały przez specjalistów tej organizacji za zbyt zachowawcze.

7. Poprawa niekorzystnego położenia setek tysięcy pracowników zatrudnionych w ramach elastycznych form zatrudnienia wymaga zrównania zasad ich opodatkowania oraz odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne, podobnie jak w typowej umowie o pracę. Rozwiązanie takie przyczyniłoby się do nie nadużywania tego typu umów przez pracodawców. Główną korzyścią dla pracodawcy z nietypowych form zatrudnienia powinna być większa elastyczność w kształtowaniu poziomu i struktury siły roboczej, a nie dodatkowe zyski osiągane kosztem zaniżania standardów zatrudnienia i dyskryminacji części pracowników.

Bibliografia

- Comi S., Grasseni M., *Are Temporary Workers Discriminated Against? Evidence from Europe*, „The Manchester School” 2012, t. 80, nr 1.
- Komisja Europejska, *Labour Force Survey*, Brussels 2014, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Komisja Europejska, *Report on Progress on Equality between Women and Men in 2013*, Bruksela 2014, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/swd_2014_142_en.pdf.
- Komisja Europejska, *Tackling the Gender Pay Gap in the European Union*, Luksemburg 2014.
- Komisja Europejska, *Women and Men in Leadership Positions in the European Union*, Luksemburg 2013.
- European Union Directive 2008/104/EC on Temporary Agency Work.
- Eurostat, *Statistics on Income and Living Conditions*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.
- GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy*, Warszawa 2004 i 2014.
- GUS, *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa 2013.
- Sąsiedzi czy intruzi? O dyskryminacji cudzoziemców w Polsce*, W. Klaus (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.
- Lepage-Saucier N., Schleich J., Wasmer E., *Moving Towards a Single Labour Contract: Pros, Cons and Mixed Feelings*, OECD Economics Department, Working Papers nr 1026, 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c0vvc4zxv-en>.
- Migration Policy Group, <http://www.mipex.eu/poland>.
- Oczki J., *System emerytalny w Polsce a zatrudnienie w nietypowych formach [w:] Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.
- OECD, *Income Distribution Data Review – Poland*, Paryż 2012, <http://www.oecd.org/els/soc/OECDIncomeDistributionDataReview-Poland.pdf>.

OECD, *International Migration Outlook 2013*, Paryż 2013.

OECD, *Key Statistics on Migration in OECD Countries*, <http://www.oecd.org/els/mig/key-stat.htm>.

OECD, *OECD Economic Surveys. Poland*, Paryż 2014.

OECD, *Quarterly Unemployment Rates by Gender and Place of Birth in Selected OECD Countries*, <http://www.oecd.org/els/mig/keystat.htm>.

Voss E.I. i in., *The Role of Temporary Agency Work and Labour Market Transitions in Europe Institutional Frameworks. Empirical Evidence, Good Practice and the Impact of Social Dialogue*, Hamburg 2013.

Państwo i nierówności w systemie edukacji: kierunki działań¹

State and education inequalities: courses of action. *The primary purpose of this article is to present the current state of knowledge about the social inequalities in the Polish educational system and to reconstruct the mechanisms of their reproduction. The analysis includes all the elements of the educational system from preschool to higher education. Based on international and historical comparisons author presents the current diagnosis of the situation and identifies key directions of state intervention.*

Słowa kluczowe: państwo, nierówności społeczne, system edukacyjny, status ekonomiczno-społeczny, segregacja szkolna, habitus, klasy społeczne

Keywords: state, social inequalities, educational system, socioeconomic status, school segregation, habitus, social classes

Doktor, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego;
e-mail: sadurap@is.uw.edu.pl.

Wstęp

Szkoła i szeroko rozumiana polityka edukacyjna bardzo często stają się przedmiotem debaty publicznej, jednak bardzo rzadko w kontekście nierówności społecznych. Dotyczy to zarówno szerokiej debaty publicznej, jak i węż-

¹ Tekst powstał m.in. na podstawie wyników badań prowadzonych przez autora w ramach grantu „Państwo współczesne: style działania” (NCN OPUS4 2012/07/B/HS6/02270) realizowanego w Instytucie Socjologii UW pod kierunkiem prof. Jacka Raciborskiego.

szych dyskusji toczonych w zespołach ekspertów². Co więcej, do niedawna najważniejsze kwestie podejmowane w trakcie debaty publicznej nie sprzyjały analizie systemu edukacyjnego w kategoriach takich wartości jak egalitaryzm i sprawiedliwość społeczna. Dominującym sposobem myślenia o systemie oświatowym w Polsce była jego racjonalność ekonomiczna. Wyrażała się ona w trosce o efektywność lub produktywność systemu oświatowego, m.in. wielkością tzw. „odpadu edukacyjnego”³. Taki system myślenia zakładał uproszczony model systemu edukacyjnego, który optymalnie, a więc przy najniższych możliwych kosztach, odpowiada za techniczne zapotrzebowanie na wykształcenie i potrzeby rynku pracy. Dodatkowym skutkiem takiego technokratycznego podejścia jest wykluczenie analizy nieekonomicznych funkcji systemu nauczania⁴. Skutkiem takiego podejścia było wykluczenie analiz nieekonomicznych. Argumenty na rzecz rozwoju edukacji opierają się na przekonaniu, że dostarcza ona niezbędnych kwalifikacji dopiero na samym końcu potrzeb jednostki – z ekonomicznego punktu widzenia.

W ostatnim jednak czasie w tekstach ekspertów piszących o edukacji zaznaczył się już wyraźny zwrot w myśleniu o polityce oświatowej państwa. Nawet jeśli celem szkoły nie miało by być edukacyjne równouprawnienie szerokich grup społecznych i zwiększenie zakresu powszechnego dostępu do korzystania z jego możliwości oraz zwiększenie spójności społecznej, przekładające się na ogólny wzrost ekonomiczny, to jednak zwrócono uwagę na kwestie nierównego dostępu do niektórych elementów systemu edukacyjnego, jak np. przedszkola i dlatego zaplanowano jego reformy. Wychodząc od liberalnej zasady równości szans na awans społeczny, dostrzegano niesprawiedliwość w tym, że – jak pisał

² Dla przykładu, Instytut Badań Edukacyjnych publikujący co roku dziesiątki raportów opisujących różne elementy polskiego systemu edukacyjnego tylko raz poświęcił nierównościom społecznym jeden rozdział w swoim corocznym raporcie (rozdział 7 – Edukacja a spójność społeczna w *Raport o stanie edukacji. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011) i tylko raz zadedykował tym nierównościom panel dyskusyjny podczas corocznych kongresów („Samorządy wobec nierówności edukacyjnych” na II Kongresie Edukacji, który odbył się w Warszawie w dniach 15–16 czerwca 2013 r.).

³ Zob. np. B. Fatyga, A. Tyszkiewicz, P. Zieliński (2001), *Skala i powody wypadania uczniów z systemu edukacji w Polsce. Raport z badań odpadu szkolnego na terenie 32 gmin*, Instytut Spraw Publicznych, niepubl.

⁴ Przykładem może być rozdział poświęcony edukacji w opracowaniu Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów „Polska 2030”. Już sam tytuł wskazywał perspektywę, którą posługiwali się autorzy: *Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego*. Omawiając polski system oświatowy, raport koncentruje się w zasadzie jedynie na badaniu wyników szkolnych PISA oraz miejscu polskich uczniów w rankingu; zob. *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, M. Boni (red.), KPRM, Warszawa 2009.

jeden ze współautorów przywołanego wyżej raportu doradców Premiera RP – „awans społeczny w Polsce jest kosztowny (...), a mimo ponoszenia znacznego kosztu, osoby aspirujące do awansu społecznego często otrzymują wykształcenie niższej jakości niż studenci z rodzin o wysokim statusie”⁵. Towarzystwa Edukacji Antydyskryminacyjnej TEA (www.tea.org.pl) swoją krytykę koncentrującą się na dyskryminacji poszczególnych grup społecznych, takich jak kobiety, niepełnosprawni, mniejszości etniczne lub seksualne uzupełniło o kwestię ubóstwa i dyskryminacji ze względu na status społeczno-ekonomiczny (SES)⁶.

W poniższym artykule przedstawione zostanie to, co wiemy na temat nierówności w polskim systemie edukacyjnym po roku 1989. Jednak to nie – z konieczności dość syntetyczne – omówienie nierówności społecznych w polskim systemie edukacyjnym jest celem poniższego tekstu. Nie mamy w Polsce problemu z dobrą, szczegółową i aktualną diagnozą interesującego nas zjawiska. Przykładem przywołany już „Raport o stanie edukacji” Instytutu Badań Edukacyjnych, prace Romana Dolaty, Henryka Domańskiego, Tomasza Szkudlarka, Marty Zahorskiej, Alicji Zawistowskiej. Dysponujemy bogatym materiałem empirycznym wskazującym, że w Polsce po 1989 r. – obok wzrostu zróżnicowania dochodowego i zakresu ubóstwa – w niektórych obszarach nastąpił wzrost nierówności edukacyjnych. Co jednak uderzające, naukowcy bardzo rzadko podejmują kwestie ocierające się o praktykę, a więc dotyczące wniosków, jakie wyciągnąć można z diagnozy; zostawiają to politykom i publicystom. W efekcie tym, czego brakuje, jest ugruntowana socjologicznie odpowiedź na problem nierówności szkolnych. Chcąc wypełnić tę lukę, zamieszczam w tekście obszerniejsze podsumowanie wskazujące na najważniejsze kierunki działań, które może podjąć państwo.

Autorzy zajmujący się badaniem kwestii edukacyjnych zwykle uchylają się od wyrażenia wprost swojego stanowiska wobec opisywanych nierówności⁷. Jednak dyskusję dotyczącą edukacji można prowadzić inaczej. Steven Seidman podkreślał, że teoretyzowanie na temat społeczeństwa nie powinno unikać wartościowania, bo zawsze zawiera ono w sobie element krytyki rzeczywistości społecznej z jakiegoś moralnego, politycznego lub ideologicznego punktu

⁵ M. Herbst, *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 201.

⁶ Zob. R. Szarfenberg, *Ubóstwo i polityka antydyskryminacyjna*, http://www.tea.org.pl/userfiles/file/Ubostwo%20-%20polityka%20spoleczna%20a%20polityka%20antydyskryminacyjna_RSzarfenberg.pdf [dostęp 1 sierpnia 2014 r.].

⁷ R. Dolata *Szkoła – segregacje – nierówności*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 11; zob. także np. J. Domalewski, *Dynamika selekcji społecznych i edukacyjnych do szkół ponadgimnazjalnych* [w:] *Zawirowania systemu edukacji*, M. Zahorska (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, s. 53–71.

widzenia. Każdy autor buduje swoją narrację w oparciu o wartości, które z jego punktu widzenia są ważne. Nie jest zatem błędem posługiwanie się tymi wartościami, lecz ukrywanie tego faktu⁸.

Ujawnienie wyznawanych wartości nie przeszkadza w analizowaniu danych statystycznych. Co więcej, daje możliwość ich interpretacji i przedstawienia środków zaradczych. Bez odwołania się do zasad egalitaryzmu, sprawiedliwości społecznej, emancypacji trudno prowadzić poważną refleksję na temat roli szkoły we współczesnym społeczeństwie. Dlatego charakterystyka przemian w systemie edukacyjnym w Polsce po 1989 r., a zwłaszcza podsumowanie zawierające propozycje działań w tym zakresie, jest wyprowadzana z pewnej wizji. Według niej ideałem staje się szkoła wyposażająca każde dziecko w umiejętności kształtowania dobrej wspólnoty. Ludzie mają potrzebę zdobywania wykształcenia. Daje im ono dostęp do kultury i otwiera możliwość uczestnictwa w życiu publicznym. To powód wspierania rozwoju edukacji przez państwo. Ważne, aby edukacja dostarczała wiedzy o tym, jak radzić sobie w przyszłości, organizować się, dbać o siebie, swoje rodziny i społeczność. Praktyczne rekomendacje w tej dziedzinie z konieczności muszą być zakorzenione w wizji dobrze urządzonego społeczeństwa.

Nierówności społeczne w systemie edukacyjnym: zagadnienia definicyjne

Nierówności społeczne w edukacji najłatwiej można zdefiniować poprzez dostęp do niej. W takim ujęciu chodzi o to, że jednostki i poszczególne grupy społeczne w różnym stopniu mogą korzystać z poszczególnych elementów systemu edukacyjnego (np. przedszkoli, szkół wyższych). Takie rozumienie jest jednak niewystarczające, gdy przedmiotem naszego zainteresowania staje się szkolnictwo powszechne, do którego dostęp gwarantuje państwo każdemu obywatelowi. Dlatego trzeba także zwrócić uwagę na zróżnicowanie wyników szkolnych. Samo to zróżnicowanie wydaje się nieuchronnym, a według zwolenników merytokracji – nawet pożądanym efektem funkcjonowania systemu. Powstaje jednak pytanie, czy mierzone ocenami szkolnymi lub wynikami testów zewnętrznych zróżnicowanie wyników szkolnych nie jest skorelowane ze społeczno-demograficznymi cechami jednostek takimi jak płeć, miejsce zamieszkania, pochodzenie etniczne lub status ekonomiczno-społeczny (SES) rodziny.

⁸ S. Seidman, *Koniec teorii socjologicznej: ponowoczesna nadzieja* [w:] *Współczesne teorie socjologiczne. Antologia tekstów*, A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 55.

Będę zajmował się przede wszystkim statusem ekonomiczno-społecznym rodziny, pytając, na ile wyniki ucznia zależą od wykształcenia i zamożności jego rodziców, a więc na ile w dostępie do oświaty odtwarzają się podziały klasowe. W sytuacji gdy taka zależność zachodzi, a rynek pracy działa merytokratycznie, tzn. oferuje lepsze warunki pracy osobom o wyższych wynikach edukacyjnych, można mówić o tym, że system edukacyjny reprodukuje wyjściowe nierówności społeczne. Socjologowie często mówią wtedy o askrypcji (tzn. przypisaniu jednostce o określonym statusie stosownego wykształcenia) dokonującej się pod pozorem merytokracji. Nierówności edukacyjne związane z innymi cechami będą mnie interesować o tyle, o ile będą bezpośrednio związane z SES mierzonym najczęściej wykształceniem ojca.

Obok korelacji wyników szkolnych z SES ucznia istotną składową procesu reprodukcji nierówności społecznych w szkole są procesy segregacji wewnętrznej i międzyszkolnej. Chodzi więc o przydzielanie uczniów o określonym SES do stosownych szkół lub klas, które odbywa się w sposób jawny lub ukryty. Innym mechanizmem reprodukcji jest selekcja szkolna (najczęściej ze względu na wynik) po wyjściu ucznia z systemu szkolnictwa jednolitego. Nabór do szkół średnich i uczelni wyższych opiera się na wynikach uzyskanych przez kandydatów na wcześniejszym szczeblu kształcenia. Jeśli wyniki są skorelowane z SES, to selekcja szkolna pośrednio również pogłębia te nierówności społeczno-ekonomiczne. Ostatnim ważnym elementem reprodukcji nierówności jest autoselekcja. Jest to mechanizm opierający się na akceptowaniu przez uczniów o niskim SES przekonania o swoich niskich kompetencjach, przyjęcia określonego stylu edukacyjnego, w wyniku czego uczniowie ci dokonują określonych decyzji edukacyjnych, np. wybierają szkoły nastawione na szybką naukę praktycznego zawodu zamiast zdobywania matury uprawniającej do podjęcia studiów wyższych. Poszczególne cechy tego mechanizmu są w różnym stopniu obecne na kolejnych szczeblach systemu edukacyjnego. W prezentowanym tekście omówione zostaną w kolejności, w jakiej przebiega kariera szkolna, a więc od przedszkola do szkoły wyższej.

Przyczyny, przejawy i konsekwencje nierówności na poszczególnych szczeblach systemu edukacyjnego

Opieka przedszkolna

Nierówności te pojawiają się jeszcze przed wejściem dzieci do systemu edukacyjnego. Każda rodzina wyposaża dziecko we względnie sztywny system myślenia i działania, który jest kalką atmosfery kulturalnej w rodzinie i kompetencji

kulturowych rodziców. Francuski socjolog Pierre Bourdieu określał go mianem habitusu⁹. Im bardziej zróżnicowane społecznie, kulturowo i materialnie społeczeństwo, tym większe różnice w kompetencjach, jakie dzieci otrzymują jeszcze w domu i tym bardziej odróżniają się od pozostałych dzieci ze środowisk o najniższym SES.

Zmienić może to edukacja przedszkolna, która kształtuje umysł dziecka, ukierunkowuje jego myślenie, uczy komunikowania się z innymi ludźmi i innymi światami społecznymi. Dlatego ważne jest zapewnienie wszystkim dzieciom dobrego startu dzięki wczesnej edukacji o wysokiej jakości. Potwierdzono liczne korzyści z niej wynikające, poczynając od korzyści ekonomicznych dla całego społeczeństwa, a na wyższym poziomie osiągnięć uczniów skończywszy. Wyniki międzynarodowych badań umiejętności, takich jak organizowane przez OECD badanie PISA oraz prowadzone przez IEA badanie PIRLS, wskazują, że dzieci i nastolatki uczęszczające w przeszłości do przedszkola lepiej sobie radzą z czytaniem i matematyką. „Wysokiej jakości wczesna edukacja i opieka mogą wpływać na zmniejszenie przyszłych wydatków publicznych na opiekę społeczną, zdrowotną, a nawet na wymiar sprawiedliwości. Przynoszą również indywidualne korzyści samym dzieciom, zwłaszcza tym ze środowisk o najniższym SES, kładąc podwaliny pod skuteczne uczenie się przez całe życie. Wczesna edukacja i opieka stanowią podstawę dla tworzenia lepszych i bardziej sprawiedliwych systemów edukacyjnych”¹⁰.

Sieć przedszkoli w Polsce nigdy nie była wystarczająca w stosunku do potrzeb, a wskaźnik upowszechnienia przedszkola w PRL nigdy nie przekroczył 50%. Jednak nieprzemyślana polityka państwa po 1989 r., polegająca m.in. na pochopnym powierzeniu organizacji opieki przedszkolnej samorządom, zaowocowała dramatycznym przerzedzeniem sieci przedszkolnej i ubytkiem miejsc w placówkach. W ciągu kilku lat zlikwidowano 20% placówek. O ile w 1989 r. w systemie było 909 800 miejsc, to w roku 2004 już tylko 683 164. Najbardziej ubywało przedszkoli na wsiach i w środowiskach o najniższym SES. Odwrócenie negatywnej tendencji nastąpiło dopiero w roku szkolnym 2006/2007. Tymczasem w Polsce po 1989 r. nierówności społeczne (np. rozpiętość dochodowa mierzona indeksem Giniego) zaczęły szybko rosnąć, a wczesny i pełen dostęp do edukacji przedszkolnej i szkolnej zyskał na znaczeniu. W ciągu ostatnich lat doszło do znaczącej poprawy i podniesienia uczestnictwa polskich dzieci

⁹ P. Bourdieu, *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzenia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 572.

¹⁰ Komisja Europejska, *Wczesny start w Europie – różnorodność systemów edukacji i opieki nad najmłodszymi*, http://www.eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/ECEC_highlights_PL.pdf [dostęp 20 lipca 2014 r.]; oryginalna wersja dokumentu zob. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf.

w wieku 3–5 lat w systemie przedszkolnym, jednak jest ono wciąż bardzo niskie w porównaniu z innymi krajami i założeniami strategii lizbońskiej. Według danych MEN w 2013 r. do przedszkoli uczęszczało ogółem 73,9% dzieci w wieku 3–5 lat, w tym 81,5% w mieście i 63,6% na wsi. Sytuacja edukacyjna dzieci nadal nie wygląda dobrze, zwłaszcza na terenach wiejskich – tam do 2012 r. ponad połowa 3–5-latków nie miała dostępu do żadnej formy przedszkolnej.

Tabela. 1. Upowszechnienie wychowania przedszkolnego w Polsce*

Rok szkolny	Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego (w tys.)			Wskaźnik liczby dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego do ogólnej liczby dzieci w wieku 3–5 lat (w %)		
	Ogółem	Miasto	Wieś	Ogółem	Miasto	Wieś
2005/2006	840,0	590,4	249,6	41,0	58,4	19,1
2006/2007	862,7	610,7	252,0	44,6	63,0	21,4
2007/2008	871,9	622,6	249,3	47,3	65,7	23,1
2008/2009	919,1	652,3	266,8	52,7	70,6	28,5
2009/2010	994,1	693,2	301,0	59,7	75,9	37,5
2010/2011	1059,3	733,1	326,1	62,6	78,7	41,0
2011/2012	1160,5	787,2	373,3	69,2	84,1	49,3
2012/2013	1216,5	772,2	444,3	69,7	78,6	57,7
2013/2014**	1296,5	809,0	487,5	73,9	81,5	63,6

* J. Szymańczak, *Edukacja przedszkolna w polityce oświatowej*, „Studia BAS” 2010, nr 2(22) [Polityka oświatowa, M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka (red.)], s. 130–132.

** Od roku szkolnego 2012/2013 dzieci w wychowaniu przedszkolnym – wg miejsca zamieszkania (poprzednio – wg miejsca położenia przedszkola).

Źródło: dane z Systemu Informacji Oświatowej z 30 września 2013 r.

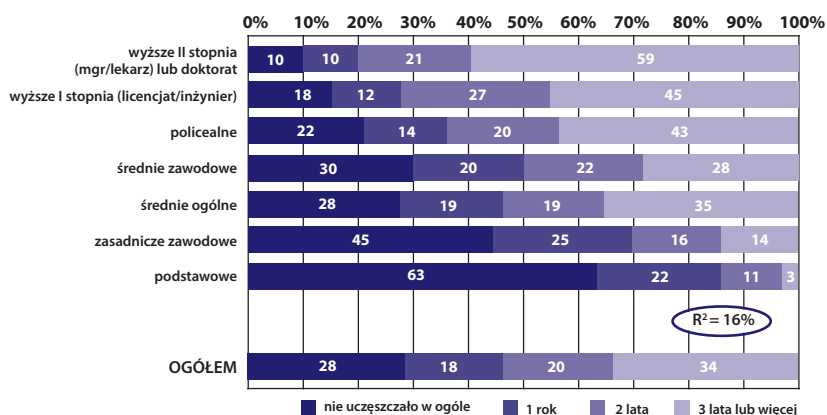
Działania podejmowane przez rząd, samorząd i samych rodziców skutkują relatywnie szybkim zwiększaniem dostępu do wychowania przedszkolnego. Polska ma największy przyrost miejsc edukacji przedszkolnej wśród wszystkich krajów UE. Niemniej jednak z najbardziej aktualnego raportu Komisji Europejskiej zawierającego dane porównawcze z roku 2010/11 wynika, że aż 37% polskich dzieci od 3 roku życia, zanim trafiło do zerówki, pozostawało jedynie pod opieką rodziców. To najniższy wynik w Europie, gdzie średnia wynosi 11%. Dla przykładu: w Bułgarii i Rumunii odsetek ten wynosił ok. 26%, na Słowacji i Węgrzech ok. 20%, w Czechach 12%, a w Niemczech zaledwie 8%¹¹. Co więcej, mimo iż na opiekę przedszkolną w Polsce przeznaczane jest 0,52% PKB, czyli

¹¹ Komisja Europejska, *Key Data on Early Childhood. Eurydice and Eurostat Report*, Bruksela 2014, s. 68.

dokładnie tyle, ile wynosi średnia europejska, to w kwocie tej aż 21% wydatków pochodzi z kieszeni rodziców (średnia europejska to 14%).

