



Eksperytyza przygotowana
w ramach projektu
**EAPN Polska – wspólnie
budujemy Europę Socjalną**

Irena Topińska

CASE

**Cele w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego
w perspektywie 2020**

W marcu 2010 r. Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020* formułując wstępnie wymierne cele, które miałyby być osiągnięte na koniec dekady. Wkrótce potem Komisja przedłożyła propozycję wspólnych wytycznych dotyczących realizacji Strategii wraz z ogólnymi zasadami jej ewaluacji i zestawem odpowiednich wskaźników. W czerwcu odbyła się na ten temat debata parlamentarna, po niej Rada Europejska ostatecznie zatwierdziła zasadniczy kształt Strategii, akceptując jej główne cele oraz – w ogólnym zarysie – zasady wdrażania i zadania poszczególnych instytucji UE i państw członkowskich.¹

Przyjęto wówczas m.in., że jednym z głównych celów Strategii *Europa 2020* będzie „**wydzwignięcie z ubóstwa lub wykluczenia społecznego, co najmniej 20 milionów obywateli**”², pozostawiając państwom członkowskim swobodę doboru wskaźników krajowych i ich wartości docelowych. Miały one zostać przedstawione w Krajowych Programach Reform przygotowanych w końcu 2010 r. i obejmujących okres 2011/2012, a potem rokrocznie nowelizowanych. Polska zadeklarowała ostatecznie redukcję sfery ubóstwa/wykluczenia społecznego o 1.5 mln osób.

Poniższe opracowanie poświęcone jest analizie wspomnianego celu i składa się z trzech części. Pierwsza omawia samą koncepcję ubóstwa lub wykluczenia społecznego, a także przyjęte wskaźniki pomiaru. Druga przedstawia jej miejsce w całej Strategii, opisuje ujęcie celu przez poszczególne państwa członkowskie oraz narzędzia i dotychczasowe efekty wdrażania na terenie całej Unii. Ostatnia część opracowania porusza podobne kwestie jak poprzednia, ale tym razem w odniesieniu przede wszystkim do Polski. Mowa jest więc o sposobie ustalania celu w Krajowym Programie Reform, o przyjętych rozwiązaniach na rzecz jego realizacji i o postępach w jego osiągnięciu. Nieco więcej miejsca poświęcono przy tym Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Podsumowanie zawiera kilka wniosków i postulatów wynikających z przedstawionych rozważań.

¹ Informacje na temat procesu opracowywania Strategii *Europa 2020*, najważniejsze konstytuujące ją dokumenty i dane (lub linki do nich) znaleźć można na specjalnej stronie Komisji Europejskiej, także w języku polskim http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm lub wygodniej http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_pl.htm czy też http://ec.europa.eu/europe2020/services/europe-2020-step-by-step/index_pl.htm#

² Konkluzje Rady Europejskiej z 17 czerwca 2010 r. EUCO 13/10 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/115354.pdf, Załącznik I „Nowa europejska strategia na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego – Wymierne cele UE”

1. Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym: interpretacja i pomiar

Pojęcia „ubóstwo” i „wykluczenie społeczne” wykorzystuje się w rozważaniach teoretycznych i badaniach empirycznych od lat. Terminy te pojawiają się również w oficjalnych programach, rezolucjach i aktach prawnych. Ich interpretacja bywa jednak różna. Najczęściej chyba uznaje się ubóstwo, rozumiane jako niedostatek dochodów czy też – szerzej – środków niezbędnych do zaspokojenia elementarnych potrzeb, za jeden z wymiarów wykluczenia. W Strategii *Europa 2020* przyjęto nieco inną koncepcję, będącą najwyraźniej wynikiem kompromisu między różnymi opcjami sugerowanymi przez kraje członkowskie podczas dyskusji nad ostateczną wersją dokumentu.³ Warto przyjrzeć jej się bliżej, by właściwie ją interpretować i swobodnie się nią posługiwać.

Ogólna koncepcja

Formułując jeden z celów Strategii *Europa 2020* zdecydowano się przyjąć koncepcję nazwaną niezbyt wygodnie „**zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym**” (ang. *at-risk-of-poverty or social exclusion*, skrót AROPE). Odzwierciedla ona niezaspokojenie potrzeb w trzech częściowo nakładających się na siebie wymiarach: finansowym, rzeczowym i związanym z dostępem do rynku pracy. Zgodnie z tą koncepcją o ubóstwie lub wykluczeniu społecznym można mówić wtedy, gdy występuje przynajmniej jedno z trzech następujących zagrożeń:

- 1) Ubóstwo, oznaczające zbyt niski poziom dochodów,
- 2) Pogłębiona deprivacja materialna, oznaczająca niemożność zaspokojenia elementarnych potrzeb życiowych (np. mieszkaniowych, żywnościowych),
- 3) Skrajnie niska intensywność pracy, a więc funkcjonowanie w prawie całkowitym oderwaniu od rynku pracy.⁴