Przedszkole jest najlepszym, najbardziej skutecznym narzędziem wyrównywania różnic, ale tylko wtedy, gdy doświadczenie kontaktu z systemem edukacyjnym jest odpowiednio wczesne i ma charakter ciągły. W Polsce już sam dostęp do przedszkola wyraźnie różnicuje szanse osób o różnym pochodzeniu klasowym. Bardzo wyraźnie ilustruje to tabela, w której pokazana jest zależność między poziomem wykształcenia rodziców i uczęszczaniem dziecka do przedszkola. W 2010 r. pełne 3 lata w przedszkolu spędziło 59% dzieci, których rodzice mają wykształcenie wyższe i tylko 3% dzieci z rodzin o wykształceniu podstawowym. Oznacza to, że dzieci „inteligentów” miały 20-krotnie większe szanse od tych dzieci, które wychowania przedszkolnego potrzebują najbardziej.

Wykres 1. Uczestnictwo w edukacji przedszkolnej w kategoriach wykształcenia rodziców uczniów uczęszczających do pierwszej klasy szkoły podstawowej w roku szkolnym 2009/2010



Źródło: *Raport o stanie edukacji. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011, s. 202.

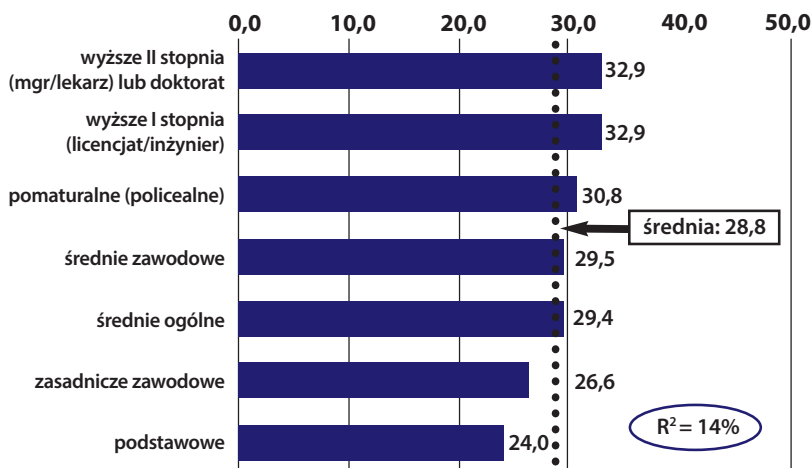
Potwierdzają to dane porównawcze oparte na nieco innej metodologii, a analizowane przez Komisję Europejską. Wśród 28 krajów UE w grupie 15-latków średnia różnica dotycząca uczęszczania do przedszkola między osobami pochodzącymi z rodzin o niskim poziomie wykształcenia a tymi z domów, gdzie przynajmniej jedno z rodziców ma wyższe wykształcenie, wynosi 7 punktów procentowych. W Polsce była największa i wynosiła 34 punkty procentowe¹².

¹² *Ibidem*, s. 73–74.

Szkoły podstawowe i gimnazja

Nierówności wynikające ze zróżnicowanej pozycji społecznej rodziców, wzmocnione nierównym dostępem do edukacji przedszkolnej, odbijają się na poziomie wiedzy, jaką dysponują dzieci kończące etap edukacji przedszkolnej. Dopiero wejście do powszechnego i jednolitego systemu kształcenia zaczyna wyrównywać różnice kompetencyjne, nie na tyle jednak, aby zniwelować ich wpływ na wyniki sprawdzianu na koniec szkoły podstawowej czy egzaminu gimnazjalnego.

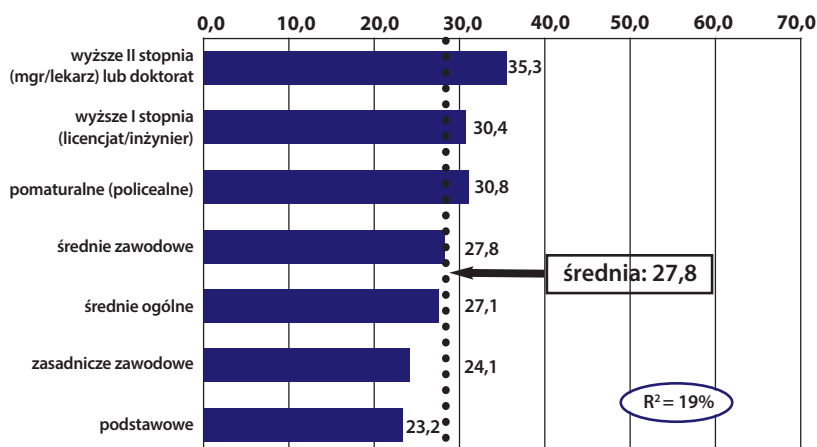
Wykres 2. Wyniki sprawdzianu 6-klasisty w kategoriach wykształcenia rodziców



Źródło: jak pod wykresem 1.

O ile w przypadku przedszkoli nierówności społeczne wyrażają się zróżnicowanym dostępem do usług, to w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów kluczowe znaczenie ma zróżnicowanie osiągnięć szkolnych ze względu na SES ucznia oraz segregacje wewnątrz i międzyszkolne ze względu na SES, a więc przydzielanie uczniów o określonym statusie do odpowiednich szkół lub klas. Ponieważ trudno oczekiwać szerokiej akceptacji dla tego typu praktyk procesy segregacyjne mają przeważnie charakter niejawny lub są konsekwencją stosowania kryteriów skorelowanych z SES ucznia (np. jego wcześniejszych wyników szkolnych). Pojawiają się wprawdzie szkoły, w których podczas naboru prosi się rodziców o wypełnienie ankiety z pytaniami dotyczącymi zatrudnienia, wysokości zarobków, a nawet liczby pokoi w mieszkaniu. Na podstawie tych infor-

Wykres 3. Średnie wyników egzaminu gimnazjalnego w kategoriach wykształcenia rodziców



Źródło: jak pod wykresem 1, s. 203.

macji dokonuje się później podziału na klasy¹³. Dużo częściej jednak segregacja według statusu ekonomiczno-społecznego jest skutkiem ubocznym stosowania kryteriów pedagogicznych lub organizacyjnych¹⁴. W praktyce wygląda to na przykład tak, że szkoły tworzą klasy dla uczniów „zdolnych” i „wyrównawcze” – dokonują pośredniej selekcji pochodzeniowej, przygotowując ofertę dla dzieci finansowej i intelektualnej elity. Inną częstą praktyką jest to, że dzieci pochodzące ze wsi są kierowane do klas zaczynających lekcje później, co wynika z organizacji ich dowozu do szkoły, a skutkuje odseparowaniem dzieci wiejskich od miejskich i zmniejszeniem szans edukacyjnych tych pierwszych. Konsekwencją tych praktyk jest to, że *polski system szkolny przyczynia się do nieusprawiedliwionego różnicowania uczniów, a polskie szkoły aktywnie uczestniczą w reprodukcji nierówności społecznych*¹⁵.

¹³ R. Kim [za:] A. Zawistowska, *Horyzontalne nierówności edukacyjne we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 93.

¹⁴ R. Dolata, *Procedury rekrutacji i dzielenia uczniów na oddziały w gimnazjach – ocena z perspektywy nierówności społecznych w edukacji* [w:] *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, E. Wosik (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 181.

¹⁵ *Ibidem*, s. 182.

Klasyczne badania J.S. Colemana¹⁶ wykazały, że procedury segregacji w niewielkim stopniu przyczyniają się do wypełniania funkcji jawnych, tzn. zwiększenia efektywności kształcenia. Największy wpływ na osiągnięcia ucznia o słabszych możliwościach ma właśnie poziom innych uczniów. Na wymieszaniu młodzieży o wysokim i niskim statusie społecznym bardzo dużo zyskują słabsi, natomiast nie ma ono wpływu na szanse uczniów mocniejszych. W Polsce taki sam rezultat przyniosły badania kompetencji szkolnych 15-latków prowadzone przez I. Białeckiego.

Segregacja międzyszkolna jako efekt selekcji zachodzi wyraźnie w przypadku szkół ponadgimnazjalnych i będzie analizowana w dalszej części. Nie powinna natomiast zachodzić w jednolitych systemach szkolnictwa publicznego, które zakładają, że uczęszczanie do danej szkoły nie powinno różnicować szans uczniów na uzyskanie dobrego wykształcenia. Służy temu zasada rejonizacji w naborze do szkół podstawowych i gimnazjów powodująca np., że uczniowie nie są segregowani ze względu na poziom kapitału kulturowego (w każdym razie nie bardziej niż decyduje o tym terytorialne zróżnicowanie poziomu tego kapitału). Jej działanie można sprawdzić dzięki wynikom testów na zakończenie szkoły podstawowej i gimnazjum. Zróżnicowanie międzyszkolne wyników sprawdzianu w klasie VI szkoły podstawowej jest bardzo stabilne w czasie i utrzymuje się na poziomie charakterystycznym dla systemów szkolnych o niewielkim stopniu zróżnicowania. W skali kraju system szkół podstawowych jest dość bliski zakładanej jednolitości. Problemem okazuje się rosnące zróżnicowanie poziomu wielkomiejskich gimnazjów, które od 5 lat bada Roman Dolata¹⁷.

Jeszcze w 2003 r. zróżnicowanie międzyszkolne wyników humanistycznej części egzaminu gimnazjalnego stanowiło ok. 15% zmienności całkowitej, w 2013 odsetek ten wzrósł do około 24%. W skali całego kraju zróżnicowanie międzyszkolne gimnazjów jest dwukrotnie silniejsze niż szkół podstawowych, a najwyraźniej rośnie w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców: z 25% w 2003 r. do blisko 40% w 2013¹⁸. To wynik 4-krotnie wyższy niż w wypadku szkół podstawowych w dużych miastach. Jest to zarazem poziom charakterystyczny dla systemów oświaty, w których oszacowania zróżnicowania dokonujemy po progu selekcyjnym (a więc po przejściu z systemu jednolitego do szkół średnich).

¹⁶ J.S. Coleman, *Equality of Educational Opportunity*, US Office of Education, Waszyngton 1966.

¹⁷ R. Dolata, *Cicha rewolucja w polskiej oświacie – proces różnicowania się gimnazjów w dużych miastach* [w:] *Badania międzynarodowe i zagraniczne wzory w diagnostyce edukacyjnej*, B. Niemierko, K. Szmigiel (red.), PTDE, Kielce 2009; *eadem*, *Międzyszkolne zróżnicowanie wyników nauczania na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjum. Raport podsumowujący*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013.

¹⁸ R. Dolata, *Międzyszkolne zróżnicowanie*, *op. cit.*, s. 19.

W sumie oznacza to, że w dużych miastach gimnazja tworzą system wysoce selekcyjny (po wdrożeniu obniżenia wieku szkolnego próg selekcyjny w 11 roku życia), na terenach wiejskich kształtuje się system bliski założenia szkoły jednolitej¹⁹. Jak do tego doszło? Od reformy minęło już 15 lat i potencjał wyrównywania różnic i zmniejszania barier się wyczerpał. System edukacyjny okrzepł i uruchomił w dużych miastach masywny, ukryty proces autoselekcji i selekcji na progu gimnazjów. Służy temu m.in. obchodzenie przez „zaradnych” rodziców z wielkomiejskiej klasy średniej zasad rejonizacji: po pierwsze poprzez przemeldowywanie dzieci na czas trwania naboru, po drugie dzięki puli „wolnych” miejsc w gimnazjach, którymi swobodnie dysponują dyrektorzy.

Szkoły ponadgimnazjalne: nierówności społeczne po pierwszym progu selekcji

W każdym systemie szkolnym występują tzw. progi selekcji, a więc momenty, w których uczniowie są rekrutowani do różnego typu szkół ze względu na swoje predyspozycje, zainteresowania i kompetencje. System szkolny po progu selekcji nie jest już jednolity, a coraz większa część zróżnicowania wyników może być wyjaśniona zróżnicowaniem międzyszkolnym. Ten pierwszy próg (z drugim mamy do czynienia po szkole średniej) ma znaczenie decydujące dla reprodukcji nierówności społecznych. Dzieje się tak we wszystkich systemach szkolnych. Badania prowadzone w Polsce w latach 1955–1981 wskazywały, że *wpływ pozycji zawodowej i wykształcenia rodziców na selekcję dokonującą się na tym pierwszym progu, o którym wiadomo, że pełni decydującą rolę, utrzymywał się na jednakowym poziomie*²⁰. W PRL, mimo deklarowanej polityki wyrównywania szans młodzieży robotniczej i chłopskiej, rzeczywista polityka promująca ekspansję szkolnictwa zawodowego wzmacniała istniejące poza szkołą nierówności kulturowe²¹.

W epokę transformacji Polska wkroczyła z anachronicznym systemem edukacyjnym pasującym do społeczeństwa przemysłowego i ekstensywnej gospodarki. Rozwinięte było szkolnictwo zawodowe, choć nauczanie nie stało na najwyższym poziomie, a w jego strukturze za duży udział miały szkoły zawodowe niestwarzające szans na dalsze kształcenie. Dostęp do szkolnictwa ogólnokształcącego i wyższego był ograniczony nawet w porównaniu do innych krajów regionu. Wszystko zmieniło się razem z boomem edukacyjnym. W latach

¹⁹ *Ibidem*, s. 22.

²⁰ Z. Sawiński i M. Stasińska [za:] H. Domański, *Kształcenie córek i synów*, „Res Publica Nowa” 2002, nr 11, s. 44.

²¹ I. Białecki, *Nierówności edukacyjne w PRL i III RP*, „Res Publica Nowa” 2002, nr 11, s. 50.

1990–2010 popularność liceów ogólnokształcących wzrosła niemal trzykrotnie, a szkół zawodowych proporcjonalnie zmalała²².

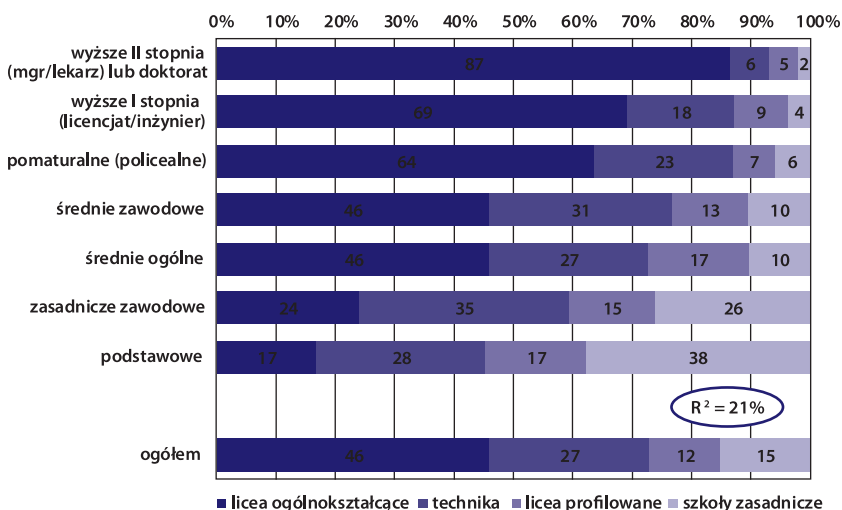
Z punktu widzenia reprodukcji nierówności społecznych sytuacja jest tym bardziej korzystna, im próg występuje później. W Polsce, dzięki 8-klasowej szkole podstawowej, próg ten zawsze był stosunkowo późny (15 lat), a wprowadzenie 3-letnich gimnazjów jeszcze go opóźniło (do 16 lat), co w badaniu PISA przełożyło się na wzrost wyników polskich uczniów przy spadku ich zróżnicowania. Dane zebrane przez autorów cytowanego raportu IBE wskazują, że reforma z 1999 r. miała generalnie korzystny wpływ na zmniejszenie barier w dostępie do liceów. Problemem polskiego systemu edukacyjnego nie jest zatem moment selekcji, ale poziom zróżnicowania po nim. Rozdzielenie dróg edukacyjnych prowadzi do zwiększenia zależności osiągnięć szkolnych od wykształcenia rodziców – czyli do wzrostu nierówności edukacyjnych. Obniżona motywacja i aspiracje oraz gorsze wyniki szkolne powodują, że uczniowie z klas niższych trafiają do innych szkół niż dzieci klasy średniej. W szkołach zawodowych wytwarza się specyficzna kultura szkolna zbudowana na odrzuceniu kultury wyższej i całej oferty edukacyjnej, którą starają się przekazać nauczyciele. W tym czasie młodzież startująca w lepszych warunkach, wyrastająca w innym klimacie domowym, towarzyskim i szkolnym, dobrze władająca kilkoma językami, wybiera szkoły maturalne gwarantujące dobre studia na przyszłościowych kierunkach. Upraszczając: syn robotnika wstępuje do szkoły przygotowującej go do pracy fizycznej, a syn lekarza podejmuje naukę w liceum przygotowującym do studiów wyższych.

Ta selekcja na wejściu dobrze wyjaśnia trwale rozwarstwienie kompetencji liceów, techników i szkół zawodowych, które potwierdziły badania PISA z lat 2006–2012. Z badań w Polsce przeprowadzonych przez PISA w 2012 r. wynika, że dokładnie te same zadania, co gimnazjaliści, rozwiązywali również uczniowie I klas szkół ponadgimnazjalnych. Najlepsze wyniki – znacznie wyższe od uczniów innych typów szkół – osiągnęli uczniowie liceów ogólnokształcących, najgorsze zaś uczniowie szkół zasadniczych. Dla autorów raportu PISA 2012 jest to zaskakujące, ponieważ *szkoły średnie zawodowe realizują tę samą podstawę programową kształcenia ogólnego i przygotowują do takiego samego egzaminu maturalnego pod koniec edukacji na szczeblu średnim*²³. Poziom szkół zawodowych budzi uzasadnione obawy: w ostatnim badaniu ponad 46% uczniów szkół zasadniczych nie osiągnęło pułapu 2 w badaniu umiejętności czytania (na

²² M. Zahorska, *Polski „boom edukacyjny” i jego następstwa* [w:] *Polska po 20 latach wolności*, M. Bucholc i in. (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 176.

²³ *Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD PISA. Wyniki badania 2012 w Polsce*, M. Federowicz (red.), Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2013, s. 62.

Wykres 4. Odsetek uczniów wybierających poszczególne rodzaje szkół ponadgimnazjalnych w kategoriach wykształcenia rodziców



Źródło: jak pod wykresem 1; na podstawie danych PISA 2006.

sześć możliwych). W ostatnich latach można mówić o powrocie popularności szkół zawodowych i technicznych²⁴, a selekcja do tych szkół nie jest tak bardzo negatywna jak była kiedyś, jednak wciąż trafia tam młodzież średnio dużo gorzej przygotowana i o bardzo niskim SES.

Tabela 2. Średnie wyniki z matematyki w poszczególnych edycjach badania z podziałem na typy szkół

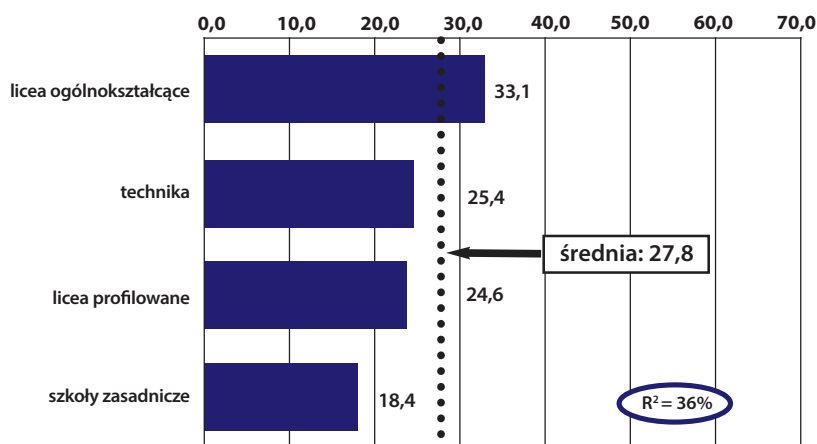
	PISA 2006	błąd pomiaru	PISA 2009	błąd pomiaru	PISA 2012	błąd pomiaru
wszyscy uczniowie	514	3,85	506	3,52	519	3,64
licea ogólnokształcące	566	7,15	559	5,39	571	5,54
średnie szkoły zawodowe	495	4,93	495	6,12	506	5,12
zasadnicze szkoły zawodowe	410	4,96	402	5,61	417	4,22

Źródło: Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD PISA. Wyniki badania 2012 w Polsce, M. Federowicz (red.), Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2013, s. 50.

²⁴ Zawirowania systemu edukacji, M. Zahorska (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.

Co ciekawe, te dysproporcje stają się jeszcze większe, kiedy spojrzymy retrospektywnie na wyniki egzaminu gimnazjalnego uczniów różnych typów szkół. Tu mogły zadziałać czynniki dodatkowe. W przypadku egzaminu, którego stawka jest realna, w środowiskach o wyższym SES rodzice mogli dodatkowo mobilizować uczniów, organizować im kursy przygotowawcze lub ułatwiać dostęp do materiałów edukacyjnych. Mogła też zostać uruchomiona wewnętrzna motywacja. Grunt, że różnice były tu jeszcze większe niż w przypadku samych tylko testów PISA.

Wykres 5. Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego wśród uczniów, którzy dostali się do liceów ogólnokształcących, technik, liceów profilowanych oraz szkół zasadniczych zawodowych



Źródło: badanie PISA 2006 za IBE, *op. cit.*, s. 205.

Nowe formy nierówności

Obok nierówności ujawniających się w publicznym systemie szkolnictwa narastają nierówności związane z rozwojem sektora szkolnictwa prywatnego oraz nowych form segregacji. Uczniowie gimnazjów prywatnych znacznie lepiej wypadają w badaniach PISA, a źródła tej przewagi leżą w odmiennych środowiskach szkolnych, panujących w nich relacjach społecznych, a przede wszystkim selekcjach pochodzeniowych związanych z niedostępnością szkół prywatnych dla osób z niskim SES²⁵. Selekcja klasowa w dostępie do prywat-

²⁵ A. Zawistowska, *Horyzontalne nierówności*, *op. cit.*, s. 111.

nych szkół i przedszkoli powoduje, że z sektora publicznego ubywa najlepszych uczniów oraz najbardziej świadomych i wymagających rodziców. W ten sposób uczniowie szkół publicznych tracą możliwość korzystania z rozwoju w środowisku o wysokim kapitale kulturowym, a publiczne szkoły i przedszkola nie doświadczają presji rodziców mogącej doprowadzić do zmian i innowacji. Chwilowo wydaje się, że zagrożenie dla publicznego sektora edukacji zmalało. Wzrost wyników polskich uczniów odnotowany w badaniach PISA 2012 z pewnością zwiększył zaufanie rodziców do szkół publicznych, a wraz z rozwojem sektora prywatnego maleje różnica między wynikami uczniów szkół publicznych i prywatnych.

Szkoła to jednak nie wszystko. Z badań poświęconych różnym formom edukacji pozaszkolnej (korepetycje, prywatne lekcje grupowe) prowadzonych w Polsce wynika, że korzysta z nich co drugi uczeń z wybierających się na studia. Dla wielu nauczycieli prywatne lekcje stały się źródłem dodatkowego dochodu, co tłumaczy wzrost podaży na tego typu usługi. Wzrost popytu wynikał z masowego wzrostu aspiracji edukacyjnych połączonych z przekonaniem o obniżającym się poziomie publicznego szkolnictwa. Podobnie jak w przypadku formalnej edukacji tu też występują nierówności – uczestnictwo w zajęciach prywatnych zależy przede wszystkim od finansowych możliwości rodziców.

Tabela 3. Odsetek rodziców, którzy posyłają lub pošlą dzieci na płatne zajęcia pozaszkolne w 2007 r.

Kategoria zawodowa	
wyższa kadra zarządzająca, prezesi przedsiębiorstw oraz specjaliści	69,1
pracownicy średniego szczebla oraz właściciele małych przedsiębiorstw	52,4
robotnicy wykwalifikowani i niewykwalifikowani	33,0
rolnicy	10,3

Źródło: CBOS [za:] A. Zawistowska, *Horyzontalne nierówności edukacyjne we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 209.

Szkolnictwo wyższe

W badaniu nierówności społecznych w systemie edukacji szczególne znaczenie ma dostęp do szkolnictwa wyższego. Wynika to zarówno z przekonania, że w prawdziwie merytokratycznym społeczeństwie „uniwersytet pełni rolę arbitra pozycji klasowej”²⁶, jak i z finalnego charakteru dystrybucji wyższego wykształcenia. W nim bowiem kumulują się nierówności obecne na niższych eta-

²⁶ D. Bell, *Coming of Industrial Society*, Penquing Books, Nowy Jork 1973.

pach kształcenia. W II RP uniwersytety prowadziły kształcenie przede wszystkim na potrzeby warstw inteligencko-szlacheckich. Czy sytuacja ta zmieniła się w PRL? Socjolodzy i historycy są zgodni, że 45 lat walki o społeczną sprawiedliwość w funkcjonowaniu systemu szkolnego nie przyniosło znaczących sukcesów, a jedyny istotny moment osłabienia zależności między zawodem ojców i wykształceniem synów miał miejsce w pierwszej połowie lat 50, kiedy udział młodzieży o pochodzeniu robotniczym wśród studentów wzrósł czterokrotnie w stosunku do sytuacji przed wojną²⁷. Było to spowodowane „klasową polityką” naboru kandydatów ustanowioną zaraz po wojnie oraz legitymizacją *ex post* masowego awansu z klas robotniczej i chłopskiej na pozycje kierownicze w administracji i przemyśle²⁸.

Proces ten okazał się krótkotrwały i późniejszemu rozwojowi oświaty w PRL towarzyszył systematyczny spadek liczby studiującej młodzieży o pochodzeniu robotniczym i chłopskim²⁹. W 1965 r. młodzieży tej przyznano tzw. punkty za pochodzenie, co wywołało krytyczną reakcję pracowników umysłowych. Mimo że liczba robotników i rolników przyjmowanych na studia ze względu na „punkty” wynosiła nie więcej niż ok. 5% ogółu przyjętych, nowe regulacje krytykowano za *obniżanie kulturowej i zawodowej pozycji warstwy inteligenckiej i kolizję z interesami społeczeństwa jako całości*³⁰. Mimo tego punkty zostały utrzymane, gdyż wydać się mogły rozwiązaniem zastępczym, ale nie odwróciły one niekorzystnej tendencji, a w 1987 r., na fali przygotowań do zmiany systemu, zostały uznane za niezgodne z konstytucją.

Po 1989 r. największy wpływ na nierówności w dostępie do szkolnictwa wyższego miał tzw. boom edukacyjny, który trwa praktycznie do dziś, chociaż w obecnej chwili widać symptomy nasycenia rynku. Odsetek studiujących z 9,8% w roku 1990 skoczył do ponad 40% w roku 2009 i utrzymuje się na tym wysokim poziomie. Na pierwszy rzut oka boom mógł przyczyniać się do złagodzenia nierówności w dostępie do wyższego wykształcenia. Przy znacznym wzroście miejsc na studiach odsetek studiującej młodzieży z domów inteligenckich jest bliski 100% i rośnie dużo wolniej niż odsetek studiującej młodzieży z domów o niskim kapitale kulturowym.

Umasowienie edukacji miało jednak również swoje niekorzystne konsekwencje. Jedną z nich jest obniżenie poziomu nauczania w szkołach średnich i uczelniach wyższych. W raporcie OECD *Education at a Glance* z 2008 r. Polska

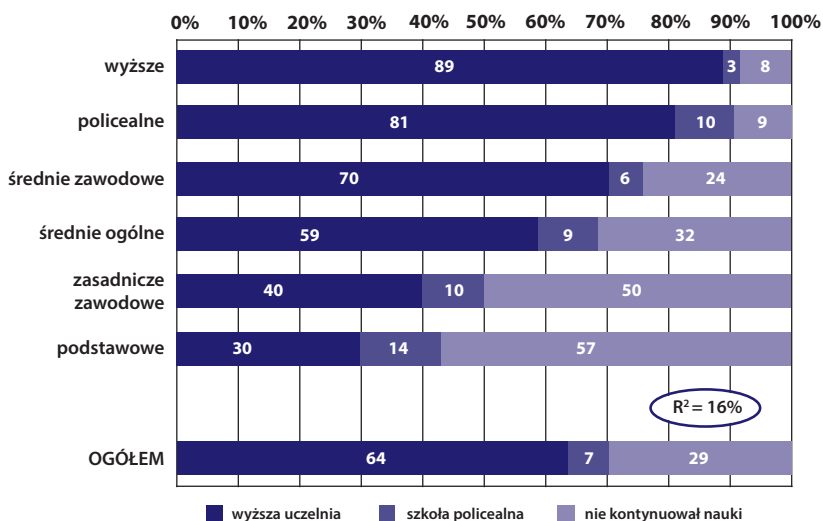
²⁷ H. Ślabeek, *O społecznej historii Polski*, Książka i Wiedza, Warszawa 2009, s. 233.

²⁸ I. Białecki, *Nierówności edukacyjne*, op. cit., s. 51; zob. także K. Zagórski, *Zmiany struktury i ruchliwość społeczno-zawodowa w Polsce*, GUS, Warszawa 1976.

²⁹ Zob. H. Domański, *Kształcenie córek*, op. cit., s. 44; H. Ślabeek, *O społecznej historii*, op. cit., s. 481.

³⁰ H. Ślabeek, *O społecznej historii*, op. cit., s. 481.

Wykres 6. Odsetek młodzieży w wieku 21–25 lat kontynuującej naukę po szkole średniej w kategoriach wykształcenia rodziców



Źródło: IBE Raport, *op. cit.*, s. 211.

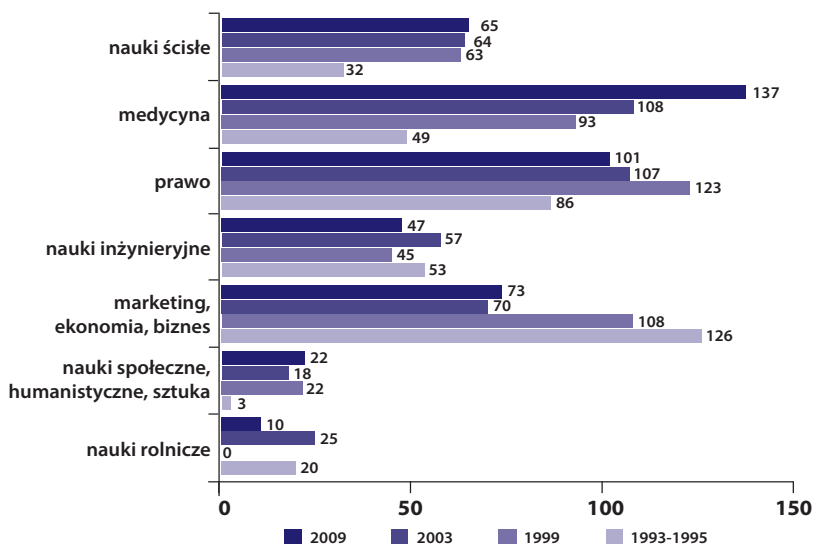
jest wymieniana wśród krajów o najmniej selekcyjnym i najbardziej otwartym szkolnictwie wyższym charakteryzującym się zarazem bardzo niskim poziomem nauczania³¹. Następstwem spadku poziomu nauczania i boomu edukacyjnego jest inflacja dyplomów i tendencja do zwiększania swoich szans na rynku pracy (głównie przez dzieci osób sytuujących się wyżej w hierarchii społecznej) przez studiowanie na kilku kierunkach oraz podejmowanie studiów doktoranckich. Boom edukacyjny oznacza więc rozwarstwienie środowiska osób studiujących.

Studenci słabych (w większości) szkół prywatnych i elitarnych kierunków na uczelniach publicznych nie mają ze sobą praktycznie nic wspólnego. Różni ich społeczne pochodzenie, kariera edukacyjna, aspiracje i styl studiowania. Wielkomiejscy studenci z klasy wyższej i średniej korzystają z programów wymian międzyuczelnianych, wyjeżdżają na zagraniczne stypendia. Ci ze wsi i małych miast studiują po to, aby mieć jakikolwiek dyplom i za to płać. Studenci różni-
cują się nie tylko ze względu na to, na jakich uczelniach studiują, ale także jakie kierunki wybierają. Z badań przeprowadzonych w Niemczech i Wielkiej Brytanii wynika, że o ile pochodzenie odgrywa niewielką rolę w wyborze większości kierunków na studiach, o tyle przedstawiciele warstw wyższych częściej studio-

³¹ M. Zahorska, *Polski „boom edukacyjny” i jego następstwa*, *op. cit.*, s. 177.

wali na prestiżowych kierunkach – medycynie i prawie. Podobne wyniki uzyskano, prowadząc badania w Polsce, gdzie osoby lepiej sytuowane wybierały prawo i medycynę, a osoby o najniższym statusie społeczno-ekonomicznym wybierały pedagogikę i nauki społeczne³².

Wykres 7. Stopa zwrotu z inwestowania w wykształcenie wyższe na różnych kierunkach studiów w % w latach 1993–2009

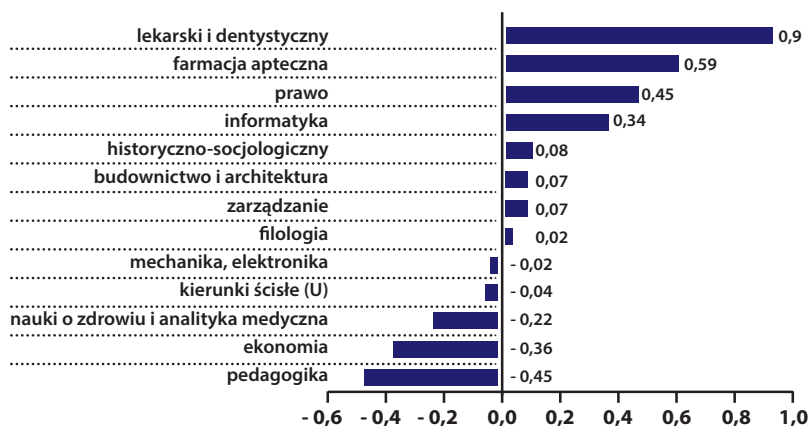


Źródło: Diagnoza społeczna [za:] A. Zawistowska, *Horyzontalne nierówności edukacyjne we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 156.

Analizy pochodzące z badania *Diagnoza społeczna* dotyczące stopy zwrotu wskazują na dość duże różnice w dochodach między absolwentami różnych kierunków studiów. Kierunkiem przynoszącym największe dochody jest medycyna, z której zwroty systematycznie rosły od początku transformacji (z 49 do 137%). Inaczej jest z profilem prawniczym, który dawał dużą stopę zwrotu do końca lat 90., ale potem mniejszą. Najbardziej dochodowe kierunki studiów stosują jednocześnie ostrzejsze selekcje na wejściu oraz, tak jak medycyna, wiążą się z większymi kosztami. To przede wszystkim na nich można się spodziewać osób z warstw wyższych, które inwestują więcej, ale otrzymują też większe zwroty³³.

³² A. Zawistowska, *Horyzontalne nierówności*, op. cit., s. 152–153.

³³ *Ibidem*, s. 156–157.

Wykres 8. Indeks poziomu wykształcenia rodziców

Źródło: A. Zawistowska, *Horyzontalne nierówności edukacyjne we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 162.

Reprodukcja przez wykształcenie jest mechanizmem funkcjonującym przy podziale najcenniejszych miejsc pracy niezależnie od wartości wskaźnika wykształcenia. Wnioski wyciągnięte z analizy sytuacji w Polsce po 1989 r. są zbieżne z wynikami badań prowadzonych od lat 60. w USA i Europie Zachodniej³⁴.

Podsumowanie diagnozy i kierunki działań

Omówione powyżej mechanizmy układają się w spójny wzór. Dzieci z klas niższych nie chodzą do przedszkola lub spędzają w nim mniej czasu, w związku z czym gorzej radzą sobie z przyswojeniem programu nauczania w szkole podstawowej. Gorzej wypadają na testach, mają niższe oceny, a jeśli mieszkają na wsi, muszą dojeżdżać do szkoły (co wyklucza je z zajęć dodatkowych), i często chodzą do osobnych klas. W ten sposób spada ich motywacja do nauki. Jeśli zaczynają wagarować lub dostają najniższe oceny, muszą powtarzać klasę. To w jeszcze większym stopniu obniża ich motywację i zwiększa poczucie wyob-

³⁴ A.H. Halsey, *Towards meritocracy? The case of Britain* [w:] *Power and Ideology in Education*, J. Karabel, A.H. Halsey (red.), University Press, Nowy Jork 1977; G. Marshall i in., *Against the Odds. Social Class and Social Justice in Industrial Societies*, Clarendon Press, Oxford 1997; A. Cobalti, A. Schizzeroto, *Inequality of Educational Opportunity in Italy* [w:] *Persistent Inequality. Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*, Y. Shavit, H.P. Blossfeld (red.), Westview Press, Boulder 1993.

cowania w społeczności szkolnej. Kiedy mają dokonać wyboru kariery szkolnej, najczęściej decydują się na szkoły zawodowe. Zarazem jednak uczniowie ci nabywają przekonania, że „sami są sobie winni”. Cały personel szkolny od dyrektora przez nauczycieli i pedagogów pracuje na to, aby upewnić ich (i siebie) w przekonaniu o słuszności zasady merytokracji (skrywającej jedynie askrypcję, tzn. regułę przypisującą określönemu pochodzeniu społecznemu stosowne szanse edukacyjne).

Powyższa diagnoza, opierając się na twardych wynikach dostępu do systemu edukacyjnego oraz na związku zróżnicowania wyników z pochodzeniem społecznym, pokazuje, że na tle porównawczym polska szkoła mieści się mniej więcej w połowie stawki między najsilniej utrwalającymi nierówności systemami edukacyjnymi w Ameryce Łacińskiej i Stanach Zjednoczonych, a najsilniej je wyrównującymi w Skandynawii. Podobnie w perspektywie historycznej można wyodrębnić czas, w którym sytuacja ulega poprawie wobec pierwszego okresu transformacji, a nawet późnego PRL, i w którym ulega pogorszeniu i pojawiają się nowe zagrożenia. Niezwykle istotne jest to, w którym kierunku pójdzie polityka państwa. Czy zauważalne ostatnio nastawienie na osłabianie mechanizmów reprodukujących nierówności będzie trwałym elementem polityki edukacyjnej III RP.

Trzeba jednak pamiętać, że twarde dane opisujące niesprawiedliwe zróżnicowanie dostępu do poszczególnych elementów oferty edukacyjnej oraz wyników szkolnych to nie wszystko. Istotnym elementem reprodukcji nierówności jest także miękka socjalizacja, która wpaja uczniom przekonanie o tym, że nierówności są czymś „naturalnym” i akceptowalnym. To w tym obszarze widać największe różnice między PRL i III RP. W poprzednim systemie szkoła także przeważnie reprodukowała nierówności, jednak próbowano albo temu zaradzić (punkty za pochodzenie itd.), albo ten fakt zatuszować. W Polsce po 1989 r. rośnie akceptacja dla nierówności oraz przekonanie o tym, że w szkole jak i w życiu trzeba konkurować. Prof. Krystyna Skarżyńska, psycholog społeczny, badając w latach 2009–2011 postawy studentów wobec świata, ustaliła, że są oni coraz bardziej (i bardziej niż reszta społeczeństwa) nastawieni na bezwzględną rywalizację. Częściej zgadzają się ze stwierdzeniami, że „trzeba być mściwym i bezlitosnym, aby osiągnąć swoje cele” lub że „żyjemy w świecie, który nie zna litości. Czasami trzeba się zachowywać bezwzględnie”³⁵. To uderza w kluczowe wartości, jakie powinna przekazywać szkoła. Wśród umiejętności, których znaczenie ma być szczególnie duże w najbliższej przyszłości, kalifornij-

³⁵ K. Skarżyńska, P. Radkiewicz, *Co wzmacnia/osłabia społeczny darwinizm? O roli doświadczenia z ludźmi, osobowości, wartości osobistych i przywiązania do wspólnoty*, „Psychologia Społeczna” 2011, t. 61 (16), s. 7–23.

ski Instytut na Rzecz Przyszłości wskazywał na: krytyczne myślenie i inteligencję emocjonalną, umiejętność budowania relacji i adaptacji, a także nastawienie na interdyscyplinarność i korzystanie z nowych sposobów komunikacji (w tym komunikacji międzykulturowej)³⁶. Refleksja nad rolą zarządzania emocjami w życiu publicznym i miejscu pracy nabiera szczególnego znaczenia wraz z przechodzeniem gospodarki od produkcji do usług, a następnie od usług prostych do tzw. kreatywnych, których rozwój wymaga większego nacisku na komunikację, współpracę, otwartość i tolerancję. Tym bardziej, że liczba zawodów wymagających współpracy i pracy emocjonalnej rośnie³⁷.

Czy da się uczyć współpracy w szkole nastawionej na rywalizację? Wyzwaniem dla polskiego systemu edukacyjnego jest nie tylko zapobieganie reprodukcji nierówności społecznych w systemie edukacyjnym, ale także pozbycie się bezwzględnej rywalizacji ze szkoły i rozwój miękkich kompetencji komunikacyjnych tworzących klimat do odbudowy równości i współpracy.

Edukacja przedszkolna

Wciąż najsłabszym elementem systemu edukacji jest niski i zróżnicowany ze względu na SES i miejsce zamieszkania (miasto lub wieś) dostęp do opieki przedszkolnej. Upowszechnienie i podniesienie poziomu opieki przedszkolnej powinno być jednym z najważniejszych priorytetów polityki edukacyjnej państwa polskiego. Celem powinno być objęcie pełnowartościową opieką przedszkolną 100% dzieci w wieku 3–5 lat. Polityka państwa powinna promować rozwój przyzakładowych żłobków i przedszkoli (ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw). Udział rodziców we współfinansowaniu opieki przedszkolnej stanowiący kluczową barierę dostępu wśród osób o niskim SES powinien być konsekwentnie zmniejszany. Jakość opieki przedszkolnej można podnosić m.in. przez większe nasycenie przedszkoli kadrami psychologiczną i lekarską, zmniejszenie liczby dzieci w oddziałach oraz rozwój programów kompensacyjnych we wczesnym etapie edukacji (tzn. dającym więcej dzieciom z upośledzonych środowisk, włączając w to oddziaływanie neurokognitywne). Wczesna edukacja ma m.in. niwelować deficyty dzieci wynikające ze społecznego położenia rodziców. Służyć temu będzie mogło także położenie większego nacisku na wymiar opiekuńczy edukacji (np. w zakresie dożywiania i socjalizacji).

³⁶ *Future Work Skills 2020*, Institute for the Future for the University of Phoenix, Phoenix 2011.

³⁷ A. R. Hochschild, *Zarządzanie emocjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Edukacja na poziomie szkół podstawowych i gimnazjów

Na poziomie szkół podstawowych przykładem powinny być małe placówki wykorzystujące bogate doświadczenia organizacyjne i programowe szkół społecznych i prywatnych. Należy dążyć do zwiększenia integracji społeczności szkolnej, rozwoju współpracy między uczniami, nauczycielami i rodzicami. Wyrównywaniu szans i możliwości dzieci o różnych SES sprzyałoby także wydłużenie czasu efektywnej pracy nauczyciela z uczniem, rozbudowa programów pracy indywidualnej oraz oferty zajęć dodatkowych. W tym względzie w dobrym kierunku idzie rządowy program wspólnego podręcznika. Wybór jednego podręcznika pozostającego w szkole może umożliwić odejście od zadawania dzieciom prac domowych, które sprzyjają różnicowaniu ich według zaangażowania w pracę w domu w zależności od kapitału kulturowego rodziców. Podobnie korzystna byłaby także minimalizacja znaczenia ocen szkolnych i rezygnacja z drugoroczności.