³ Można się tu powołać na stanowisko EAPN z maja 2011 sformułowane w „EAPN’s briefing on the Europe 2020 Strategy, Annex: Thematic Fiches, , Fiches # 1- The poverty headline target” <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2011-briefing-note-Europe-2020-EN-ANNEX-fiches.pdf>

⁴ Patrz “Europe 2020 poverty and social inclusion target” <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>

Za zagrożoną ubóstwem lub wykluczeniem społecznym uznaje się więc taką osobę, która doświadcza wszystkich trzech zagrożeń jednocześnie (dysponuje bardzo niskimi dochodami, nie ma zaspokojonych elementarnych potrzeb i wyraźnie odczuwa niedostatek pracy), ale również i taką, u której występuje tylko jedno lub dwa z nich (np. wyłącznie bardzo niski dochód albo też, powiedzmy, niski dochód połączony z poważnym niezaspokojeniem potrzeb życiowych). Oczywiście występowanie wszystkich trzech wymiarów ubóstwa/wykluczenia naraz zdarza się rzadziej, zwykle znacznie rzadziej, niż tylko jednego lub dwóch. Innymi słowy, zasięg ubóstwa lub wykluczenia społecznego – rozumianego tak, jak przyjęto w Strategii *Europa 2020* – jest zwykle większy niż samego ubóstwa dochodowego i wyraźnie większy niż ubóstwa i wykluczenia łącznie.

Definicje operacyjne

Żeby policzyć lub choćby oszacować, jak dużo jest osób ubogich lub wykluczonych, trzeba mieć operacyjne definicje wszystkich trzech zagrożeń (ubóstwa, deprivacji materialnej i niskiej intensywności pracy), tj. takie które są przydatne w badaniach empirycznych. Nie mniej ważne jest dobranie konkretnych wskaźników oraz źródeł danych. W odniesieniu do Strategii *Europa 2020* wygląda to w sposób następujący.⁵

Ubóstwo (ang. *poverty*). Wspólny dla krajów Unii Europejskiej sposób definiowania i pomiaru uzgodniono już pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Odpowiada on koncepcji tzw. ubóstwa relatywnego, wyznaczanego na podstawie odniesienia do sytuacji dochodowej innych osób. Przyjęto, że w każdym państwie członkowskim ubogą jest osoba dysponująca dochodami niższymi niż krajowy próg ubóstwa, który jest równy 60% mediany dochodów w danym kraju (tj. wartości, której nie osiąga połowa mieszkańców). Dochody, które bierze się pod uwagę, to tzw. dochody ekwiwalentne gospodarstwa domowego, przeliczane nie na osobę, ale na ekwiwalentne jednostki konsumpcyjne, przypisujące większą wagę dorosłym niż dzieciom (1,0 pierwsza osoba dorosła w gospodarstwie, 0,5 pozostali, 0,3 dzieci do lat 14⁶). Owo „ważenie” osób ma odzwierciedlać fakt, że dla zaspokojenia potrzeb na tym

⁵ Szczegółowy opis wskaźników został opracowany przez Podgrupę ds. Wskaźników Komitetu Ochrony Socjalnej (Social Protection Committee – Indicators Sub-group) - patrz link “Europe 2020 poverty and social inclusion target” na stronie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>

⁶ Jest to tzw. zmodyfikowana skala OECD. Do mniej więcej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku (w Polsce – dłużej) stosowano na ogół inną skalę, przypisującą wyższe wagi dzieciom i kolejnym osobom dorosłym,

samym poziomie dorośli potrzebują więcej środków finansowych niż dziecko, więcej również musi przypaść na pierwszą osobę niż na kolejnych dorosłych członków gospodarstw (w kilka osób gospodaruje się taniej).

Warto pokusić się w tym miejscu o kilka słów komentarza. Po pierwsze, przyjęta wspólna definicja nie ogranicza państw członkowskich do stosowania odrębnych rozwiązań na potrzeby wewnętrznych analiz i wiele krajów własne, odmienne od ogólnounijnego podejście wykorzystuje. W Polsce na przykład od ponad dwudziestu lat systematycznie bada się nie tylko ubóstwo relatywne, ale i tzw. ubóstwo absolutne, gdzie za ubogie uznaje się osoby, które nie mogą zaspokoić potrzeb na poziomie uznanym za minimalny (w badaniach Głównego Urzędu Statystycznego – poniżej minimum egzystencji lub proggu interwencji pomocy społecznej), przy czym stopień zaspokojenia potrzeb mierzy się za pomocą wydatków (konsumpcji), a nie dochodów. Po drugie, posługiwanie się wskaźnikiem ubóstwa relatywnego wyliczanego lokalnie, na podstawie dochodów jest wygodne (nie wymaga wprowadzania żadnej specyficznej, powszechnie akceptowanej granicy ubóstwa), ale dyskusyjne. Najwięcej wątpliwości budzi fakt wyliczania ubóstwa w każdym kraju członkowskim oddzielnie. Oznacza on bowiem, że osoba zaliczona do (względnie) biednych np. w Luksemburgu wcale nie musiałaby być uznana za ubogą w Bułgarii czy Polsce. Problemu by nie było, gdyby przeciętny poziom życia we wszystkich krajach UE był zbliżony. Tak jednak nie jest. Z tego też powodu próby ujednoczenia proggu ubóstwa dawały niezadowalające rezultaty. Dodatkowym problemem jest silne powiązanie ubóstwa relatywnego z występującymi nierównościami. Tam gdzie są one niewielkie, ubóstwo relatywne również nie będzie duże. Z kolei zmiany wielkości ubóstwa w czasie mogą odzwierciedlać zmiany zróżnicowań, a przecież nie o to w analizach ubóstwa chodzi.