Największym zagrożeniem dla systemu edukacyjnego z punktu widzenia reprodukcji nierówności społecznych jest różnicowanie się poziomu wielkomiejskich gimnazjów. Konieczne są działania, które przywrócą ich faktyczną rejonizację i zapobiegą obniżaniu się progu selekcji szkolnej. Wyniki testu w szkole podstawowej nie powinny być podstawą selekcji przy naborze do gimnazjów, ale podstawą do pogłębionej diagnostyki, która służyłaby indywidualnej pracy z uczniem.

Szkoły ponadgimnazjalne i szkolnictwo wyższe

Zahamowanie wzrostu aspiracji edukacyjnych Polaków prowadzi m.in. do powrotu popularności szkół zawodowych, który obserwujemy w ostatnich latach³⁸. To jednak utrwała silną selekcję ze względu na SES przy alokacji młodzieży w szkołach ponadgimnazjalnych. Niepokojąca jest natomiast skala różnic w poziomie kompetencji młodzieży uczącej się w szkołach zawodowych, technicznych i ogólnokształcących. Jeśli poziom ten nie będzie wyrównywany, to realna stanie się groźba odtworzenia rażących nierówności w dostępie do studiów wyższych między młodzieżą z klas niższych i inteligencją. Znów aktualnie

³⁸ J. Domalewski, *Dynamika selekcji społecznych*, op. cit.; K. Wasilewski, *Zmiany poziomu aspiracji edukacyjnych młodzieży jako efekt adaptacji do nowych warunków społeczno-ekonomicznych* [w:] *Zawirowania systemu edukacji*, M. Zahorska (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012; K. Bondyra, W. Jagodziński, *Gdzie ci fachowcy? Szkolnictwo zawodowe w Polsce wobec potrzeb rynku pracy* [w:] *Zawirowania systemu edukacji*, M. Zahorska (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.

zabrzmi głos Jana Szczepańskiego z gorącej dyskusji na temat idei preferencji socjalnych w dostępie do studiów: *łatwo można by wyliczyć, ile więcej szans wstępu na wyższą uczelnię ma mało zdolne dziecko rodziny pracownika umysłowego z Warszawy od wybitnie uzdolnionego dziecka chłopskiego z zapadłej wsi. Problem jest oczywisty, nawet bez dokładnych wyliczeń, a chodzi tu o zwrócenie uwagi na doniosłe zagadnienie. Przy tym pragnę podkreślić, że jest ono doniosłe nie tylko z punktu widzenia tego dziecka chłopskiego, którego talent zostanie nie rozwinięty, ale z punktu widzenia ogólnonarodowego*³⁹.

Sytuację dzisiaj komplikuje także to, że poziom studiów się zróżnicował i problemem jest nie dostęp młodzieży o niskim SES do studiów w ogóle, ale do bezpłatnych studiów na prestiżowych wydziałach uczelni publicznych. Wprowadzenie preferencji socjalnych przy naborze na te kierunki jest mało realne, bo nie zyskałoby legitymizacji społecznej. Zresztą historia PRL pokazała także, że tego typu działania nie były skuteczne, ponieważ zaniedbano oddziaływanie na pierwszy próg selekcji i różnicowanie się poziomu szkół średnich. Bardziej realne wydaje się wprowadzenie instrumentów zmniejszających selekcję społeczno-ekonomiczną na wejściu do elitarnego systemu szkolnictwa wyższego, np. poprzez stypendia dla osób o gorszej pozycji społecznej i dystrybuowanie puli miejsc na darmowych studiach publicznych przez szkoły średnie. Zakładając, że na wcześniejszym etapie edukacji wprowadzono by działania kompensacyjne i wyrównawcze, system dystrybucji tych miejsc mógłby być częściowo merytokratyczny, a częściowo wyrównujący nierówności społeczno-ekonomiczne, np. najlepsi uczniowie w poszczególnych szkołach w małych miejscowościach, gorszych dzielnicach itd. dostawaliby bezpłatne miejsca na elitarnych studiach uniwersyteckich.

Wyrównywanie szans i edukacja promująca równość i współpracę powinny być celem systemu edukacyjnego. Tymczasem w Polsce system edukacyjny na wiele lat stracił te wartości z pola widzenia. Odwrócenie niekorzystnych trendów jest możliwe, wymaga jednak politycznej decyzji. Koszty jej ewentualnego zaniechania poniesiemy my wszyscy jako społeczeństwo.

Bibliografia

- Bell D., *Coming of Industrial Society*, Penquing Books, Nowy Jork 1973.
- Białecki I., *Nierówności edukacyjne w PRL i III RP*, „ResPublica Nowa” 2002, nr 11.
- Bondyra K., Jagodziński W., *Gdzie ci fachowcy? Szkolnictwo zawodowe w Polsce wobec potrzeb rynku pracy* [w:] *Zawirowania systemu edukacji*, M. Zahorska (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.

³⁹ J. Szczepański, *Gospodarowanie zasobami zdolności*, „Więć Współczesna” 1968, nr 9, s. 70.

- Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, M. Boni (red.), KPRM, Warszawa 2009.
- Bourdieu P., *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądenia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Coleman J.S., *Equality of Educational Opportunity*, US Office of Education, Waszyngton 1966.
- Cobalti A., Schizzeroto A., *Inequality of Educational Opportunity in Italy [w:] Persistent Inequality. Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*, Y. Shavit, H.P. Blossfeld (red.), Westview Press, Boulder 1993.
- Dolata R., *Procedury rekrutacji i dzielenia uczniów na oddziały w gimnazjach – ocena z perspektywy nierówności społecznych w edukacji [w:] Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, E. Wosik (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Dolata R., *Szkoła – segregacje – nierówności*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Dolata R., *Cicha rewolucja w polskiej oświacie – proces różnicowania się gimnazjów w dużych miastach [w:] Badania międzynarodowe i zagraniczne wzory w diagnostyce edukacyjnej*, B. Niemierko, K. Szmigiel (red.), PTDE, Kielce 2009.
- Dolata R., *Międzyszkolne zróżnicowanie wyników nauczania na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjum. Raport podsumowujący*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013.
- Domalewski J., *Dynamika selekcji społecznych i edukacyjnych do szkół ponadgimnazjalnych [w:] Zawirowania systemu edukacji*, M. Zahorska (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.
- Domański H., *Kształcenie córek i synów*, „Res Publica Nowa” 2002, nr 11.
- Fatyga B., Tyszkiewicz A., Zieliński P., *Skala i powody wypadania uczniów z systemu edukacji w Polsce. Raport z badań odpadu szkolnego na terenie 32 gmin*, Instytut Spraw Publicznych, 2001, niepubl.
- Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD PISA. Wyniki badania 2012 w Polsce*, M. Federowicz (red.), Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2013.
- Future Work Skills 2020*, Institute for the Future for the University of Phoenix, Phoenix 2011.
- Halsey A.H., *Towards meritocracy? The case of Britain [w:] Power and Ideology in Education*, J. Karabel, A. H. Halsey (red.), University Press, Nowy Jork 1977.
- Herbst M., *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Hochschild A.R., *Zarządzanie emocjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Komisja Europejska, *Key Data on Early Childhood. Eurydice and Eurostat Report*, Bruksela 2014.
- Komisja Europejska, *Wczesny start w Europie – różnorodność systemów edukacji i opieki nad najmłodszymi*, http://www.eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/ECEC_highlights_PL.pdf; pełna wersja dokumentu http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf.

- Krzyżanowski P., Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 5690 w sprawie zapotrzebowania na dodatkowe miejsca w przedszkolach <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=184F6882&view=2>.
- Marshall G. i in., *Against the Odds. Social Class and Social Justice in Industrial Societies*, Clarendon Press, Oksford 1997.
- Raport o stanie edukacji. Społeczeństwo w drodze do wiedzy, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011
- Seidman S., *Koniec teorii socjologicznej: ponowoczesna nadzieja* [w:] *Współczesne teorie socjologiczne. Antologia tekstów*. A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Słabek H., *O społecznej historii Polski*, Książka i Wiedza, Warszawa 2009.
- Skarżyńska K., Radkiewicz P., *Co wzmacnia/osłabia społeczny darwinizm? O roli doświadczenia z ludźmi, osobowości, wartości osobistych i przywiązania do wspólnoty*, „Psychologia Społeczna” 2011, t. 6, nr 1 (16).
- Szarfenberg R., *Ubóstwo i polityka antydyskryminacyjna*, http://www.tea.org.pl/userfiles/file/Ubostwo%20-%20polityka%20spoleczna%20a%20polityka%20antydyskryminacyjna_RSzarfenberg.pdf.
- Szczepański J., *Gospodarowanie zasobami zdolności*, „Wieś Współczesna” 1968, nr 9.
- Szymańczak J., *Edukacja przedszkolna w polityce oświatowej* „Studia BAS” 2010, nr 2 (22) [Polityka oświatowa, M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka (red.)].
- Wasilewski K., *Zmiany poziomu aspiracji edukacyjnych młodzieży jako efekt adaptacji do nowych warunków społeczno-ekonomicznych* [w:] *Zawirowania systemu edukacji*, M. Zahorska (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.
- Zagórski K., *Zmiany struktury i ruchliwość społeczno-zawodowa w Polsce*, GUS, Warszawa 1976.
- Zahorska M., *Polski „boom edukacyjny” i jego następstwa* [w:] *Polska po 20 latach wolności*, M. Bucholc i inni (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Zawirowania systemu edukacji*, M. Zahorska (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.
- Zawistowska A., *Horyzontalne nierówności edukacyjne we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Nierówności w zdrowiu

Health inequalities. *The purpose of this article is to present some research results that allow to present the scope of health inequalities in Poland. In the first section, the nature of the inequalities as well as their causes and consequences, are discussed. In the second part, the results of research on health inequalities in Polish regions (including some sub-regions), as well as some aspects of social health inequalities, are presented. Health inequalities are assessed with both simple indicators (e.g. differences between selected measures of health) and more complex tools (the Gini coefficient). The author also looks at the health inequalities in Poland versus the European Union.*

Słowa kluczowe: *zdrowie, nierówności w zdrowiu, regiony w Polsce, współczynnik Giniego*

Keywords: *health, health inequalities, regions in Poland, Gini coefficient*

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Ekonometrii Przestrzennej na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego;
e-mail: ilaskow@uni.lodz.pl.

Wstęp

Poprawa stanu zdrowia i związanej z nim jakości życia społeczeństwa stanowi jeden z istotnych wskaźników służących ocenie funkcjonowania systemów ochrony zdrowia. Dobry stan zdrowia społeczeństwa jest miarą wewnętrznej spójności i równowagi społecznej. Wobec znaczących różnic w stanie zdrowia członków populacji ważnym celem stawianym przed systemami opieki zdrowotnej jest minimalizowanie dysproporcji w tym zakresie pomiędzy grupami ludności zróżnicowanymi pod względem dochodów, wieku, płci, miejsca za-

mieszkania i innych cech. Jest to cel ogólny, wielowymiarowy, koncentrujący się także na zmniejszaniu różnic w: *zasięgu, dostępie, korzystaniu, jakości i użyteczności opieki zdrowotnej pomiędzy grupami ludności*¹.

Konieczność eliminowania lub przynajmniej ograniczania istniejących różnic w stanie zdrowia podkreślana jest w licznych dokumentach organizacji międzynarodowych, a zwłaszcza Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Niwelowanie różnic zdrowotnych pomiędzy krajami członkowskimi, regionami i grupami społecznymi w poszczególnych krajach należy do najbardziej eksponowanych celów polityki zdrowotnej Unii Europejskiej². Mimo istotnej poprawy stanu zdrowia populacji europejskiej, istnieją znaczące nierówności zarówno w poszczególnych państwach członkowskich, jak i pomiędzy nimi, co potwierdza opublikowany w 2013 r. raport Komisji Europejskiej³. Skala nierówności w zdrowiu w latach 2006–2008, w okresie objętym badaniem KE, była podobna do występującej kilka lat wcześniej. W przypadku niektórych wskaźników stanu zdrowia nierówności między regionami UE zmniejszyły się, dla innych pozostały stałe, a dla niektórych nawet wzrosły.

W Polsce zmniejszanie nierówności w zdrowiu w wymiarze społecznym i terytorialnym uznane zostało za jedno z najważniejszych zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007–2015. Dotychczasowe postępy w realizacji tego celu wydają się jednak niewystarczające. Według wyników badań Komisji Europejskiej opublikowanych w 2013 r. Polska, obok Republiki Czeskiej, Słowacji i Szwecji, znalazła się w grupie krajów, w których nastąpił wzrost nierówności regionalnych (na poziomie NUTS 2) dla większości rozważanych wskaźników stanu zdrowia⁴. Również w przekroju społecznym nie nastąpiły korzystne zmiany, a związane z wykształceniem zróżnicowanie oczekiwanej długości życia mężczyzn w wieku 25 lat zaliczono do jednego z najbardziej wyraźnych wśród badanych krajów europejskich⁵. Niezbędne zatem wydaje się podjęcie intensywnych działań na rzecz ograniczania różnych wymiarów dysproporcji w stanie zdrowia populacji. Niewątpliwie ich skuteczność ogranicza obserwowany od wielu lat niski poziom wydatków na ochronę zdrowia.

¹ Por. *Policy paper dla ochrony zdrowia na lata 2014–2020. Krajowe ramy strategiczne*, Warszawa 2014, s. 17.

² *Ibidem*, s. 47.

³ Komisja Europejska, *Health inequalities in the EU – Final report of a consortium*, 2013.

⁴ Wzrost nierówności regionalnych (NUTS 2) w okresie 2007–2009 dotyczył oczekiwanej długości życia mężczyzn i kobiet. Zmniejszeniu uległo natomiast terytorialne zróżnicowanie umieralności niemowląt.

⁵ Znaczące nierówności w tym zakresie w przekroju społecznym występują również w Estonii, Czechach, na Węgrzech, w Bułgarii – krajach o stosunkowo wysokim poziomie umieralności.

W artykule podjęto próbę oceny aktualnej skali nierówności w zdrowiu w Polsce. Rozważone zostały nierówności regionalne oraz wybrane aspekty społecznych nierówności w stanie zdrowia.

Istota, przejawy i konsekwencje nierówności w zdrowiu

Nierówności w zdrowiu definiowane są jako systematyczne i możliwe do uniknięcia różnice w stanie zdrowia, występowaniu bądź dotkliwości problemów zdrowotnych pojedynczych osób oraz grup osób wyodrębnionych ze względu na czynniki społeczne, demograficzne, środowiskowe i geograficzne⁶. Nierówności te dotyczą różnic niewynikających z przyczyn biologicznych, a związanych z pozycją na rynku pracy, zamożnością lub miejscem zamieszkania. Mogą występować między krajami, grupami społecznymi, osobami o różnej płci, młodszymi i starszymi pokoleniami.

Różnice stanu zdrowia populacji są problemem występującym – choć z różnym nasileniem – w krajach o różnym poziomie rozwoju i stopniu zamożności. Stanowią konsekwencję szeregu przyczyn makrospołecznych i indywidualnych czynników warunkujących zdrowie. Do makrospołecznych uwarunkowań różnic w stanie zdrowia zalicza się m.in. skalę ubóstwa i bezrobocia, sposób funkcjonowania systemu ochrony zdrowia wpływający na dostępność do odpowiednich świadczeń zdrowotnych. Do ich powstania mogą przyczynić się również indywidualne zachowania (palenie tytoniu, nadużywanie alkoholu, sposób odżywiania się, podejmowana aktywność fizyczna)⁷. Za jeden z głównych wyznaczników stanu zdrowia uważany jest status społeczny mierzony poziomem zamożności, wykształceniem lub pozycją zawodową. Jak wynika z licznych badań, niski status społeczno-ekonomiczny pozostaje w istotnym związku z uleganiem chorobom i umieralnością⁸. Badania dowodzą, że osoby o niższej pozycji społecznej mają gorszą samoocenę stanu zdrowia⁹. W tej grupie są

⁶ M. Whitehead, G. Dahlgren, *Concepts and principles for tackling social inequities in health*, WHO 2006, s. 2.

⁷ *Społeczne nierówności w zdrowiu w Polsce*, Raport WHO Regional Office for Europe, WHO 2012, s. 13.

⁸ *Tackling Health Inequalities in Europe: an Integrated Approach*, Eurothine Final Report University Medical Centre, Rotterdam 2007; E. van Doorslaer, X. Koolman, *Explaining the differences in income-related health inequalities across European countries*, „Health Economics” 2004, nr 13, s. 609–628.

⁹ *Polityka zdrowotna wobec dostępności opieki zdrowotnej, wykluczenia oraz nierówności w zdrowiu*, S. Golinowska (red.), IPiSS, Warszawa 2007; W. Wróblewska, *Nierówności*

częstsze przypadki depresji, wyższa absencja chorobowa, częściej występują ograniczenia w wykonywaniu codziennych czynności. Następujące wraz z wiekiem pogorszenie stanu zdrowia jest szybsze i ma bardziej trwały charakter. Ubóstwo uznawane jest za jeden z najbardziej istotnych czynników przyczyniających się do zwiększonego prawdopodobieństwa wystąpienia stanów chorobowych¹⁰. Ponadto niski status społeczno-ekonomiczny sprzyja występowaniu czynników ryzyka chorób, a posiadane niewielkie zasoby ograniczają możliwości przeciwdziałania im.

Współcześnie konieczność redukcji różnic w stanie zdrowia jest akceptowana przez większość nowoczesnych społeczeństw. Z punktu widzenia jednostki zdrowie jest podstawowym warunkiem rozwoju osobistego – wartością pozwalającą na realizację życiowych aspiracji i zapewniającą odpowiednią jakość życia. Zły stan zdrowia, a zwłaszcza choroba długotrwała, może stanowić barierę w osiągnięciu odpowiedniej pozycji zawodowej i związanego z nią poziomu dochodów. Jest jedną z podstawowych przyczyn wykluczenia z rynku pracy.

Dobry stan zdrowotny społeczeństwa, jako integralna część szeroko rozumianego kapitału ludzkiego, może stanowić jeden z zasobów warunkujących rozwój społeczno-ekonomiczny. Pozytywne dla całej gospodarki efekty wiązać się mogą z wynikającego z poprawy stanu zdrowia spadku absencji chorobowej połączonej ze wzrostem wydajności pracowników. Dobry stan zdrowia społeczności to tym samym ograniczenie negatywnych skutków chorób i wiążących się z nimi kosztów bezpośrednich i pośrednich. W skali makroekonomicznej przyczyną kosztów pośrednich jest absencja chorobowa, przedwczesne zgony, konieczność wypłacania rent i odszkodowań¹¹. Na poziomie przedsiębiorstwa koszty pośrednie wynikają m.in. z konieczności reorganizacji procesu produkcji, rekrutacji i szkolenia nowego personelu, zmniejszenia produktywności, utraconej produkcji, godzin nadliczbowych, a w przypadku chorób zawodowych i wypadków przy pracy także z konieczności wypłaty odszkodowań¹².

Nie można zapominać o kosztach ponoszonych przez samych chorych i ich rodziny, a składają się na nie utracone wynagrodzenia i wydatki związane z cho-

społeczne w stanie zdrowia w Polsce – analiza na podstawie samooceny stanu zdrowia oraz poziomu wykształcenia, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012, z. 28.

¹⁰ B. Tobiasz-Adamczyk, *Wybrane elementy socjologii zdrowia i choroby*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.

¹¹ I. Rydlewska-Liszkowska, *Koszty chorób zawodowych i wypadków przy pracy w Polsce* [w:] *Ochrona zdrowia i gospodarka. Sektor publiczny a rynek*, K. Ryć, Z. Skrzypczak (red.), Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007, s. 173–186.

¹² *Policy paper dla ochrony zdrowia na lata 2014–2020. Krajowe ramy strategiczne*, Warszawa 2014, s. 8.

robą. Stosunkowo niskie kwoty przeznaczane na finansowanie ochrony zdrowia ze środków publicznych zmuszają pacjentów do znacznych dodatkowych wydatków na leczenie, co niejednokrotnie stanowi dla nich poważne obciążenie finansowe.

Poza kosztami wymienionymi, istnieje problem kosztów niewymiernych (ukrytych), tj. kosztów cierpienia fizycznego i psychicznego, rozłąki z bliskimi, utraconej jakości życia, konieczności opieki nad chorym. Wyrażenie ich w jednostkach pieniężnych nie jest możliwe.

Jak wynika z przeprowadzonych w Europie badań, nierówności w zdrowiu powodują zmniejszenie wzrostu gospodarczego w wysokości około 1,4% PKB rocznie. Wynikające z nich w UE straty wynoszą 141 mld euro na rok w sytuacji traktowania zdrowia wyłącznie jako dobra inwestycyjnego. Natomiast przy wycenie zdrowia jako dobra konsumpcyjnego straty wynoszą około 1 bln euro rocznie (9,4% PKB)¹³.

Mając miejsce w Polsce przemiany ekonomiczno-społeczne, a zwłaszcza związane z nimi problemy z bezrobociem i wykluczeniem społecznym, doprowadziły do znaczących różnic w stanie zdrowia w wymiarze terytorialnym i społecznym. Ich skuteczne niwelowanie wymaga systematycznych badań pozwalających na ustalenie, które grupy społeczne i które regiony wymagają szczególnej uwagi.

Regionalne nierówności w zdrowiu

Ważny aspekt badań stanu zdrowia i nierówności w zdrowiu stanowią analizy przestrzenne. Rola perspektywy regionalnej wiąże się z europejską polityką spójności, która koncentruje się na wspieraniu działań prowadzących do wyrównywania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej. Ocena nierówności w zdrowiu w perspektywie terytorialnej może być podstawą podejmowania decyzji o podziale zasobów przyczyniających się do zwiększenia inwestycji w szeroko rozumiane wyznaczniki zdrowia¹⁴, w tym w budowanie lepszego systemu opieki zdrowotnej.

Obiektywnym miernikiem stanu zdrowia i podstawą analiz nierówności w zdrowiu jest długość trwania życia. Stan zdrowia mierzony przeciętnym trwaniem życia w Polsce systematycznie poprawia się, jednak występuje jego wyraźne zróżnicowanie międzywojewódzkie. Różnica oczekiwanej długości życia

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ S. Golinowska, *Przestrzenny wymiar nierówności zdrowia i polityka spójności*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2011, t. IX, nr 2, s. 38.

pomiędzy województwami w 2012 r. wynosiła ok. 4 lat w przypadku mężczyzn i 2,5 roku dla kobiet. Najdłużej żyli mężczyźni w województwie podkarpackim (74,3 lat), najkrócej w województwie łódzkim (70,6 lat). W analogicznym okresie dla kobiet wskaźnik ten był najbardziej korzystny w województwie podlaskim (82,3 lat), a najmniej – w województwie łódzkim (79,8 lat). Poszczególne województwa cechowała różna dynamika zmian. Wzrost oczekiwanej długości życia mężczyzn w województwach: świętokrzyskim, śląskim i łódzkim (ok. 4,5 lat) należał do najkrótszych w kraju. W województwie zachodniopomorskim i wielkopolskim dynamika zmian była zdecydowanie największa.

Jak wynika z danych GUS, dysproporcje pomiędzy długością trwania życia mężczyzn w województwach i średnią długością życia w Polsce w 2012 r. były niższe od obserwowanych w poprzednich latach (wykres 1). W przypadku kobiet w wielu regionach pogłębił się dystans w odniesieniu do średniej długości życia w kraju.

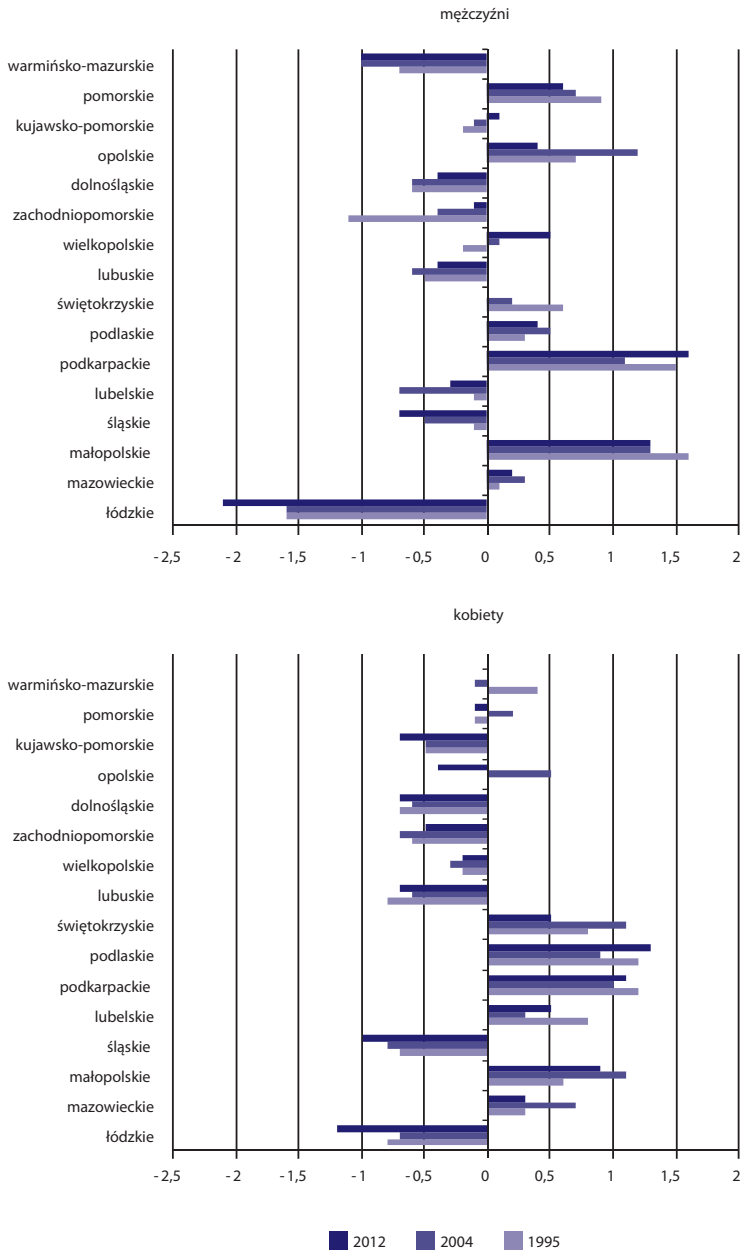
Różnice w długości trwania życia są wynikiem zróżnicowanej umieralności w poszczególnych województwach. Umieralność zarówno mężczyzn, jak i kobiet w Polsce jest wyższa niż przeciętna w krajach UE. Problem szczególnie istotny stanowi umieralność przedwczesna przekraczająca zdecydowanie wartość przeciętną dla krajów UE¹⁵. Największa różnica występuje wśród mężczyzn w wieku 30–59 lat. Zagrożenie życia mężczyzn w tym wieku w Polsce jest o 66% wyższe niż w UE. Wśród kobiet największa, bo około 30% nadwyżka umieralności w stosunku do krajów UE, jest obserwowana w przedziale wieku 45–59 lat. Zachodzące zmiany w tym obszarze są bardzo powolne. Współczynniki zgonów osób w wieku do 65 lat na 1000 osób w tym wieku, w latach 2002–2012 wskazują na zdecydowanie najtrudniejszą sytuację i najwyższy poziom umieralności w tej grupie w województwie łódzkim (wykres 2). W 2012 r. poziom umieralności w tym województwie był o 30% wyższy od poziomu ogólnopolskiego i aż o 76% od poziomu umieralności w znajdującym się w najbardziej korzystnej pod tym względem sytuacji województwie podkarpackim.

Do ilościowej oceny nierówności w zdrowiu zostały przystosowane miary statystyczne znajdujące swoje zastosowanie w badaniach nad nierównościami rozkładu dochodów. Wśród szeregu sposobów statystycznego pomiaru proponowanych przez KE znajduje się współczynnik Giniego¹⁶ ujmujący nierówności w sposób bardziej kompleksowy niż różnica pomiędzy skrajnymi wartościami. Indeks Giniego uwzględnia bowiem różnice stanu zdrowia dla wszystkich par

¹⁵ *Sytuacja zdrowotna ludności Polski*, B. Wojtyniak, P. Goryński, B. Moskalewicz (red.), Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2012, s. 52.

¹⁶ Komisja Europejska, *Health inequalities in the EU – Final report of a consortium*, op. cit., s. 18.

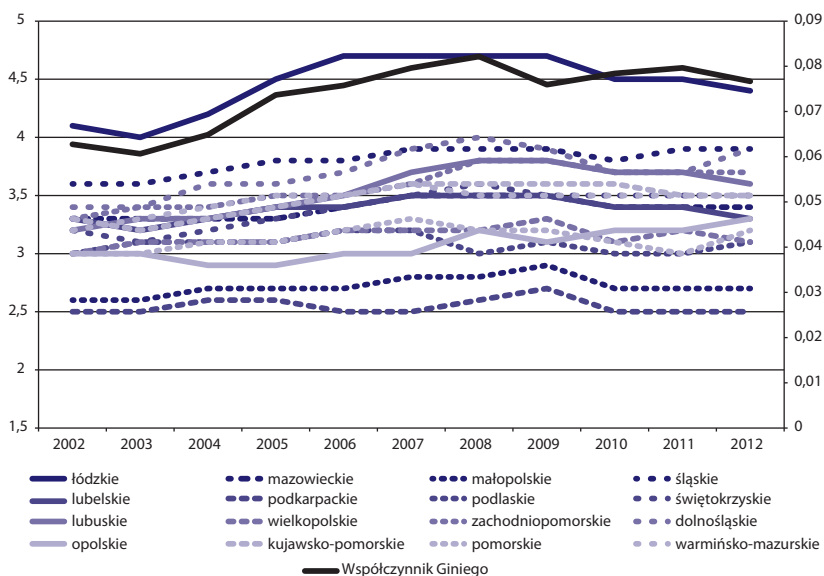
Wykres 1. Różnica pomiędzy przewidywaną długością życia w województwach i średnią długością trwania życia w Polsce



Źródło: na podstawie danych GUS.

analizowanych jednostek. Jego wyższa wartość odpowiada większemu nasileniu nierówności. Międzywojewódzkie zróżnicowanie przedwczesnej umieralności mierzone współczynnikiem Giniego (wykres 2, lewa oś) w 2012 r. było zdecydowanie wyższe niż przed dziesięcioma laty. Od 2003 r. obserwuje się trend wzrostowy nierówności międzywojewódzkich. Jednocześnie w ostatnim roku objętym badaniem wartość współczynnika Giniego obniżyła się w stosunku do obserwowanej w latach 2007–2008.

Wykres 2. Umieralność przedwczesna – zgony osób w wieku do 65 lat (na 1000 osób w tej grupie wiekowej) według województw oraz współczynnik Giniego w latach 2002–2012

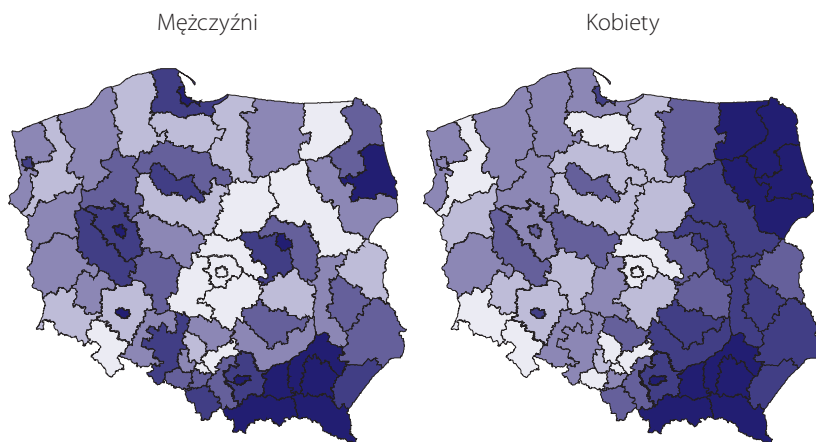


Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

Długość trwania życia i umieralność charakteryzują się dużym zróżnicowaniem w poszczególnych województwach. Na mapie 1 przedstawiono przeciętne trwanie życia mężczyzn i kobiet w podregionach (66 jednostek NUTS 3) w 2012 r. Najdłuższym życiem cieszyli się mężczyźni zamieszkujący podregion miasta Kraków i kobiety w podregionie białostockim.

Podregiony o najkrótszym trwaniu życia, wymagające szczególnego uwzględnienia w polityce zdrowotnej państwa, wskazane zostały w tabeli 1. Zróżnicowanie przewidywanego trwania życia na poziomie podregionów (NUTS 3) jest znacznie wyższe niż na poziomie województw (NUTS 2), choć

Mapa 1. Zróżnicowanie przeciętnego trwania życia wg podregionów w 2012 r.



Uwaga: ciemniejszym kolorem zaznaczone zostały podregiony o dłuższym trwaniu życia.

Źródło: na podstawie danych GUS.

w latach 2007–2012¹⁷ różnica pomiędzy skrajnymi obserwowanymi wartościami zauważalnie zmniejszyła się (tabela 1), szczególnie dla mężczyzn.

W 2012 r., podobnie jak w roku 2007, najkrócej żyli mężczyźni w podregionie miasta Łódź. Dla 65-lletnich mężczyzn przewidywane dalsze trwanie życia jest relatywnie krótkie w podregionie elbląskim, starogardzkim i sosnowieckim. Do obszarów o najniższym trwaniu życia kobiet w 2012 r. należały podregiony województwa śląskiego (katowicki, sosnowiecki) i łódzkiego (m. Łódź i łódzki).

W 2012 r. w strukturze terytorialnej na poziomie podregionów najwyższa umieralność przedwczesna (osób do 65 lat) obserwowana była w podregionie m. Łódź, sosnowieckim, katowickim, wałbrzyskim i łódzkim. Ogromne dysproporcje występują także wewnątrz poszczególnych województw. W powiecie m. Łódź wskaźnik ten był ponad dwukrotnie wyższy (5,3) niż w leżącym w tym samym województwie powiecie m. Skierniewice – (2,8).

Istotną charakterystyką stanu zdrowia populacji jest współczynnik umieralności niemowląt, który – mimo intensywnego spadku – nadal przewyższa w Polsce przeciętny poziom dla krajów UE. W 2013 r. współczynnik zgonów niemowląt dla Polski wyniósł 4,6‰ (w 2012 r. współczynnik ten dla Polski był o 0,8 pkt proc. wyższy niż dla całej populacji 27 państw UE).

Jednocześnie obserwowane jest jego silne zróżnicowanie pomiędzy województwami. Do województw o najwyższej umieralności niemowląt w 2013 r., tj.

¹⁷ Publikowane dla podregionów dane GUS dostępne są dla okresu 2007–2012.

Tabela 1. Zróżnicowanie przewidywanego trwania życia w podregionach (NUTS 3) – wybrane aspekty

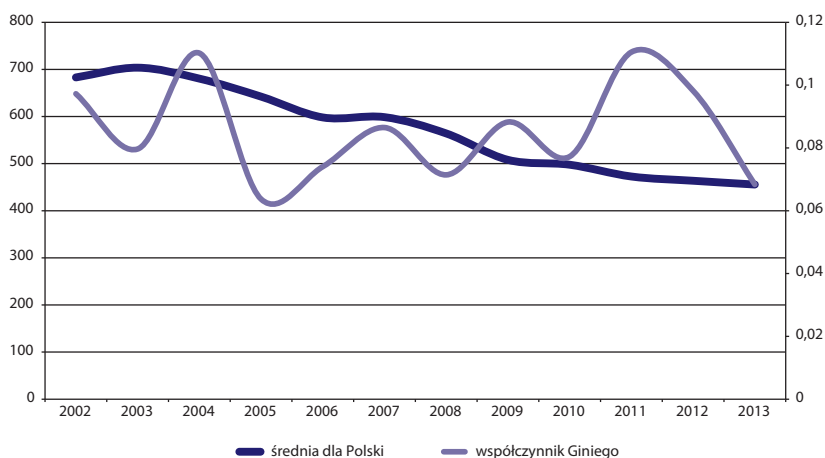
	Przeciętne trwanie życia mężczyzn					
	w momencie narodzin		w wieku 45 lat		w wieku 65 lat	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012
Średnia dla Polski (w latach)	71,0	72,7	28,8	30,2	14,6	15,4
Różnica pomiędzy podregionami (w latach)	6,0	4,7	4,8	4,0	2,8	2,7
Podregiony o najkrótszym trwaniu życia	m. Łódź piotrkowski skierniewicki łódzki ciechanowsko- -płocki	m. Łódź, łódzki skierniewicki piotrkowski katowicki	m. Łódź łódzki piotrkowski sieradzki skierniewicki	m. Łódź łódzki skierniewicki sieradzki katowicki	włocławski łódzki skierniewicki wrocławski rybnicki sosnowiecki	skierniewicki łódzki elbląski starogardzki sosnowiecki
	Przeciętne trwanie życia kobiet					
	w momencie narodzin		w wieku 45 lat		w wieku 65 lat	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012
Średnia dla Polski (w latach)	79,7	81,0	36,1	37,1	18,9	19,7
Różnica pomiędzy podregionami (w latach)	4,0	3,9	3,5	3,2	2,2	2,1
Podregiony o najkrótszym trwaniu życia	gorzowski m. Łódź katowicki przemyski ciechanowsko- -płocki	katowicki m. Łódź wałbrzyski sosnowiecki łódzki	gorzowski m. Łódź przemyski katowicki ciechanowsko- -płocki	katowicki m. Łódź sosnowiecki wałbrzyski łódzki bytomski	gorzowski przemyski katowicki białski m. Łódź	katowicki wałbrzyski starogardzki rybnicki m. Łódź sosnowiecki łódzki skierniewicki

Źródło: na podstawie danych GUS.

przekraczającej 500 zgonów na 100 tys. żywych urodzeń należały województwa: warmińsko-mazurskie, lubuskie, dolnośląskie i śląskie. Najniższą umieralność – około 380 zgonów na 100 tys. żywych urodzeń – odnotowano w województwie małopolskim i mazowieckim.

Poprawa ogólnych wskaźników stanu zdrowia nie zawsze wiąże się z ograniczaniem nierówności. Tendencje kształtowania się współczynników umieralności niemowląt oraz wartość współczynnika Giniego dla umieralności niemowląt w latach 2002–2013 przedstawiono na wykresie 3.

Wykres 3. Umieralność niemowląt (na 100 tys. żywych urodzeń) – średnia dla Polski i współczynnik Giniego w latach 2002–2013



Źródło: na podstawie danych GUS.

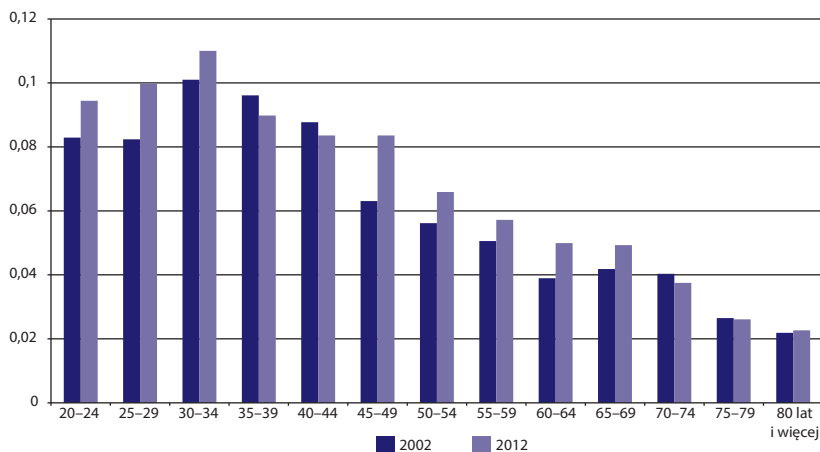
Wyraźny spadek wartości współczynnika zgonów niemowląt nie pociąga za sobą również znaczącego spadku różnic międzywojewódzkich. Po gwałtownym wzroście współczynnika Giniego w 2011 r., w dwóch kolejnych latach jego wartość uległa obniżeniu.

Warto podkreślić występowanie wysokich różnic badanego wskaźnika na poziomie podregionów. W podregionie ełckim w 2013 r. odnotowano aż 999 zgonów niemowląt na 100 tys. żywych urodzeń¹⁸. Natomiast w podregionie miasta Warszawa współczynnik ten wyniósł 282 zgony na 100 tys. żywych urodzeń.

¹⁸ Wysoki poziom umieralności charakterystyczny był również dla podregionów: katowickiego (674), elbląskiego (672), m. Szczecin (654), skierniewickiego (630), radomskiego (631).

Występujące pomiędzy województwami dysproporcje wskaźników umieralności dorosłych mieszkańców Polski mają różne nasilenie w różnych grupach wiekowych, na co wskazują wartości indeksu Giniego dla współczynników zgonów w różnych przedziałach wieku (na 100 tys. osób w danym wieku i danej płci) w poszczególnych województwach (wykres 4).

Wykres 4. Międzywojewódzkie zróżnicowanie umieralności osób dorosłych – współczynnik Giniego dla grup wieku



Źródło: na podstawie danych GUS.

Międzywojewódzkie zróżnicowanie umieralności mierzone współczynnikiem Giniego w starszych grupach wieku jest znacznie niższe niż wśród osób młodych. Wysokie dysproporcje regionalne obserwowane są dla osób w wieku 30–34 lata. Szczególnie wysoki poziom umieralności występuje w województwie łódzkim – w 2012 r. był wyższy o 36% od poziomu ogólnopolskiego. W 2012 r. nastąpiło nasilenie nierówności mierzonej współczynnikiem Giniego niemal we wszystkich grupach wieku. Relatywnie największy ich wzrost miał miejsce wśród osób w wieku 45–49 lat. Wysoka umieralność w tej grupie wieku – przekraczająca o 38% średni poziom w kraju – występuje w województwie łódzkim.

Jak dowodzą badania, przeciętne dalsze trwanie życia mężczyzn i kobiet najsilniej związane jest z sytuacją na rynku pracy (wskaźnik zatrudnienia) i warunkami mieszkaniowymi. Średnie dalsze oczekiwane trwanie życia kobiet w wieku 0 i 65 lat silnie związane jest ze zmianami poziomu dochodów gospodarstw domo-

wych i różnych poziomów ubóstwa¹⁹. Potwierdzony badaniami jest również związek stanu zdrowia z dostępnością do opieki zdrowotnej wyrażoną liczbą lekarzy i łóżek szpitalnych. W Polsce dostępność mierzona stopniem nasycenia personelem medycznym jest niższa niż w większości krajów europejskich. Ponadto przestrzenne rozmieszczenie infrastruktury nie jest równomierne, co wymaga podjęcia odpowiednich działań w tym zakresie. Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia powinny opierać się na zdiagnozowanych wcześniej brakach, przy uwzględnieniu specyfiki regionu i występującej w nim sytuacji epidemiologicznej. Istnieją bowiem regiony, w których stan zdrowia mieszkańców jest znacznie gorszy od przeciętnego w kraju, mimo dobrej infrastruktury i nasycenia kadrami. Najlepszym tego przykładem jest województwo łódzkie o najwyższej w Polsce umieralność osób dorosłych z powodu ogółu przyczyn, wysokiej umieralność niemowląt i jednej z najwyższych w kraju liczby orzeczeń o niepełnosprawności (131 niepełnosprawnych na 1000 osób²⁰), w którym ogólne wskaźniki dotyczące infrastruktury i personelu medycznego należą do najkorzystniejszych w kraju²¹.

Społeczne nierówności w stanie zdrowia

Ważne wyzwanie dla zdrowia publicznego stanowi społeczne zróżnicowanie stanu zdrowia. W większości krajów, niezależnie od ich poziomu rozwoju, można stwierdzić różnice w stanie zdrowia pomiędzy subpopulacjami wyodrębnionymi ze względu na poziom wykształcenia czy poziom osiągniętych dochodów.

Poziom wykształcenia różnicuje szereg wskaźników stanu zdrowia, zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych. W Polsce przeciętne trwanie życia osób w wieku 25 lat z wykształceniem pomaturalnym lub wyższym było w roku 2002 o 13 lat dłuższe w przypadku mężczyzn i 9 lat²² w przypadku kobiet w porównaniu z osobami posiadającymi wykształcenie podstawowe. Te niekorzystne dysproporcje utrzymują się nadal, co potwierdzają dane dla lat 2008–2010 zawarte w tabeli 2.