Pogłębiona deprivacja materialna (ang. *severe material deprivation*) Definicję pogłębionej deprivacji materialnej przyjęto w UE stosunkowo niedawno uznając, że występuje ona wtedy, gdy z powodów braku środków finansowych co najmniej cztery z dziewięciu potrzeb życiowych pozostaje niezaspokojone. Owe niezaspokojone potrzeby to niemożność: (1) opłacenia bieżących rachunków za czynsz i energię, (2) ogrzania domu, (3) pokrycia niespodziewanych wydatków, (4) zjedzenia przynajmniej raz na dwa dni posiłku z mięsem, rybami lub odpowiednią ilością białka, (5) spędzenia tygodnia urlopu poza miejscem zamieszkania, a także (6) brak samochodu, (7) pralki automatycznej, (8) kolorowego telewizora, (9) brak telefonu.

a mianowicie: 1,0 pierwsza osoba dorosła w gospodarstwie; 0,7 pozostałe osoby dorosłe; 0,3 dzieci do lat 14. Patrz np. <http://www.oecd.org/eco/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>

Przyjęta definicja pogłębionej deprivacji materialnej była dość długo negocjowana przez ekspertów, korygowano ją w kilku krajach już po kilku latach stosowania, ale nadal budzić może rozmaite wątpliwości. Po pierwsze, czy właściwy jest zestaw uwzględnianych potrzeb? Znalazły się wśród nich potrzeby mieszkaniowe (3), żywnościowe (1), odpoczynku (1), stabilności finansowej (1) i posiadanie dóbr trwałego użytku (4). Nie ma natomiast ani sytuacji zdrowotnej, ani dostępu do świadczeń społecznych (znowu np. zdrowie), ani też do nowych technologii (Internet). Ustalenie listy potrzeb, która byłaby odpowiednia dla wszystkich krajów UE jest oczywiście dużym wyzwaniem. Poszczególne kraje mają zresztą zwykle swój własny sposób opisu deprivacji materialnej, często uwzględniający nie tylko potrzeby materialne, ale również i inne (np. partycypacji społecznej).⁷ Na tym tle mniej kontrowersyjne, choć także dyskusyjne, wydaje się samo ustalenie progu pogłębionej deprivacji (niezaspokojone co najmniej cztery, a nie np. pięć, z dziewięciu potrzeb).

O skrajnie niskiej intensywności pracy (ang. *very low work intensity*) mówi się w odniesieniu do osób w wieku poniżej 60 lat odczuwających prawie całkowite wykluczenie z rynku pracy, tj. żyjących w gospodarstwach domowych, których członkowie (osoby w wieku produkcyjnym, 18-59 lat) wykorzystują mniej niż 20% swoich potencjalnych możliwości zarobkowania.

Definicja skrajnie niskiej intensywności pracy jest stosunkowo nowa. Ma ona opisywać sytuację odczuwania (quasi-) braku pracy. O zagrożeniu wykluczeniem z rynku pracy świadczy tu nie tyle całkowity brak jakiegokolwiek zajęcia, ale również marginalne zaangażowanie osób w wieku produkcyjnym w działalność zarobkową.

Wskaźniki analityczne i źródła danych

Za główny wskaźnik (ang. *headline indicator*) realizacji celu Strategii *Europa 2020* w omawianym obszarze przyjęto oczywiście liczbę osób ubogich lub wykluczonych społecznie we wszystkich krajach UE łącznie, a dodatkowo – odpowiadający mu wskaźnik udziału tych osób w całej populacji (wskaźnik zasięgu ubóstwa/wykluczenia).⁸ Uwzględniono ponadto analogiczne wskaźniki dotyczące trzech składowych ubóstwa/wykluczenia, wraz ze wszystkimi możliwymi kombinacjami ich współwystępowania. Przewidziano też ich obliczanie dla sub-populacji wyodrębnionych ze względu na cechy demograficzne (płeć,

⁷ Dla Polski można tu przywołać np. badania spójności społecznej przeprowadzone przez Główny Urząd Statystyczny w 2011 r. – patrz GUS(2013) *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, lub kolejne edycje *Diagnozy Społecznej* dostępne na stronie <http://www.diagnoza.com/>