¹⁹ *Społeczne nierówności w zdrowiu w Polsce, op. cit.*, s. 36. Oczekiwane dalsze trwanie życia kobiet w wieku 0 i 65 lat jest ujemnie skorelowane z dochodami gospodarstw domowych *per capita* i dodatnio skorelowane z poziomem relatywnego ubóstwa, co może budzić pewne wątpliwości.

²⁰ Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2011 r.; por. *Niepełnosprawni w województwie łódzkim*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2014, s. 23.

²¹ *Policy paper dla ochrony zdrowia na lata 2014–2020. Krajowe ramy strategiczne, op. cit.*, załącznik 1 *Analiza zbiorcza sytuacji zdrowotnej w regionach na tle podaży usług zdrowotnych*.

²² *Społeczne nierówności w zdrowiu w Polsce, op. cit.*, s. 105.

Tabela 2. Oczekiwana długość życia dla osób w wieku 25 lat wg poziomów wykształcenia w Polsce w latach 2008–2010

Poziom wykształcenia*	2008			2009			2010		
	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
Ogółem, dla wszystkich poziomów wykształcenia	51,59	47,36	56,33	51,71	47,62	55,86	52,27	48,12	55,76
Wykształcenie podstawowe i gimnazjalne	46,79	40,76	53,63	46,80	41,03	53,20	47,36	41,54	53,19
Wykształcenie średnie i policealne	51,70	47,80	56,36	51,80	47,92	56,00	52,90	48,33	55,95
Wykształcenie wyższe	56,05	53,59	58,72	56,23	53,64	58,41	56,68	54,18	58,16

* Według Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Kształcenia (ISCED).

Źródło: na podstawie danych Eurostatu, demo_mlexpecedu [dostęp 16 września 2014 r.].

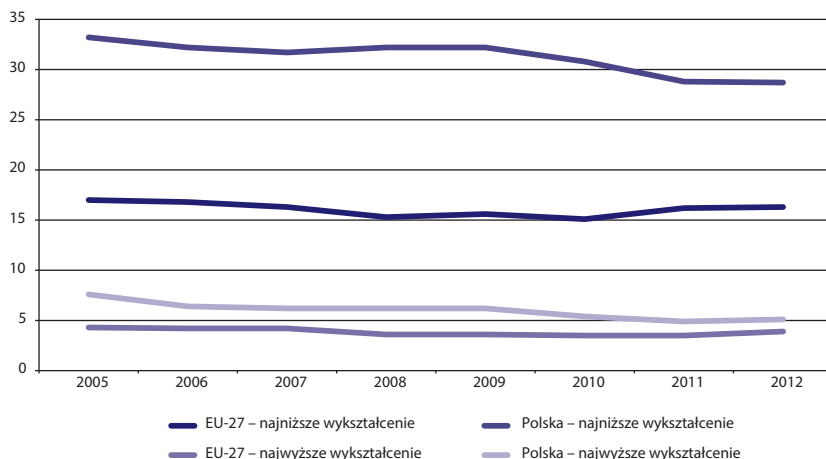
Oczekiwana długość życia 25-letnich osób z wykształceniem wyższym w 2010 r. przewyższała długość życia osób najgorzej wykształconych o 10 lat. Dla kobiet różnica ta wyniosła niespełna 5 lat, natomiast dla mężczyzn niemal 13. W latach 2008–2010 nie nastąpiły istotne zmiany w tym zakresie.

Poziom wykształcenia różnicuje także subiektywne postrzeganie stanu zdrowia stanowiące ważny element oceny porównawczej różnych grup społeczeństwa. Wyniki Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia (EU-SILC) wskazują na wyraźny związek negatywnej oceny własnego stanu zdrowia z poziomem wykształcenia (wykres 5). Według wyników badań w 2012 r. aż 28% ankietowanych o najniższym poziomie wykształcenia wg klasyfikacji ISCED uznało swoje zdrowie za złe lub bardzo złe. W grupie osób najlepiej wykształconych odsetek ten stanowił 5,1%. W Polsce dysproporcje są znacznie wyższe niż przeciętnie w krajach Unii Europejskiej (UE-27), gdzie średnio złe i bardzo złe oceniało stan zdrowia odpowiednio 16,3% respondentów o najniższym poziomie wykształcenia i 3,9% z najwyższym wykształceniem.

W latach 2005–2012 w Polsce, w przeciwieństwie do średniej dla krajów Unii Europejskiej, zmniejszył się odsetek osób negatywnie oceniających swoje zdrowie, choć nadal pozostaje on bardzo wysoki. Zróżnicowanie stanu zdrowia wynikające z poziomu wykształcenia przewyższa średnią różnicę w tym zakresie w państwach UE, szczególnie w krajach bardziej rozwiniętych takich jak Finlandia, Włochy, Malta, Norwegia czy Szwecja.

Do najważniejszych czynników różnicujących stan zdrowia zaliczany jest poziom dochodów. Jego wpływ na zdrowie może realizować się w sposób bezpośredni poprzez umożliwienie lepszego zaspokojenia potrzeb zdrowotnych, bądź pośrednio. Wysokość dochodu pozwala na zabezpieczenie podsta-

Wykres 5. Odsetek osób źle oceniających swoje zdrowie w latach 2005–2012 wg poziomu wykształcenia



Źródło: na podstawie danych Eurostatu [dostęp 16 września 2014 r.].

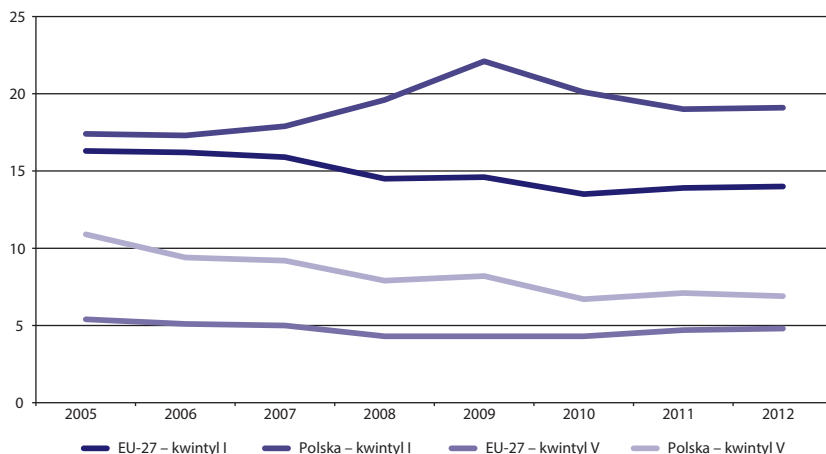
wowych wyznaczników zdrowia: mieszkania, żywienia i możliwości uczestniczenia w życiu społecznym. Określenie roli tego czynnika niejednokrotnie utrudnia brak odpowiednich danych statystycznych łączących obiektywne mierniki kondycji zdrowotnej z sytuacją ekonomiczną. Analiza związków między stanem zdrowia a statusem ekonomicznym możliwa jest na podstawie danych sondażowych bazujących na subiektywnym postrzeganiu stanu zdrowia.

Jak wynika z badania EU-SILC, odsetek mieszkańców Polski oceniających swój stan zdrowia jako zły lub bardzo zły w dwóch skrajnych grupach wyodrębnionych ze względu na poziom dochodów ekwiwalentnych (pierwszy i piąty kwintyl²³) jest wyraźnie zróżnicowany (wykres 6).

W 2012 r. źle oceniło swoje zdrowie 19% osób o najniższych dochodach i 6,9% badanych z najwyższej grupy dochodowej, w UE odpowiednio 14% i 4,8%. Tak więc związane z poziomem dochodów różnice stanu zdrowia mierzonego jego negatywną samooceną są w Polsce zdecydowanie wyższe niż przeciętne dla krajów Unii Europejskiej.

²³ Pierwszy kwintyl obejmuje 20% populacji o najniższych dochodach, zaś kwintyl piąty 20% populacji o najwyższych dochodach.

Wykres 6. Odsetek osób źle oceniających swoje zdrowie w latach 2005–2012 wg poziomu dochodów



Źródło: na podstawie danych EU-SILC (baza danych Eurostatu).

Przedmiotem zainteresowania w zakresie nierówności zdrowia mogą być zarówno różnice zdrowotne pomiędzy grupami populacji wyodrębnionymi ze względu na charakterystyczne dla danej populacji cechy, jak i różnice w indywidualnym stanie zdrowia²⁴. Zagadnieniem problematycznym związanym z pierwszą metodą prowadzenia badań, zwłaszcza w porównaniach międzynarodowych, jest wybór sposobu podziału populacji na grupy. Ponadto wiele miar nierówności nie uwzględnia zróżnicowania występującego wewnątrz grup. Standardowe narzędzie statystycznego pomiaru nierówności w zdrowiu związanych z dochodami na poziomie indywidualnym (pomiędzy poszczególnymi członkami populacji) stanowi indeks koncentracji zdrowia²⁵. Oszacowany na podstawie danych z 2009 r.²⁶ indeks koncentracji dla samooceny stanu

²⁴ I. Laskowska, *Zdrowie i nierówności w zdrowiu – determinanty i implikacje ekonomiczno-społeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

²⁵ Zgodnie z proponowaną przez EU metodologią pomiaru dokonuje się najczęściej z wykorzystaniem indeksu koncentracji; por. *Expert review and proposals for measurement of health inequalities in the European Union*, Komisja Europejska Directorate General for Health and Consumers, Luxembourg 2011.

²⁶ Na podstawie *Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009; bazy danych: Rada Monitoringu Społecznego [2009]; *Diagnoza Społeczna: zintegrowana baza danych*, www.diagnoza.com [dostęp 2 grudnia 2009 r.].

zdrowia wskazuje na występowanie istotnych nierówności na niekorzyść osób o niskich dochodach. Związane z dochodami nierówności zdrowia wśród osób młodych, do 45. roku życia, są stosunkowo niewielkie. Szczególne nasilenie tego niekorzystnego zjawiska przypada na okres powyżej 45. roku życia. W grupie osób w wieku powyżej 60 lat następuje nieznaczne złagodzenie skali nierówności, choć nadal są one wyższe niż wśród osób młodszych²⁷. Zdecydowanie wyższe niż dla ogólnej oceny własnego stanu zdrowia nierówności w przekroju ekonomicznym niekorzyść osób gorzej sytuowanych dotyczą występowania długotrwałych problemów zdrowotnych takich jak choroby układu krążenia i reumatoidalne zapalenie stawów²⁸. Wskazują na to wyniki analiz na podstawie danych sondażowych Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (EHIS).

Poprawiająca się sytuacja materialna gospodarstw domowych²⁹, której towarzyszy zmniejszające się zróżnicowanie dochodów mierzone współczynnikiem Giniego, może do pewnego stopnia przyczynić się do złagodzenia tego wymiaru nierówności w zdrowiu.

Skala nierówności w Polsce na tle nierówności w krajach Unii Europejskiej

W zdecydowanej większości krajów, niezależnie od sposobu funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, stan zdrowia mieszkańców jest zróżnicowany w przekroju regionalnym i społecznym. We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, dla których dane statystyczne pozwalają na prowadzenie badań w tym zakresie, wskaźniki przedwczesnej umieralności i chorobowości są na ogół wyższe wśród osób o niższym statusie społecznym mierzonym wykształceniem i poziomem dochodów³⁰. Przeprowadzona przez UE analiza wskaźników umieralności dla lat 2008–2009 ze względu na poziom wykształcenia potwierdza istnienie gradientu społecznego we wszystkich krajach objętych badaniem. Polska, obok Estonii, Republiki Czeskiej, Węgier i Bułgarii, zaliczona została do krajów, w których przewidywana długość życia mężczyzn

²⁷ I. Laskowska, *Zdrowie i nierówności w zdrowiu*, op. cit., s. 143–144.

²⁸ I. Laskowska, *The Socio-economic Determinants of Health: Results of Empirical Research for Poland*, „The International Journal of Health, Wellness, and Society” 2012, t. 2, nr 4. Ze względu na sposób pomiaru dochodów wyniki te należy traktować z dużą ostrożnością.

²⁹ Por. *Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2012)*, GUS, Warszawa 2014, s. 148.

³⁰ *Społeczne nierówności w zdrowiu w Polsce*, raport WHO Regional Office for Europe, s. 14.

w wieku 25 lat bardzo wyraźnie uwarunkowana jest poziomem wykształcenia. Te same badania wykazały, że w Polsce, podobnie jak w kilku innych krajach, społeczne nierówności w zdrowiu pogłębiły się. Zgodnie z raportem Komisji Europejskiej³¹ w ostatnich kilku latach wzrost nierówności pomiędzy regionami NUTS 2 odpowiadającymi województwom w Polsce należał do największych.

Informacje i aktualne dane przedstawione w niniejszym opracowaniu wskazują na utrzymywanie się wielu niekorzystnych tendencji. Różnice stanu zdrowia ze względu na poziom wykształcenia i wysokość dochodów nadal znacznie przewyższają średnią dla krajów Unii Europejskiej, bardzo zawyżoną przez nierówności w zdrowiu występujące w Estonii, Rumunii, Bułgarii. W Polsce mężczyźni w wieku 25 lat z niskim poziomem wykształcenia mogą oczekiwać życia krótszego o 13 lat niż ich najlepiej wykształceni rówieśnicy. W Danii czy Finlandii różnica ta wynosi 6 lat. Wyrażone współczynnikiem Giniego zróżnicowanie umieralności dorosłych mieszkańców Polski w wielu grupach wiekowych w 2012 r. było wyższe niż 10 lat wcześniej.

Podsumowanie

1. Stan zdrowia ludności Polski mierzony oczekiwaną długością życia i współczynnikami umieralności ulega systematycznej poprawie. Zmiany te następują jednak powoli, co powoduje, że dystans pomiędzy Polską a średnią dla krajów Unii Europejskiej nadal pozostaje znaczny. Wyraża się to w istotnie krótszej, w porównaniu z krajami Europy Zachodniej, przeciętnej długości życia tak dla mężczyzn, jak i dla kobiet³².

2. Poprawa ogólnych wskaźników stanu zdrowia nie zawsze wiąże się z ograniczeniem nierówności. Nadal utrzymuje się wyraźne zróżnicowanie stanu zdrowia w wymiarze terytorialnym i społecznym. Duże różnice pomiędzy województwami dotyczą oczekiwanej długości życia (zwłaszcza mężczyzn) i wynikających z tego współczynników umieralności.

3. Jednym ze sposobów na wyrównanie statusu zdrowotnego pomiędzy regionami kraju jest podjęcie działań zmierzających do poprawy dostępności świadczeń zdrowotnych, zwłaszcza tam, gdzie sytuacja jest szczególnie niepokojąca, a prognozy demograficzne wskazują na niekorzystne trendy. Dużej uwagi wymaga pozycja województwa łódzkiego, które ma najgorsze wskaźniki

³¹ *Health inequalities in the EU – Final report of a consortium. Consortium lead: Sir Michael Marmot. European Commission Directorate-General for Health and Consumers European Union 2013.*

³² *Sytuacja zdrowotna ludności Polski, op. cit., s. 12.*

stanu zdrowia w Polsce. Jeśli w kolejnych latach utrzymają się dotychczasowe tendencje, stan zdrowia w tym regionie pozostanie gorszy niż w pozostałej części kraju. Warto podkreślić, że badania na poziomie województw nie dają pełnego obrazu, co rodzi potrzebę prowadzenia analiz dla mniejszych jednostek terytorialnych.

4. Jedną z najistotniejszych przyczyn nadumieralności w Polsce stanowią nierówności w zdrowiu uwarunkowane społecznie. Zjawisko gradientu społecznego występuje wyraźnie w przypadku oczekiwanej długości życia i subiektywnych ocen stanu zdrowia. Zależność zdrowia od dochodów pozwala na łączenie gorszego stanu zdrowia z mniejszymi możliwościami ponoszenia nakładów na jego ochronę.

5. Wydatki na ochronę zdrowia w Polsce, w relacji do PKB i w przeliczeniu na mieszkańca, należą do jednych z najniższych wśród krajów Unii Europejskiej. Do niskich należy również nasycenie kadrami medycznymi³³. Skutkuje to trudnościami w zaspokojeniu potrzeb zdrowotnych. Problem ten jest szczególnie dotkliwy dla osób o niskich dochodach. Jedną z możliwych dróg poprawy stanu zdrowia może stać się zabezpieczenie wysokiej jakości usług zdrowotnych (szczególnie świadczeń specjalistycznych) finansowanych ze środków publicznych mniej zamożnym pacjentom.

6. Odpowiednia polityka zdrowotna zmierzająca do poprawy dostępności świadczeń nie jest wystarczającym narzędziem do skutecznego ograniczania nierówności w zdrowiu, choć zapewnienie równości w opiece jest jednym z niezbędnych warunków. Światowa Organizacja Zdrowia wskazała potencjalne kanały oddziaływania na nierówności w zdrowiu. Wiodą one głównie poprzez wpływ na status społeczno-ekonomiczny, który ma bezpośredni związek z czynnikami ryzyka w zdrowiu³⁴. Zredukowanie poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego, poprawa sytuacji ekonomicznej osób mniej zamożnych, szczególnie w określonych grupach wieku, może w pewnym stopniu przyczynić się do zniwelowania istniejących różnic w stanie zdrowia. Istotnym warunkiem dla ograniczenia społecznych nierówności w zdrowiu jest wzrost świadomości zdrowotnej wśród osób o niskim statusie społeczno-ekonomicznym.

7. Ze względu na wiele społecznych i ekonomicznych uwarunkowań stanu zdrowia, konieczna jest współpraca między wieloma sektorami (zdrowie, polityka społeczna, edukacja, badania naukowe, środowisko, rolnictwo, rynek pracy) na rzecz równości w zdrowiu, przy użyciu różnych źródeł finansowania, w tym funduszy europejskich.

³³ *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2013, s.130–151.

³⁴ *Tackling Health Inequalities in Europe: An integrated Approach*, op. cit.

Bibliografia

- Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński. T. Panek (red.), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009; bazy danych: Rada Monitoringu, *Diagnoza Społeczna: zintegrowana baza danych*.
- Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2012)*, GUS, Warszawa 2014.
- Expert review and proposals for measurement of health inequalities in the European Union – Full Report*, European Commission Directorate General for Health and Consumers, Luksemburg 2011.
- S. Golinowska, *Przestrzenny wymiar nierówności zdrowia i polityka spójności*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2011, t. IX, nr 2.
- Komisja Europejska, *Health inequalities in the EU – Final report of a consortium*, 2013.
- E. Lahelm, P. Martikainen, M. Laaksonen, A. Aittomäki, *Pathways between socioeconomic determinants of health*, „Journal of Epidemiology and Community Health” 2004, nr 58.
- I. Laskowska *Zdrowie i nierówności w zdrowiu – determinanty i implikacje ekonomiczno-społeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- I. Laskowska *The Socio-economic Determinants of Health: Results of Empirical Research for Poland*, „The International Journal of Health, Wellness, and Society” 2012, t. 2, nr 4.
- Niepełnosprawni w województwie łódzkim*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2014.
- Policy paper dla ochrony zdrowia na lata 2014–2020. Krajowe ramy strategiczne*, Warszawa 2014.
- Polityka zdrowotna wobec dostępności opieki zdrowotnej, wykluczenia oraz nierówności w zdrowiu*, S. Golinowska (red.), IPISS, Warszawa 2007.
- I. Rydlewska-Liszkowska, *Koszty chorób zawodowych i wypadków przy pracy w Polsce [w:] Ochrona zdrowia i gospodarka. Sektor publiczny a rynek*, K. Ryć, Z. Skrzypczak (red.), Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007.
- Społeczne nierówności w zdrowiu w Polsce*, WHO Regional Office for Europe, WHO, 2012.
- Tackling Health Inequalities in Europe: an Integrated Approach*, Eurothine Final Report, University Medical Centre, Rotterdam 2007.
- B. Tobiasz-Adamczyk, *Wybrane elementy socjologii zdrowia i choroby*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.
- van Doorslaer E., Koolman X., *Explaining the differences in income-related health inequalities across European countries*, „Health Economics” 2004, nr 13.
- Whitehead M., Dahlgren G., *Concepts and principles for tackling social inequities in health*, WHO, 2006.
- http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/74737/E89383.pdf.
- W. Wróblewska, *Nierówności społeczne w stanie zdrowia w Polsce – analiza na podstawie samooceny stanu zdrowia oraz poziomu wykształcenia*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012, z. 28.
- Zdrowie i ochrona zdrowia w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2013.

Determinanty nierówności w kompetencjach cyfrowych dorosłych Polaków

Determinants of digital skills inequality among adult Poles. *This paper investigates whether factors identified by the European Union as potential sources of digital exclusion increase the risk of not having or having insufficient skills to use effectively Information and Communication Technologies among people in Poland who are 26–65 years old. The author also analyses whether digital skills inequality among adult Poles is differentiated geographically at the voivodeship level. The paper uses data from the OECD's Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) study and multilevel logistic regression with a random intercept and fixed slopes as a method of investigation. It concludes with four policy recommendations.*

Słowa kluczowe: cyfrowe nierówności, cyfrowe umiejętności, cyfrowe wykluczenie, modelowanie wielopoziomowe, PIAAC, Polska

Keywords: digital inequality, digital exclusion, digital skills, multilevel modeling, PIAAC, Poland

Doktor, adiunkt w Katedrze Socjologii Ogólnej na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego;
e-mail: tomasz.drabowicz@uni.lodz.pl.

Wstęp

Upowszechnienie komputerów w miejscu pracy doprowadziło do sytuacji, w której znajomość ich obsługi stała się nieodzowna przy wykonywaniu znacznej większości zawodów. Wiedza na temat komputerowych aplikacji i programów oraz umiejętność posługiwania się nimi odgrywają coraz bardziej istotną rolę w przebie-

gu kariery zawodowej¹. Dlatego też celem tego artykułu jest zbadanie, w jaki sposób wybrane czynniki społeczno-ekonomiczne przyczyniają się do ograniczenia szans życiowych dorosłych Polaków. Przez szanse życiowe rozumie się tutaj umiejętność posługiwania się komputerem i internetem. Zważywszy na rolę odgrywaną przez technologie informacyjno-komunikacyjne (TIK) w edukacji i na rynku pracy, posiadanie umiejętności obsługi komputerów i internetu można uznać za nową formę tego, co francuski socjolog Pierre Bourdieu nazywał „kapitałem kulturowym”². Z tego też względu warto przyjrzeć się, w jaki sposób czynniki zidentyfikowane przez Unię Europejską jako potencjalne źródła wykluczenia cyfrowego wpływają na szanse posiadania umiejętności obsługi TIK wśród dorosłych Polaków. Dotychczasowe badania wskazują bowiem, że nawet w społeczeństwach rozwiniętych tak rozumiany dostęp do TIK-ów jest nierówny³.

Czym są cyfrowe nierówności?

W debacie na temat współczesnych przemian społecznych – umożliwionych przez rozwój i upowszechnienie komputerowych sieci informacyjno-komunikacyjnych – jednym z głównych argumentów wysuwanych przez hiszpańsko-amerykańskiego socjologa Manuela Castellsa jest teza, iż internet nie jest kolejnym technologicznym gadżetem, ale innowacją o istotnych społecznych konsekwencjach. Za amerykańskim historykiem technologii Claudem S. Fischere⁴ M. Castells wskazuje, iż technologia, rozumiana jako kultura materialna, jest jednym z fundamentalnych wymiarów struktury społecznej, a zarazem zmiany społecznej. Zdaniem M. Castellsa to stopniowy rozwój i upowszechnienie się – jak je nazywa – technologii informacyjnych opartych o mikroelektronikę przyczynił się w znacznym stopniu do stworzenia podstaw (infrastruktury) nowego typu struktury społecznej: społeczeństwa sieciowego.⁵

¹ Eurostat: news release, 47/2012 – 26 March 2012, E-Skills Week 2012, Computer skills in the EU27 in figures, s. 1.

² P. Bourdieu, *The forms of capital* [w:] *Handbook of theory and research for the sociology of education*, J.G. Richardson (red.), Greenwood Press, Nowy Jork 1986.

³ J. van Dijk, *One Europe, digitally divided* [w:] *Handbook of internet politics*, A. Chadwick, P.N. Howard (red.), Routledge, Londyn – Nowy Jork 2009.

⁴ C.S. Fischer, *America calling: A social history of the telephone to 1940*, University of California Press, Berkeley 1992.

⁵ M. Castells, *Materials for an exploratory theory of the network society*, „British Journal of Sociology” 2000, t. 51, nr 1; M. Castells, *Informationalism, networks, and the network society: A theoretical blueprint* [w:] *The network society: A cross-cultural reader*,

Jakkolwiek w ujęciu Castellsa ani włączenie (inkluzja), ani wykluczenie (ekskluzja) z pełnego i kulturowo znaczącego uczestnictwa w społeczeństwie sieciowym nie może być zredukowane do wykorzystywania komputerów i internetu, tym niemniej brak fizycznego dostępu i nieumiejętność (lub ograniczone umiejętności) posługiwania się technologiami cyfrowymi mogą stanowić przyczynę większego wykluczenia. Dzieje się tak, ponieważ: *Na całym świecie sieci komputerowe zaczynają wpływać na organizację ważnych przedsięwzięć o wymiarze ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturowym. Odsunięcie od sieci jest w istocie najskuteczniejszą formą wykluczenia w naszej gospodarce i kulturze*⁶.

Podsumowując, Castells twierdzi, że w miarę jak komputerowe sieci komunikacyjne stopniowo przenikają do coraz to nowych sfer życia społecznego – stając się w ten sposób nieodzownym elementem życia codziennego – posiadanie do nich dostępu oraz umiejętność ich efektywnego wykorzystywania stają się warunkami *sine qua non* pełnego uczestnictwa we współczesnym społeczeństwie. Jednakże oba te dobra pozostają rozdystrybuowane nierównomiernie. Także w społeczeństwach rozwiniętych szeroko rozumiany dostęp do TIK-ów przyczynia się do tworzenia nowych nierówności społecznych. Holenderski socjolog Jan van Dijk zdefiniował i rozróżnił cztery rodzaje dostępu do cyfrowych technologii⁷:

1. dostęp motywacyjny bądź psychologiczny (motywacja do używania technologii cyfrowych, strach – bądź jego brak – przed posługiwaniem się nimi);
2. dostęp materialny bądź fizyczny (posiadanie komputerów i łączy internetowych lub pozwolenie na korzystanie z nich i dostępnych za ich pomocą treści);
3. dostęp do umiejętności (posiadanie cyfrowych umiejętności rozumianych jako: umiejętność operowania cyfrowymi urządzeniami i oprogramowaniem, umiejętność wyszukiwania informacji przy pomocy cyfrowych urządzeń i oprogramowania oraz umiejętność wykorzystywania informacji zdobytych przy użyciu cyfrowych urządzeń i oprogramowania do polepszenia własnej pozycji społecznej);
4. dostęp związany ze sposobem wykorzystywania TIK-ów (liczba i różnorodność używanych aplikacji komputerowych, czas używania itp.).

M. Castells (red.), Edward Elgar, Cheltenham/Northampton 2004; M. Castells, *Spółczesność sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011; M. Castells, *Siła tożsamości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011; M. Castells, *Koniec tysiąclecia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

⁶ M. Castells, *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*, Rebis, Poznań 2003, s. 13.

⁷ J. van Dijk, *The Deepening Divide. Inequality in the information age*, Sage, Londyn 2005, s. 20.

Ta wielowymiarowa definicja dostępu jest podstawą teoretyczną niniejszego artykułu, mimo że skupia się on tylko na dostępie do umiejętności. To skupienie jest spowodowane, po pierwsze, tym, że to na ten aspekt nierówności cyfrowych zwraca się szczególną uwagę w unijnych dokumentach zajmujących się problematyką cyfrowej inkluzji. Po drugie, materiał empiryczny poddany analizie w dalszej części tego artykułu dotyczy właśnie cyfrowych umiejętności.

Nierówności cyfrowe i cyfrowe wykluczenie w dokumentach Unii Europejskiej

Problematyka nierówności cyfrowych znajduje się w polu zainteresowania Unii Europejskiej co najmniej od czasów przyjęcia przez nią zmodyfikowanej strategii lizbońskiej. Cyfrowe włączenie (inkluzja) zostało uznane za strategiczny cel unijnej polityki w roku 2005.⁸ Cyfrowe włączenie, rozumiane w sposób zdefiniowany w dokumentach UE, oznacza, że: *Jeśli tylko tego chcą, wszyscy mieszkańcy Europy, zwłaszcza ci narażeni na marginalizację, powinni mieć możliwość wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych i/lub że z technologii informacyjno-komunikacyjnych powinni móc korzystać dostawcy usług, pośrednicy i inni aktorzy zaspokajający potrzeby mieszkańców Europy*⁹. W roku 2006 deklaracja ryska zdefiniowała E-Inkluzję (cyfrową inkluzję) zarówno jako „projektowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w sposób umożliwiający korzystanie z nich przez wszystkich, jak również jako wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych do osiągnięcia szerszych celów inkluzji społecznej wykraczających poza wąsko rozumiane zagadnienia technologiczne”¹⁰ i zidentyfikowała jako czynniki mogące uniemożliwić osiągnięcie cyfrowej inkluzji: bezrobocie, imigrację, niskie wykształcenie, niepełnosprawność, bycie seniorem i bycie młodym pochodzącym ze środowisk narażonych na społeczną marginalizację.

Europejska Agenda Cyfrowa, jedna z siedmiu flagowych inicjatyw rozpoczętej w marcu 2010 r. Strategii Europa 2020, przyznaje, że wśród mieszkańców UE

⁸ 2010: *A European Information Society for Growth and Employment*, Publications office of the European Union, Luxembourg 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:EN:PDF> [dostęp 30 czerwca 2014 r.].

⁹ A. Haché, J. Cullen, *ICT and youth at risk. How ICT-driven initiatives can contribute to their socio-economic inclusion and how to measure it*, Publications office of the European Union, Luxembourg 2010, s. 5, <ftp://ftp.jrc.es/pub/EURdoc/JRC58427.pdf> [dostęp 30 czerwca 2014 r.].

¹⁰ Riga Declaration 'ICT for an Inclusive Society Conference', Ministerial Declaration approved unanimously, 2006, http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/doc/declaration_riga.pdf [dostęp 30 czerwca 2014 r.], s. 1 i 4.

narasta deficyt cyfrowych umiejętności. Deficyt ten z kolei przyczynia się do wykluczenia wielu obywateli z cyfrowego społeczeństwa oraz powoduje, że w gospodarce słabnie efekt mnożnikowy związany ze wzrostem produktywności wynikającym z upowszechnienia się TIK. Dlatego też: *jest konieczne, aby europejscy obywatele zdobywali wykształcenie i szkolili się w zakresie wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych i cyfrowych mediów (...). Zwiększeniu ulec musi liczba użytkowników technologii informacyjno-komunikacyjnych, a ulepszeniu – reprezentowana przez nich jakość umiejętności cyfrowych i e-biznesowych, tj. umiejętności cyfrowych niezbędnych dla zainicjowania procesów innowacji i wzrostu gospodarczego*¹¹.

Pytanie badawcze i hipotezy

Jak wspomniano w poprzedniej części, unijne dokumenty zajmujące się przeciwdziałaniem cyfrowemu wykluczeniu koncentrują się na problematyce nierównego dostępu do cyfrowych umiejętności. W dokumentach tych zwraca się uwagę na rolę, jaką pewne czynniki społeczno-ekonomiczne mogą odgrywać w ograniczaniu dostępu do cyfrowych umiejętności. Zatem w artykule tym postawione zostaje następujące pytanie badawcze: czy obecnie wśród dorosłej populacji Polaków czynniki zidentyfikowane w unijnych dokumentach jako potencjalne źródła wykluczenia cyfrowego rzeczywiście zwiększają prawdopodobieństwo braku cyfrowych umiejętności?

W artykule tym za czynniki mogące ograniczać dostęp do cyfrowych umiejętności będą uznawane: bezrobocie oraz bierność zawodowa, niski poziom wykształcenia, wiek i płeć. Te pierwsze czynniki wymienione zostały jako źródła potencjalnego wykluczenia cyfrowego we wspomnianej już deklaracji ryzykiej z 2006 r., natomiast czynnik płci jako potencjalnego źródła wykluczenia cyfrowego pojawił się w opracowaniach Europejskiej Agendy Cyfrowej z 2010 r. Jedynym czynnikiem wymienianym w deklaracji ryzykiej jako potencjalne źródło wykluczenia cyfrowego, a nieanalizowanym w niniejszym artykule, jest imigracja z uwagi na wciąż niewielki odsetek imigrantów żyjących w polskim społeczeństwie¹². Dodatkowo, wychodząc poza wskazówki i zalecenia z unijnych dokumentów dotyczących wykluczenia cyfrowego, sformułowano następującą hipotezę dotyczącą terytorialnego zróżnicowania tego zjawiska w Polsce:

¹¹ *A digital agenda for Europe*, Publications office for the European Union, Luxembourg 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:HTML> [dostęp 30 czerwca 2014 r.], s. 25.

¹² Por. GUS, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s. 74–98.

Hipoteza 1. Deficyt umiejętności cyfrowych jest zjawiskiem silnie zregionalizowanym: podział na województwa wyjaśnia znaczącą część zróżnicowania umiejętności cyfrowych.

Pozostałe hipotezy, sformułowane w celu znalezienia odpowiedzi na zadane wyżej pytanie badawcze, brzmią następująco:

Hipoteza 2. Kobiety z większym prawdopodobieństwem doświadczają deficytu umiejętności cyfrowych niż mężczyźni.

Hipoteza 3. Osoby gorzej wykształcone z większym prawdopodobieństwem doświadczają deficytu umiejętności cyfrowych niż osoby lepiej wykształcone.

Hipoteza 4. Osoby bezrobotne lub bierne zawodowo z większym prawdopodobieństwem doświadczają deficytu umiejętności cyfrowych niż osoby pracujące.

Hipoteza 5. Osoby starsze z większym prawdopodobieństwem doświadczają deficytu umiejętności cyfrowych niż osoby młodsze.

Dane i modele użyte w analizie

Podstawą empiryczną analiz przedstawionych w niniejszym artykule są dane uzyskane w trakcie przeprowadzania w Polsce w latach 2011–2012 Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (Programme for the International Assessment of Adult Competencies – PIAAC)¹³.

Jednym¹⁴ z trzech głównych celów badania PIAAC jest – obok zbadania poziomu umiejętności rozumienia tekstu i rozumowania matematycznego – pomiar umiejętności wykorzystywania TIK wśród osób w wieku 16–65 lat. W badaniu – przeprowadzonym pod egidą Organizacji Współpracy Gospodar-

¹³ Wstępne wyniki tego badania w kontekście międzynarodowym zostały opublikowane w dwóch raportach: *Technical Report of the Survey of Adult Skills* [OECD 2013a] i *The Survey of Adult Skills: Reader's Companion* [OECD 2013b], a jego techniczne standardy zostały opisane w dokumencie *PIAAC Technical Standards and Guidelines* [OECD 2011].

¹⁴ Treść tej części niniejszego artykułu od początku tego akapitu do końca fragmentu zaznaczonego następnym przypisem jest – w inny sposób już nieoznaczonym – cytatem *in extenso* z dwóch rozdziałów jednego autorstwa Jana Burskiego, drugiego autorstwa Marty Palczyńskiej, pochodzących z przygotowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych raportu omawiającego wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych w Polsce [Instytut Badań Edukacyjnych (IBE), *Umiejętności Polaków – wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC)*, Warszawa 2013, s. 23–32 i 117–136, <http://eduentuzjasci.pl/images/stories/publikacje/ibe-raport-PIAAC-2013.pdf> [dostęp 30 czerwca 2014 r.]

czej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD) – w latach 2011–2012 2 wzięły udział 4 kraje, a łączna liczba przebadanych osób wyniosła 166 tys.

Badanie PIAAC pozwala na ocenę kompetencji wykorzystywania TIK. Kompetencje te zdefiniowane są jako umiejętności wykorzystania komputera oraz internetu do pozyskiwania i analizy informacji, porozumiewania się z innymi oraz wykonywania praktycznych zadań w kontekście prywatnym, zawodowym i społecznym.

W badaniu PIAAC zakłada się, że przeprowadzony za pomocą zadań testowych pomiar kompetencji pozwala na stworzenie skali umiejętności, na której można porównywać trudność zadań i poziom umiejętności osób uczestniczących w badaniu. Skala umiejętności w PIAAC ma zakres od 0 do 500 punktów. W celu ułatwienia interpretacji wyników skala pomiaru umiejętności wykorzystywania TIK została podzielona na cztery poziomy: poniżej poziomu 1 (0–240 pkt), poziom 1 (241–290 pkt), poziom 2 (291–340 pkt) i poziom 3 (341–500 pkt). Wyższe poziomy odpowiadają lepszym umiejętnościom i wyższemu prawdopodobieństwu rozwiązania zadania. Poziom 1 bądź poniżej 1 mogą powodować ryzyko wykluczenia społecznego lub wskazywać na rzeczywiste wykluczenie społeczne.

Porównanie różnych poziomów kompetencji związanych z wykorzystywaniem TIK odnosi się do trzech perspektyw: rodzaju wykorzystywanej technologii (oprogramowania), rodzaju wykorzystywanych umiejętności oraz rodzaju rozwiązywanych problemów. Problemy rozwiązywane przez osoby na poziomie poniżej 1 to przede wszystkim problemy proste, ewentualnie wieloetapowe, które wymagają bezpośrednich działań, nie wymagających wnioskowania i przekształcania informacji przy wykorzystaniu podstawowych TIK. Zadania rozwiązywane na poziomie 1 to zadania wieloetapowe, wymagające prostego wnioskowania i użycia oprogramowania takiego jak przeglądarki internetowe, czy programy obsługujące pocztę elektroniczną. Osoby o umiejętnościach wykorzystywania TIK na poziomie 2 lub 3 potrafią także pracować z aplikacjami biurowymi oraz pisać i publikować wypowiedzi online, a zadania mogą zawierać problemy sformułowane nie wprost. Praca z informacją na poziomie 2 odwołuje się do wnioskowania, łączenia i oceny przydatności informacji, a na poziomie 3, także z oceną jej wiarygodności.

Populacją badaną w PIAAC są osoby w wieku od 16 do 65 lat, które w momencie zbierania danych mieszkają na terenie danego kraju, niezależnie od obywatelstwa, narodowości czy języka. Z badania wyłączono osoby zamieszkające w obiektach zbiorowego zakwaterowania takich jak więzienia, szpitale, domy opieki społecznej czy koszary. Liczba zrealizowanych wywiadów badania PIAAC wyniosła w Polsce 9366 (w tym 5372 w populacji osób w wieku 19–26), reprezentując w sumie ponad 26,7 mln osób w wieku 16–65 lat zamieszkających w Polsce.

Dobór próby do badania opierał się o schemat losowania dwustopniowego z warstwowaniem. Jednostkami losowania pierwszego stopnia były miejscowości, zaś jednostkami losowania drugiego stopnia – osoby w wieku 16–65 lat. Warstwy w losowaniu miejscowości zapewniały proporcjonalną reprezentację w próbie ludności ze wszystkich województw oraz z miejscowości o różnych klasach wielkości.

Operatem losowania był rejestr PESEL (stan na czerwiec 2011 r.) zawierający informacje m.in. o dacie urodzenia, płci i adresie zameldowania wszystkich osób przebywających stale na terytorium kraju zameldowanych na pobyt stały lub czasowy trwający ponad trzy miesiące.

Wywiad z respondentami PIAAC składał się z dwóch części – wywiadu kwestionariuszowego oraz testu mierzącego badane umiejętności. Po wypełnieniu kwestionariusza wywiadu respondent otrzymywał bądź papierowy zeszyt zadań do rozwiązywania, bądź komputer przenośny z elektroniczną wersją testu. Respondent nie miał limitu czasu na rozwiązanie zadań, jednak założony średni czas pomiaru umiejętności wynosił około 60 minut. To czy respondent rozwiązywał zadania na komputerze, czy na papierze, zależało od jego znajomości obsługi komputera, wstępnie zadeklarowanej w kwestionariuszu osobowym i następnie zweryfikowanej krótkim testem (używanie myszki, pisanie na klawiaturze, zaznaczanie tekstu i przenoszenie elementów). Odstępstwem od tego były przypadki odmów rozwiązywania zadań na komputerze mimo zadeklarowanego wcześniej doświadczenia w korzystaniu z komputera, co w Polsce dotyczyło blisko 1/5 ogółu respondentów. Pomiar umiejętności tych respondentów odbył się z wykorzystaniem zeszytów papierowych. Łącznie 36% respondentów w Polsce rozwiązywało zadania w zeszytach papierowych wobec 24% przeciętnie we wszystkich krajach biorących udział w badaniu. W grupie respondentów w Polsce w wieku co najmniej 30 lat odsetek ten wzrasta do 63% (28% przeciętnie we wszystkich krajach biorących udział w badaniu PIAAC), co wyraźnie pokazuje specyfikę pomiaru kompetencji w Polsce i jednocześnie potencjalnie informuje o poziomie znajomości TIK. Tylko respondenci, którzy rozwiązywali zadania z zakresu rozumienia tekstu lub z rozumowania matematycznego w wersji komputerowej mogli otrzymać także zadania z zakresu wykorzystywania TIK, gdyż naturalnie te ostatnie kompetencje nie mogły być mierzone przy wykorzystaniu zeszytów papierowych. Wysoki odsetek odmów rozwiązywania zadania na komputerze wiąże się z problemami reprezentatywności grupy respondentów poddanych pomiarowi umiejętności wykorzystywania TIK.

Nie znamy powodów odmów udziału w teście w wersji komputerowej, możemy jednak wnioskować o poziomie umiejętności komputerowych tych osób na podstawie cech społeczno-demograficznych i deklaracji dotyczących wykorzystywania TIK. W Polsce 4/5 odmawiających używa TIK na co dzień rzadko,

prawie nigdy lub nigdy. Zbliżony udział obserwuje się w grupie osób, które nie zaliczyły testu (67,4%), natomiast w grupie osób, które test zdały, odsetek ten jest wyraźnie niższy (38,5%). Także rozkłady innych charakterystyk grupy odmawiających, takich jak wiek, wykształcenie i status na rynku pracy, są bardziej zbliżone do charakterystyk tej części populacji, która nie zaliczyła testu podstaw obsługi komputera. Wyniki te sugerują, że osoby, które wolały rozwiązywać zadania w wersji papierowej, mimo deklarowanego posiadania wcześniejszego doświadczenia z komputerem, mają niską znajomość podstaw obsługi komputera.

Jak już powyżej wspomniano, w badaniu PIAAC wyróżniono cztery poziomy umiejętności wykorzystywania TIK. W Polsce 12,0% populacji ma umiejętności poniżej poziomu 1, 19,0% na poziomie 1, 15,4% na poziomie 2, natomiast 3,8% na poziomie 3. Udział osób na dwóch najwyższych poziomach umiejętności (2 i 3) jest w Polsce najniższy (19,2%) w porównaniu do wyników innych krajów. Irlandia i Słowacja mają takich osób ok. 25%, a kraje uzyskujące najlepsze wyniki w tej dziedzinie – Szwecja, Holandia, Norwegia i Finlandia – ponad 40%.¹⁵

Z powyższych powodów zmienną wyjaśnianą, a uwzględnioną w analizach prezentowanych w niniejszym artykule skonstruowano w następujący sposób. Jest to zmienna dwuwartościowa, w której respondentom, którzy albo zadeklarowali brak doświadczenia w obsłudze komputera, albo którzy nie zaliczyli testu podstaw obsługi komputera mimo deklaracji korzystania z niego, albo którzy odmówili rozwiązywania komputerowej wersji zadań, albo którzy w teście umiejętności wykorzystywania TIK osiągnęli tylko najniższe dwa poziomy (poniżej 291 punktów)¹⁶ – przypisano wartość 1, zaliczając ich do kategorii osób zagrożonych cyfrowym wykluczeniem. Natomiast respondentów, którzy zaliczyli test umiejętności wykorzystywania TIK na dwu najwyższych poziomach (2 i 3), przypisano wartość 0 i zaliczono ich do kategorii osób niezagrożonych cyfrowym wykluczeniem. Na 9366 respondentów zagrożonych wykluczeniem cyfrowym znalazło się 6845 badanych (73,1%), a niezagrożonych ekskludując było 2521 (26,9%). Natomiast wśród 4246 respondentów z przedziału wiekowego 26–65 analizowanego w tym artykule w grupie osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym znalazło się 3604 badanych (84,9%), a niezagrożonych – 642 (15,1%).

Ponieważ dane z badania PIAAC są zebrane w sposób hierarchiczny (respondenci są zagnieżdżeni w województwach), dla potrzeb niniejszego artykułu jako techniki badawczej zastosowano analizę wielopoziomową¹⁷. Umoż-

¹⁵ Koniec cytatu *in extenso* pochodzącego z raportu opracowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych, *ibidem*, s. 23–32 i 117–136.