⁸ Social Protection Committee, Indicators Sub-group: EU indicators – Europe 2020 poverty and social exclusion target <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>

wiek). Są one również dostępne w podziale według innych charakterystyk, takich jak wykształcenie i aktywność zawodowa, miejsce zamieszkania (region i stopień urbanizacji) i kraj pochodzenia, czy też forma własności mieszkania.⁹

Wszystkie wskaźniki wyliczane są z danych pochodzących z corocznych reprezentacyjnych badań gospodarstw domowych, nazywanych EU-SILC lub SILC (*Statistics of Income and Living Conditions*, tj. europejskie statystyki dochodów i warunków życia), prowadzonych na tych samych zasadach we wszystkich krajach UE oraz w Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Turcji, zwykle od 2003-2005 r.¹⁰ Mają one swoje ograniczenia. Po pierwsze, nie obejmują ludności żyjącej poza indywidualnymi gospodarstwami domowymi, a więc np. osób bezdomnych, mieszkańców domów pomocy społecznej itp. Po drugie, liczebność próby nie zawsze pozwala na precyzyjne szacunki wszystkich wskaźników w każdym kraju, zwłaszcza jeśli odnoszą się do niewielkich zbiorowości (powiedzmy – dla Polski: dla osób urodzonych za granicą). Trzeci i najważniejszy mankament to opóźnienia w dostarczaniu wyników i są to opóźnienia praktycznie dwuletnie. Badania SILC prowadzi się zwykle w pierwszym kwartale/półowie roku, ale wiele pytań – w tym pytania o dochody i warunki życia – odnoszą się do roku poprzedzającego. Oznacza to, że badanie prowadzone np. w roku 2009 odnosi się do warunków roku 2008. Co więcej, ich opracowywanie jest dość czasochłonne, więc ostateczne wyniki otrzymuje się dopiero w 2010 roku.¹¹ Ma to swoje konsekwencje jeśli chodzi o interpretację celu Strategii *Europa 2020* w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Gdy był on formułowany w 2010 r. bazował na danych EU-SILC, które opisywały sytuację z 2008 r. i w stosunku do tego roku cel ten został wyznaczony. Ma on zostać osiągnięty na koniec dekady, formalnie w roku 2020, ale faktycznie będzie to rok 2018. Kiedy bowiem realizacja Strategii będzie zakończona, ostatecznie dostępne szacunki ubóstwa i wykluczenia społecznego obrazować będą sytuację z 2018 r. Warto przy okazji pamiętać, że odwołując się do statystyk uzyskanych na podstawie SILC podaje się zwyczajowo rok badania a nie rok, do którego faktycznie dane się odnoszą.

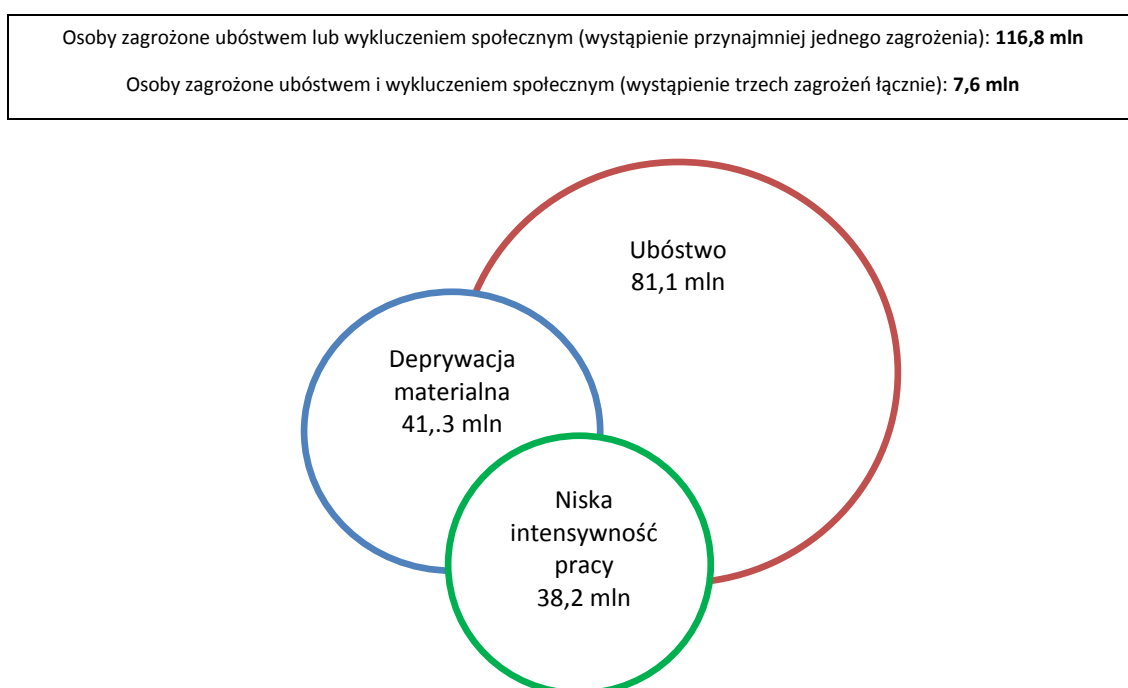
⁹ Patrz strona Eurostatu http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