¹⁶ W obliczeniach wykorzystaną średnią wartość z dziesięciu tzw. *plausible values* (zmienne PVP11–PVP110) dla wykorzystywania TIK.

¹⁷ D.A. Luke, *Multilevel Modeling*, 07–143, Sage, Thousands Oaks 2004; I. Kreft, J. de Leeuw, *Introducing Multilevel Modeling*, Sage, London 2007; S. Rabe-Hesketh, A. Skrond-

liwia ona modelowanie różnicowania analizowanych zmiennych na różnych poziomach (w tym wypadku: indywidualnym i wojewódzkim) i dokładniejsze niż w przypadku zastosowania regresji liniowej szacowanie efektów związanych z przynależnością respondentów do tych poziomów.

Z uwagi na opisany wyżej dwuwartościowy charakter zmiennej wyjaśnianej w artykule tym zastosowano wielopoziomową regresję logistyczną z losową stałą i niezmiennym nachyleniem. Ta technika analityczna zakłada, że pomiędzy województwami może istnieć różnicowanie w poziomie prawdopodobieństwa przejścia na wyższy poziom zmiennej wyjaśnianej (tzn. między województwami może zaistnieć różnicowanie w poziomie prawdopodobieństwa popadnięcia w wykluczenie cyfrowe). Jednakże siła oddziaływania zmiennych wyjaśniających na poziomie respondenta na zmienną wyjaśnianą jest taka sama w różnych województwach (co oznacza, że np. wykształcenie wpływa na prawdopodobieństwo popadnięcia w wykluczenie cyfrowe z taką samą siłą w różnych województwach).

Jeśli chodzi o zmienne wyjaśniające na poziomie indywidualnym, to są one zdefiniowane następująco. Zmienna „Kobieta” przyjmuje wartość równą 0 dla mężczyzn i wartość równą 1 dla kobiet. Status na rynku pracy jest mierzony przy pomocy trzech zmiennych dwuwartościowych. Zmienna „Bezrobotny” przyjmuje wartość równą 1 dla bezrobotnych respondentów i wartość równą 0 dla wszystkich pozostałych respondentów, zmienna „Bierny zawodowo” przyjmuje wartość równą 1 dla respondentów biernych zawodowo i wartość równą 0 dla wszystkich pozostałych respondentów, i wreszcie zmienna „Pracujący” przyjmuje wartość równą 1 dla pracujących respondentów i wartość równą 0 dla wszystkich pozostałych. Ta ostatnia zmienna – identyfikująca osoby pracujące – stanowi kategorię odniesienia i nie jest przez to wprowadzana do modelu w celu oszacowania związanych z nią parametrów. Również poziom wykształcenia mierzony jest przy pomocy trzech zmiennych dwuwartościowych:

1. zmiennej „Wykształcenie wyższe” równej 1 dla respondentów posiadających wykształcenie wyższe (będących kategorią odniesienia) i równej 0 dla wszystkich pozostałych respondentów,
2. zmiennej „Wykształcenie średnie” równej 1 dla respondentów posiadających wykształcenie średnie i powyżej średniego (nie wyższe) i równej 0 dla wszystkich pozostałych respondentów,
3. zmiennej „Wykształcenie podstawowe” równej 1 dla respondentów posiadających wykształcenie podstawowe i wykształcenie niepełne podstawowe oraz równej 0 dla wszystkich pozostałych respondentów.

dal, *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata*, The Stata Press, College Station, TX 2012.

Zmienna „Wiek” mierzy wiek respondentów w latach. Z uwagi na to, że osoby do 25 roku życia mogą być jeszcze nadal w trakcie swojej dotychczas nieprzerwanej kariery edukacyjnej (co mogłoby doprowadzić do nieprawidłowego oszacowania wpływu zmiennej wyjaśniającej „Wyszkolenie”), analizy zaprezentowane w tym artykule ograniczone są do respondentów w wieku 26–65 lat, co – jak już powyżej wspomniano – ogranicza analizowaną próbę do 4246 respondentów.

Dodatkowo do analizowanego modelu włączono zmienną kontekstualną mierzoną na poziomie województw, a nie na poziomie respondentów. Jest to proporcja gospodarstw domowych, które w 2012 r. posiadały komputer osobisty z dostępem do internetu (zmienna „Stopa Upowszechnienia Internetu”).¹⁸ Przed włączeniem do omawianego modelu zmienne „Wiek” i „Stopa Upowszechnienia Internetu” zostały uśrednione.

Wyniki

Tabela 1 przedstawia wyniki przeprowadzonej analizy. Jej pierwszym etapem było dopasowanie modelu pustego, w którym zmiennej wyjaśnianej nie towarzyszą zmienne wyjaśniające i który sprawdza stopień wariancji (zróznicowania) zmiennej wyjaśnianej na poziomie województwa. Wprawdzie wyniki testu ilorazu funkcji wiarygodności (LR)¹⁹, istotne statystycznie na poziomie $p \leq 0,001$, wskazują na potrzebę przeanalizowania posiadanych danych przy uwzględnieniu ich zróżnicowania na województwa, ale wielkość współczynnika korelacji wewnątrzklasowej wskazuje, że podział na województwa wyjaśnia tylko 2,9% zróżnicowania zmiennej wyjaśnianej.

W drugim etapie analizy dopasowano model pełny, w którym wprowadzono wszystkie ze zdefiniowanych w poprzedniej części artykułu zmienne wyjaśniające. Istotny statystycznie na poziomie $p \leq 0,001$ wynik testu ilorazu funkcji wiarygodności (LR) porównującego model pełny nieuwzględniający hierarchicznej struktury danych (zagnieżdżenia respondentów w województwach) z wielopoziomowym modelem pełnym oznacza, że ten ostatni jest lepiej dopasowany do danych empirycznych. Po uwzględnieniu zmiennych wyjaśniających z poziomu indywidualnego i wojewódzkiego wielkość współczynnika korelacji wewnątrzklasowej spadła z 0,029 do 0,027, co oznacza, że zagnieżdże-

¹⁸ Dane zaczerpnięto z: GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2013, s. 343.

¹⁹ Porównującego model pusty z modelem, w którym nie uwzględnia się, że dane indywidualne są zebrane w sposób hierarchiczny (respondenci są zagnieżdżeni w województwach).

nie danych na poziomie województw po uwzględnieniu oddziaływania zmiennych wyjaśniających odpowiada zaledwie za 2,7% zróżnicowania zmiennej wyjaśnianej.

Oznacza to, że przeprowadzona analiza pozwala na odrzucenie hipotezy pierwszej mówiącej o tym, iż deficyt umiejętności cyfrowych jest zjawiskiem silnie zregionalizowanym, a podział na województwa wyjaśnia we współczesnej Polsce znaczącą część zróżnicowania umiejętności cyfrowych wśród dorosłych.

Ta nieznacząca (0,029 i 0,027) wielkość zróżnicowania zmiennej wyjaśnianej na poziomie wojewódzkim nie wynika ze sposobu skonstruowania tej zmiennej ani z faktu, że przeprowadzoną analizę ograniczono do osób powyżej 25. roku życia. W przypadku, gdy zmienna wyjaśniana była zmienną dwuwartościową, w której wartość 1 (zagrożenie cyfrowym wykluczeniem) przypisano tylko osobom, które nie przystąpiły do testu umiejętności wykorzystywania TIK, a wartość 0 przypisano tym wszystkim, którzy przystąpili do testu umiejętności wykorzystywania TIK bez względu na to, jak w tym teście wypadli – wartość współczynnika korelacji wewnątrzklasowej dla modelu pełnego spadała do 0,026. Natomiast w przypadku, w którym zmienną wyjaśnianą pozostawiono w niezminionej formie, ale w którym analizie nie ograniczono do osób powyżej 26. roku życia – wartość współczynnika korelacji wewnątrzklasowej w modelu pełnym spadała do 0,015. Ten ostatni wynik wskazuje, że międzywojewódzkie zróżnicowanie ryzyka wykluczenia cyfrowego jest mniejsze w przypadku, w którym do analizy włączono młode pokolenie niż w przypadku, gdy analiza ograniczona jest tylko do osób, które ukończyły 25. rok życia.

Warto też dodać, że wartość współczynnika korelacji wewnątrzklasowej nie uległa zmianie w przypadku, gdy model pusty (0,029) porównano z modelem pełnym (0,029), w którym jako zmienną kontekstualną uwzględniono – w miejsce „Stopy Upowszechnienia Internetu” – logarytm naturalny produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca w województwie w cenach bieżących z 2011 r. (zmienna ta nie osiągała również wartości statystycznej na poziomie $p \leq 0,05$). W przypadku, gdy do modelu pełnego wprowadzono obydwa zmienne kontekstualne (tj. „Stopę Upowszechnienia Internetu” i logarytm naturalny wojewódzkiego PKB *per capita*), wartość współczynnika korelacji wewnątrzklasowej spadała wprawdzie z 0,029 do 0,026, ale żadna z dwu zmiennych kontekstualnych nie osiągnęła wówczas wartości statystycznej na poziomie $p \leq 0,05$. Natomiast w przypadku modelu pełnego nieuwzględniającego w ogóle zmiennych kontekstualnych, wartość współczynnika korelacji wewnętrznej wzrastała w porównaniu z modelem pustym z 0,029 do 0,039. Z tego też względu podjęto decyzję o pozostaniu przy modelu wielopoziomowym i pozostawieniu w nim „Stopy Upowszechnienia Internetu” jako jedynej

zmiennej kontekstualnej. Na decyzję o pozostaniu przy modelowaniu wielopoziomowym, mimo niewielkiego zróżnicowania zmiennej wyjaśnianej na poziomie wojewódzkim, wpłynął także: a) istotny statystycznie wynik testu ilorazu funkcji wiarygodności (LR) wskazujący, że w porównaniu z regresją logistyczną wielopoziomowy model regresji logistycznej lepiej przystaje do analizowanych danych empirycznych (choć osiągnięta w ten sposób poprawa dopasowania zastosowanego modelu do danych empirycznych jest niewielka); b) możliwość odpowiedzenia w sposób negatywny – dzięki zastosowaniu modelowania wielopoziomowego – na pytanie postawione w pierwszej hipotezie i sformułowanie dzięki temu rekomendacji dotyczących geograficznego zróżnicowania programów mających przeciwdziałać wykluczeniu dorosłych Polaków z cyfrowych umiejętności.

W odniesieniu do pozostałych hipotez rozważanych w tym artykule wyniki zaprezentowane w tabeli 1 pozwalają stwierdzić, co następuje. Ponieważ kobiety są o 41% bardziej niż mężczyźni narażone na znalezienie się w kategorii osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym, przeprowadzona analiza nie pozwala na odrzucenie hipotezy drugiej. Ponieważ w porównaniu z osobami z wyższym wykształceniem osoby ze średnim wykształceniem są bardziej narażone na znalezienie się w kategorii osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym (aż o 414%), a osoby z wykształcenie podstawowym aż o 595%, dlatego też przeprowadzona analiza nie pozwala na odrzucenie hipotezy trzeciej. Ponieważ w porównaniu z osobami pracującymi, ryzyko znalezienia się w grupie zagrożonej cyfrowym wykluczeniem jest dla bezrobotnych większe o 68%, a dla biernych zawodowo – o 95%, więc przeprowadzona analiza nie pozwala na odrzucenie hipotezy czwartej. Również hipoteza piąta nie może zostać odrzucona, gdyż każdy dodatkowy rok życia oznacza zwiększenie narażenia się na cyfrowe wykluczenie o 7%. Wszystkie z wyżej wymienionych zmiennych są istotne statystycznie co najmniej na poziomie $p \leq 0,05$.

Także mierzona na poziomie województw zmienna kontekstowa „Stopa Upowszechnienia Internetu” okazała się statystycznie istotna na poziomie $p \leq 0,05$. Wzrost o jedną jednostkę proporcji gospodarstw domowych posiadających dostęp do internetu powoduje na poziomie województwa 4-procentowy spadek zagrożenia cyfrowym wykluczeniem.

Tabela 1. Parametry modelu estymowanego techniką wielopoziomowej regresji logistycznej

N=4246	Zmienna wyjaśniana: zagrożenie cyfrowym wykluczeniem			
	Model 0		Model 1	
	Współczynnik b	Iloraz szans	Współczynnik b	Iloraz szans
Stała	1,83*** (0,09)	6,24*** (0,59)	0,86*** (0,12)	2,37*** (0,29)
Poziom indywidualny (Poziom 1)				
Kobieta			0,34*** (0,10)	1,41*** (0,14)
Wykształcenie Wyższe			kategoria odniesienia	kategoria odniesienia
Wykształcenie Średnie			1,64*** (0,10)	5,14*** (0,53)
Wykształcenie Podstawowe			1,94** (0,76)	6,95** (5,29)
Pracujący			kategoria odniesienia	kategoria odniesienia
Bezrobotni			0,52* (0,22)	1,68* (0,37)
Bierni zawodowo			0,67*** (0,16)	1,95*** (0,32)
Wiek (42,9=0)			0,07*** (0,005)	1,07*** (0,01)
Poziom województwa (Poziom 2)				
Stopa Upowszechnienia Internetu (64,4=0)			-0,05* (0,02)	0,96* (0,02)
Wariancja stałej na poziomie województwa	0,10* (0,05)		0,09* (0,05)	
Współczynnik korelacji wewnątrzklasowej	0,029* (0,02)		0,027* (0,02)	
Test ilorazu funkcji wiarygodności (LR)	$\chi^2(1)=19,92***$		$\chi^2(1)=13,51***$	
Logarytm funkcji wiarygodności	-1793,6831		-1402,3983	

* p≤0,05; ** p≤0,01; *** p≤0,001. W nawiasach błąd standardowy.
Źródło: PIAAC (2013), obliczenia własne. Stopa Upowszechnienia Internetu: GUS (2014), s. 343.

Podsumowanie

Celem tego artykułu było zbadanie, czy zróżnicowanie terytorialne (podział na województwa) i czynniki przedstawiane w oficjalnych dokumentach UE jako potencjalne źródła wykluczenia cyfrowego przyczyniają się do zwiększenia prawdopodobieństwa braku cyfrowych umiejętności wśród dorosłych (w wieku 26–65 lat) we współczesnej Polsce. Podstawą empiryczną badań opisanych w artykule były dane zebrane w latach 2011–2012 przez IBE w ramach realizowanego pod patronatem OECD Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC). Techniką badawczą użytą do analizy danych była wielopoziomowa regresja logistyczna.

Z analiz, zarówno tych wykonanych przez IBE, jak i tych wykonanych na potrzeby niniejszego artykułu wyłania się negatywny obraz poziomu umiejętności cyfrowych reprezentowanych współcześnie przez dorosłych Polaków. Analiza całej próby (respondentów w wieku 16–65 lat) dokonana przez IBE wykazała, że w Polsce udział osób na dwóch najwyższych poziomach umiejętności (2 i 3) jest najniższy (19,2%) w porównaniu do takich krajów jak Irlandia i Słowacja (około 25% populacji na dwóch najwyższych poziomach cyfrowych umiejętności) czy Szwecja, Holandia, Norwegia i Finlandia (ponad 40% populacji na dwóch najwyższych poziomach cyfrowych umiejętności). W analizie dokonanej na potrzeby niniejszego artykułu do osób zagrożonych cyfrowym wykluczeniem zaliczono respondentów, którzy albo zadeklarowali brak doświadczenia w obsłudze komputera, albo nie zaliczyli testu podstaw obsługi komputera mimo deklaracji korzystania z niego, albo odmówili rozwiązywania komputerowej wersji zadań, albo którzy w teście umiejętności wykorzystywania TIK osiągnęli tylko najniższe dwa poziomy (poniżej 291 punktów). W analizowanej tu grupie wieku 26–65 lat osoby takie stanowiły ponad 5% analizowanej próby (3604 z 4246 badanych). Okazało się także, że wszystkie czynniki wymieniane w dokumentach UE jako potencjalne źródła cyfrowego wykluczenia: płeć, niskie wykształcenie, bezrobocie lub bierność zawodowa czy wiek – zwiększają (nieraz dramatycznie, bo o ponad 400 i 500% w przypadku średniego i podstawowego wykształcenia) prawdopodobieństwo znalezienia się wśród osób cyfrowo wykluczonych (nieposiadających lub posiadających na niewystarczającym poziomie umiejętności cyfrowe pozwalające na swobodne korzystanie z dobrodziejstw oferowanych przez TIK). Przeprowadzona na potrzeby tego artykułu analiza wykazała także, że prawdopodobieństwo znalezienia się w grupie osób cyfrowo wykluczonych zależy od stopnia nasycenia gospodarstw domowych komputerami osobistymi z połączeniem do internetu, natomiast w małym tylko stopniu (2,7%) od zróżnicowania terytorialnego (zamieszkiwanie w takim, a nie innym województwie).

Na podstawie powyższych analiz można pokusić się o sformułowanie następujących wniosków. Po pierwsze stwierdzony niski poziom umiejętności cyfrowych wśród dorosłych Polaków (zwłaszcza w kontekście znacznie lepszych wyników osiągniętych przez inne kraje OECD) należy potraktować jako jeszcze jedno z zagrożeń związanych z czyhającą na nasz kraj tzw. „pułapką średniego wzrostu”. Bez siły roboczej zdolnej w znacznie większym stopniu niż ma to miejsce obecnie w pełni wykorzystywać możliwości stwarzane przez TIK nie ma co liczyć na stworzenie w Polsce przedsiębiorstw zdolnych konkurować na światowych rynkach technologicznym zaawansowaniem i jakością swoich produktów i usług, a nie ich niską ceną. Po drugie konieczne jest inwestowanie w umiejętności cyfrowe Polaków. Wprawdzie w związku z ogólnym niskim poziomem umiejętności wykorzystywania TIK-ów oferta edukacyjna i szkoleniowa musi być skierowana w gruncie rzeczy do wszystkich dorosłych Polaków, tym niemniej potrzebne jest także stworzenie oferty edukacyjno-szkoleniowej adresowanej zwłaszcza do kobiet, osób z niższym wykształceniem, bezrobotnych i biernych zawodowo oraz osób starszych. Po trzecie ofertę taką można planować i wdrażać w skali całego kraju, jako że żaden region czy województwo nie jest ani szczególnie uprzywilejowane, ani szczególnie upośledzone, jeśli chodzi o poziom cyfrowych umiejętności jego mieszkańców. Po czwarte, z uwagi jednak na to, iż owo istniejące niewielkie zróżnicowanie terytorialne wykluczenia z cyfrowych umiejętności związane jest z proporcją gospodarstw domowych posiadających komputer osobisty z dostępem do internetu (im w danym województwie wyższy odsetek takich gospodarstw, tym niższe ryzyko popadnięcia w wykluczenie cyfrowe), należy nadal dążyć do upowszechniania domowego dostępu do internetu poprzez zastosowanie instrumentów polityki podatkowej (ulgi), regulacyjnej (zapewnienie konkurencji na rynku przyczyniające się do obniżenia cen) i inwestycyjnej (inwestycje w infrastrukturę, tzn. sieci telekomunikacyjne umożliwiające podłączenie do szerokopasmowego internetu).

Bibliografia

- A digital agenda for Europe*, Publications office for the European Union, Luksemburg 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:HTML>.
- Bourdieu P., *The forms of capital* [w:] *Handbook of theory and research for the sociology of education*, J.G. Richardson (red.), Greenwood Press, Nowy Jork 1986.
- Castells M., *Materials for an exploratory theory of the network society*, „British Journal of Sociology” 2000, t. 51, nr 1.

- Castells M., *Informationalism, networks, and the network society: A theoretical blueprint* [w:] *The network society: A cross-cultural reader*, M. Castells (red.), Edward Elgar, Cheltenham/Northampton 2004.
- Castells M., *Spółeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Castells M., *Siła tożsamości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Castells M., *Koniec tysiąclecia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Castells M., *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*, Rebis, Poznań 2003.
- Eurostat: news release, 47/2012 – 26 March 2012, *E-Skills Week 2012, Computer skills in the EU27 in figures*, Eurostat Press Office, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/4-26032012-AP/EN/4-26032012-AP-EN.PDF.
- Fischer C.S., *America calling: A social history of the telephone to 1940*, University of California Press, Berkeley 1992.
- GUS, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013.
- GUS, „Rocznik Statystyczny Województw” 2013.
- Haché A., Cullen J., *ICT and youth at risk. How ICT-driven initiatives can contribute to their socio-economic inclusion and how to measure it*, Publications office of the European Union, Luxembourg 2010, <ftp://ftp.jrc.es/pub/EURdoc/JRC58427.pdf>.
- i2010: *A European Information Society for Growth and Employment*, Publications office of the European Union, Luksemburg 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:EN:PDF>.
- Instytut Badań Edukacyjnych, *Umiejętności Polaków – wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC)*, Warszawa 2013, <http://eduentuzjasci.pl/images/stories/publikacje/ibe-raport-PIAAC-2013.pdf>.
- Kreft I., de Leeuw J., *Introducing Multilevel Modeling*, Sage, Londyn 2007.
- Luke D.A., *Multilevel Modeling*, Sage university paper series on quantitative applications in the social sciences, 07-143, Sage, Thousands Oaks 2004.
- OECD, *PIAAC Technical Standards and Guidelines*, Paryż 2011, http://www.oecd.org/site/piaac/PIAAC-NPM%282014_06%29PIAAC_Technical_Standards_and_Guidelines.pdf.
- OECD, *Technical Report of the Survey of Adult Skills*, Paryż 2013, http://www.oecd.org/site/piaac/_Technical%20Report_17OCT13.pdf.
- OECD, *The Survey of Adult Skills: Reader's Companion*, Paryż 2013, http://skills.oecd.org/documents/Survey_of_Adult_Skills_Readers_Companion.pdf.
- PIAAC 2013, Baza danych dla Polski, <http://vs-web-fs-1.oecd.org/piaac/puf-data/SPSS/prgpolp1.sav>.
- Rabe-Hesketh S., Skrondal A. *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata*, The Stata Press, College Station 2012.

- Riga Declaration 'ICT for an Inclusive Society Conference', Riga 2006, http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/doc/declaration_riga.pdf.
- van Dijk J., *The Deepening Divide. Inequality in the information age*. Sage, Londyn 2005.
- van Dijk J., *One Europe, digitally divided* [w:] *Handbook of internet politics*, A. Chadwick, P.N. Howard (red.), Routledge, Londyn/Nowy Jork 2009.