¹⁰ W Polsce od 2005 r., więcej informacji o EU-SILC w Polsce – patrz GUS (2012) *Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2011)*, rozdział „Uwagi metodyczne”, więcej o SILC w Europie http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/introduction

¹¹ Ocenę ubóstwa według polskiej metodologii otrzymuje się ze znacznie mniejszym opóźnieniem, na większej niż EU-SILC próbie z badań budżetów gospodarstw domowych

Rys. 1 obrazuje, jak zazębiać się mogą składowe ubóstwa lub wykluczenia społeczne determinując tym samym jego całkowity zasięg. Przedstawiono na nim schematycznie za pomocą trzech nakładających się na siebie okręgów odpowiedniej wielkości, liczbę osób zagrożonych ubóstwem lub pogłębioną deprywacją materialną lub bardzo niską intensywnością pracy, pokazując jednocześnie, że grupy dotknięte poszczególnymi zagrożeniami częściowo się pokrywają. Dane dotyczą Unii Europejskiej i pochodzą z EU-SILC przeprowadzonego 2010 r.

Rys. 1. Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Unii Europejskiej, 2010r.



Źródło: Eurostat (na podstawie EU SILC) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, opracowanie własne

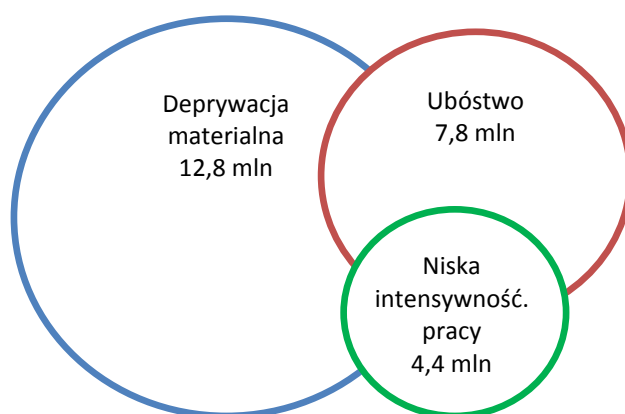
Uwaga: Zgodnie z przyjętą przez Eurostat konwencją, data wskazuje rok badania. Dane dla ubóstwa i deprywacji materialnej odnoszą się do roku poprzedniego

Według tego badania, w 27 krajach UE żyło wtedy łącznie ponad 116 mln osób (ok. 24% populacji), które można było zaliczyć do ubogich lub wykluczonych, tzn. dotkniętych przynajmniej jednym z trzech branych pod uwagę zagrożeń. Ale wszystkie trzy naraz występowały u znacznie mniejszej grupy liczącej 7,6 mln osób, co stanowiło 2,4% całej ludności Unii. Na rysunku wyznacza ją część wspólna trzech okręgów. Najpoważniejszym zagrożeniem było ubóstwo dochodowe, obejmujące swym zasięgiem 81,2 mln osób, z

których ponad połowa (blisko 59%) nie była dotkniętych ani pogłębioną deprawacją materialną ani nie odczuwała skutków niskiej intensywności pracy. Taka przewaga ubóstwa dochodowego nad innymi wymiarami ubóstwa/wykluczenia była wówczas charakterystyczna dla wielu krajów UE. Wcześniejsze dane pokazują większe znaczenie deprawacji materialnej, zwłaszcza w krajach o niskim – w porównaniu z bogatymi krajami Europy – poziomie rozwoju. Dla Polski „kombinacja” trzech zagrożeń w 2005 r. wyglądała tak, jak zobrazowano na Rys. 2.

Rys. 2. Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Polsce, 2005 r.

Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wystąpienie przynajmniej jednego zagrożenia): 17,1 mln
Osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym (wystąpienie trzech zagrożeń łącznie): 1,8 mln



W 2005 r. było w Polsce 17,1 miliona osób ubogich lub wykluczonych społecznie, tzn. dotkniętych przynajmniej jednym z trzech uwzględnianych zagrożeń, ale wszystkie naraz występowały tylko u 10,5% z nich (1,8 mln). Najpoważniejszym zagrożeniem była wówczas pogłębiona deprawacja materialna obejmująca swym zasięgiem 12,8 mln osób, z których ponad połowa (56%) ani nie żyła w ubóstwie ani nie odczuwała skutków niskiej intensywności pracy. Po kilku latach zniknęła przewaga deprawacji materialnej, a dominować zaczęło ubóstwo dochodowe.

2. Miejsce celu dotyczącego ubóstwa/wykluczenia społecznego w Strategii *Europa 2020*

Główne cele i wskaźniki Strategii

Zmniejszenie ubóstwa/wykluczenia społecznego jest jednym z **pięciu** głównych celów (ang. *headline targets*) Strategii *Europa 2020*. Wyznaczone one zostały dla całej Unii w następujących obszarach: (1) zatrudnienie, (2) badania i rozwój, (3) zmiany klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii, (4) edukacja, a na końcu (5) walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Do każdego z nich dobrano od jednego do trzech wskaźników realizacji (ang. *headline indicators*). Ich poziom osiągnięty w 2010 r. oraz docelowy, założony dla 2020 przedstawia Tabela 1.

Tab. 1. Główne cele i wskaźniki realizacji Strategii *Europa 2020*

Cele/Obszary	Główne wskaźniki	Poziom wskaźników w 2010* r.	Założony poziom wskaźników dla 2020 r.
1. Zatrudnienie	Zatrudnienie osób w wieku 20-64 lat	68,5%	75% (co najmniej)
2. Badania i rozwój	Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB	2,00%	3% (co najmniej)
3. Zmiany klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii	Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (1990=100)	85,0	o 20% ew. 30% (w stosunku do 1990 r.)
	Pozyskanie energii ze źródeł odnawialnych (udział w końcowym zużyciu energii brutto)	12,5%	20%
	Wzrost efektywności energetycznej (zużycie energii pierwotnej Mtoe**)	1647	o 20%
4. Edukacja	Młodzież niekontynuująca nauki	14%	10% (maksymalnie)
	Odsetek osób w wieku 30-34 lata z wyższym wykształceniem	33,5%	40% (co najmniej)
5. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym	Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	ok. 116 mln (2008 r.*)	o 20 mln (co najmniej)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm#

Uwagi:* Jest to rok badania EU-SILC **Mtoe oznacza milion ton oleju ekwiwalentnego.

Warto najpierw zauważyć, że przedstawienie w strategii UE kluczowych, wymiernych celów, z dokładnie określonymi wskaźnikami realizacji, jest pewnym novum. To nowe podejście

ułatwia śledzenie postępów w jej wdrażaniu, może też działać mobilizująco i sprzyjać koncentracji na konkretnych zadaniach. Novum stanowi także uwzględnienie celu odnoszącego się do ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Strategia Lizbońska, poprzedniczka *Europy 2020*, przyjęta na lata 2000-2010, tak klarownej listy celów nie zawierała. Mówiono tam raczej ogólnie o tym, że „Unia Europejska powinna stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką świata, zdolną do trwałego wzrostu gospodarczego i oferującą więcej lepszych miejsc pracy oraz zapewniającą większą spójność społeczną.”¹² Bardziej precyzyjnie sformułowano jedynie cele odnoszące się do zatrudnienia, pierwotnie zakładając wzrost odsetka czynnej zawodowo ludności do 70% dla mężczyzn i 60% dla kobiet (50% dla osób w wieku 55-64 lata), a w 2005 r. zatwierdzono cel dotyczący nakładów na badania i rozwój (3% PKB). Można również odczytać kilka ściśle wyznaczonych celów dodatkowych (np. dotyczących edukacji), ale próżno ich szukać w sferze społecznej. Mówi się tylko o „modernizacji europejskiego modelu społecznego”, ale trudno to uznać za wymierny cel.¹³

Więcej o ubóstwie i wykluczeniu społecznym

Uwzględnienie konkretnego celu odnoszącego się do ubóstwa i wykluczenia społecznego świadczy o nadaniu mu wyższej rangi niż miało to miejsce w *Strategii Lizbońskiej*. Nie bez znaczenia był tu zapewne fakt, że *Strategię Europa 2020* opracowywano w czasie kryzysu, który wybuchł pod koniec 2008 r., kiedy to rosnące bezrobocie i pogarszający się poziom życia stanowiły prawdziwe wyzwanie. Za uwzględnieniem tego obszaru lobbowało zresztą spore grono ekspertów i wiele organizacji pozarządowych działających na rzecz osób żyjących w ubóstwie i potrzebujących pomocy.

Miejsce tego celu jest jednak dość szczególne z trzech co najmniej powodów. Po pierwsze, jego realizację warunkuje – choć nie w pełni determinuje – osiągnięcie pozostałych celów, a na pewno przynajmniej dwóch z nich: w zakresie zatrudnienia (wzrost odsetka pracujących) oraz edukacji (zmniejszenie liczby młodych osób przerywających naukę i zwiększenie liczby

¹² <http://www.europarl.europa.eu/highlights/pl/1001.html>

¹³ Więcej na temat celów *Strategii Lizbońskiej* versus *Europa 2020* - patrz Natali D. (2008) „The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the Crisis Between” w: Marlier E., D. Natali i R. Van Dam, red., (2008), *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, wyd. P.I.E. Peter Lang. Patrz też Czerwińska E. (2004) „Strategia Lizbońska”, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja Nr 1111.

osób z wyższym wykształceniem). Oczywiście są też i inne czynniki wpływające na redukcję ubóstwa/wykluczenia społecznego, takie jak chociażby odpowiednia skala redystrybucji czy też usprawnienie instytucji publicznych. Jednak bez wątplenia poprawa na rynku pracy i lepsze efekty systemu edukacji są tu kluczowe.

Można więc sobie pytanie, czy założony poziom redukcji ubóstwa/wykluczenia jest prawidłowy, a zatem czy wspomniane cele są spójne? Albo nieco inaczej – jaką redukcję liczby osób żyjących w ubóstwie lub wykluczonych mogłoby przynieść osiągnięcie celu w zakresie zatrudnienia i wskaźników edukacyjnych? Czy spadek ten wyniesie 20 milionów osób, co zapisano w Strategii? Starając się odpowiedzieć na te pytania prowadzono badania symulacyjne, choć w ograniczonym zakresie (dla wybranych krajów UE i tylko dla wskaźnika ubóstwa oraz niskiej intensywności pracy).¹⁴ Były one prowadzone już po przyjęciu Strategii Europa 2020, w tym sensie nie miały waloru praktycznego, a jedynie poznawczy, dając lepszy wgląd w strukturę jej celów.

Po drugie, narzędzia bezpośredniego oddziaływania na realizację celu w odniesieniu do ubóstwa/wykluczenia są stosunkowo słabe, a na pewno słabsze niż w innych uwzględnionych w Strategii obszarach. Jeśli chodzi np. o zmiany klimatu i wykorzystanie energii, UE wymaga od krajów członkowskich spełniania konkretnych (dla Polski – dość wyśrubowanych) parametrów; nakłady na badania i rozwój można zadekretować w budżecie; istnieją też – choć niedoskonałe – narzędzia aktywizacji zawodowej czy zachęt do dalszego kształcenia. Możliwości wpływu na poziom ubóstwa są znacznie skromniejsze, zwłaszcza jeśli chodzi o instytucje unijne. Wchodzą tu w grę krajowe narzędzia redystrybucyjne, aktywizujące (integracyjne, pro-zatrudnieniowe) czy też antydyskryminacyjne, wspomagane przez programy UE. Po trzecie, co może mniej ważne, cel odnoszący się do ubóstwa/wykluczenia sformułowano w sposób szczególny – jako jedyny został on ujęty w liczbach bezwzględnych. Jest to trochę zaskakujące zważywszy na fakt, że zwykle analizując ten obszar operuje się raczej – choć nie wyłącznie – wskaźnikami w wyrażeniu procentowym, zwłaszcza w

¹⁴ Patrz np. M.I. Ajwad i in. (2013) *Simulating Poverty in Europe. The Potential Contributions of Employment and Education to Reducing Poverty and Social Exclusion by 2020*, The World Bank, Policy Research Working Paper 6660. Analizowano tam, wykorzystując odpowiednie modele ekonometryczne i techniki symulacyjne, jaki mógłby być zasięg ubóstwa dochodowego oraz niskiej intensywności pracy w dziesięciu tzw. nowych państwach członkowskich, gdyby osiągnęły one wskaźniki w zakresie zatrudnienia i edukacji na poziomie założonym przez nie dla 2020 r., a wszystkie pozostałe parametry gospodarki pozostały bez zmian. Według tych symulacji, zasięg ubóstwa w Polsce zmniejszyłby się z 16,9% w 2008 r. do 12,0%.

porównaniach międzynarodowych. Żeby się o tym przekonać, wystarczy przejrzeć statystyki i publikacje opisujące sytuację całej Unii, zwłaszcza dostarczające porównań między krajami.

Można tylko spekulować, dlaczego zdecydowano się na ujęcie bezwzględne. We wstępnych propozycjach Strategii przygotowanych przez Komisję Europejską, cel sformułowano zarówno w ujęciu względnym jak i bezwzględnym, odnosząc go wówczas jeszcze do „ubóstwa” a nie „ubóstwa lub wykluczenia społecznego”. Zakładano, że dążyć się będzie do ograniczenia „liczby Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25% poprzez wydobycie z ubóstwa 20 mln osób”.¹⁵ Takie podejście okazało się jednak nie do przyjęcia dla wielu państw członkowskich, które uznały, że ograniczenie się do samego ubóstwa jest niewystarczające. Ostatecznie zrezygnowano z „ubóstwa” na rzecz „ubóstwa lub wykluczenia społecznego”.¹⁶

Warto przy okazji zauważyć, że pierwotny cel był bardziej precyzyjny i – co ważne – znacznie bardziej ambitny niż ostatecznie zapisano w przyjętej wersji Strategii. Aktualny odpowiada bowiem ograniczeniu liczby ubogich/wykluczonych z ok. 116 mln osób w 2008 r. do 96 mln, a więc o 17% w ciągu dziesięciu lat. Okazało się to zresztą jak na razie trudne do osiągnięcia.

Można więc zapytać, czy cel Strategii *Europa 2020* odnoszący się do ubóstwa i wykluczenia społecznego jest realistyczny? Wyznaczono go bez stosowania jakichś ściśle sformalizowanych technik. Bazując na aktualnych, dostępnych danych na temat ubóstwa formułowano konkretne propozycje, które ostatecznie akceptowano odwołując się do procedur negocjacyjnych.¹⁷ Choć taka procedura wydaje się uzasadniona, zapisany w Strategii cel nietrudno jest kwestionować.

¹⁵ Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF> Załącznik I.

¹⁶ EAPN ustosunkowując się do tak wyrażonego celu opowiedziała się wyraźnie za odwoływaniem się do ubóstwa, wskazując jednocześnie na zalety takiego podejścia – klarowność, porównywalność, dobre odzwierciedlenie pozycji w społeczeństwie. Patrz EAPN (2011) Annex. EAPN’s briefing on the Europe 2020 Strategy, Thematic Fiches, Fiches # 1- The poverty headline target <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2011-briefing-note-Europe-2020-EN-ANNEX-fiches.pdf>

¹⁷ Patrz uwagi w „EAPN’s briefing on the Europe 2020 Strategy, Annex: Thematic Fiches, Fiches # 1- The poverty headline target” <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2011-briefing-note-Europe-2020-EN-ANNEX-fiches.pdf> oraz Walker W. (2008), *The Potential of Eurotargets: Reflecting on French Experience* w: Marlier E., D. Natali i R. Van Dam, red., (2008), op.cit.

Cele w zakresie ubóstwa/wykluczenia społecznego w krajach członkowskich

Jeśli chodzi o ubóstwo/wykluczenie społeczne, Rada Europejska przyznała krajom członkowskim swobodę doboru wskaźników krajowych i ich wartości docelowych. Zostały one przedstawione w Krajowych Programach Reform przygotowanych w końcu 2010 r. Ich zestawienie zawiera zamieszczona niżej Tabela 2.

Łatwo zauważyć, że przyjęto tu najrozmaitsze rozwiązania. Co prawda większość krajów wyznaczyła cel dotyczący redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego w odniesieniu do liczby osób ubogich/wykluczonych, czyli posługując się takim podejściem jakie zostało zaakceptowane dla Unii jako całości, ale znalazły się też i ujęcia całkowicie odmienne. W rezultacie trudno ustalić, czy zobowiązania wszystkich krajów łącznie sumują się do owych 20 mln osób, jakie założono w Strategii (choć jest to możliwe dla wszystkich pozostałych celów strategicznych). Trudno też na pierwszy rzut oka powiedzieć, które kraje wyznaczyły mniej, a które bardziej ambitne cele.

Wśród krajów, które przyjęły rozwiązania dokładnie takie, jak w dokumentach unijnych, są wszystkie nowe państwa członkowskie oprócz Estonii, która cel sformułowała w odniesieniu do stopy ubóstwa. Są wśród nich również kraje południa Europy oraz „małe” państwa, takie jak Austria, Belgia, Holandia, Irlandia. Niektóre z nich ustaliły swój cel także w ujęciu względnym (Czechy), wyznaczając przedział (Hiszpania) lub szczególny rok docelowy. Wszystkie te kraje łącznie założyły zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o ponad 15 milionów.

Francja, Wielka Brytania i – jak już wspomniano – Estonia, założyły zmniejszenie tylko ubóstwa, przy czym Francja przyjmując specyficzny wskaźnik i okres, a Wielka Brytania – biorąc pod uwagę wyłącznie ubóstwo dzieci. Dania, Niemcy i Szwecja posłużyły się wskaźnikami dotyczącymi rynku pracy, ale tylko Dania uwzględniła tu wskaźnik występujący w Strategii Europa 2020 (bardzo niska intensywność pracy, choć liczona dla gospodarstw). Luksemburg z kolei żadnej wartości docelowej w swych dokumentach nie zapisał.

Tab. 2. Cele w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego przyjęte w krajach członkowskich

CEL STRATEGII EUROPA 2020: Zmniejszenie liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (liczba osób)	
Cel główny UE	20 000 000
Szacunki celu z danych państw członkowskich	Brak możliwości dokonania obliczeń ze względu na różnice w podejściu poszczególnych krajów
Austria	235 000
Belgia	380 000
Bułgaria	260 000
Cypr	27 000
Czechy	Utrzymanie liczby osób zagrożonych ubóstwem / wykluczeniem społecznym na poziomie z 2008 r. (15,3% ogólnej liczby ludności) z dążeniem do jej zmniejszenia o 30 000
Dania	22 000 (gospodarstw o bardzo niskiej intensywności pracy)
Estonia	Zmniejszenie stopy ubóstwa (po transferach społecznych) do 15% (z 17,5% w 2010 r.)
Finlandia	150 000
Francja	Zmniejszenie wskaźnika zagrożenia ubóstwem (zakotwiczonego w czasie) o jedną trzecią w latach 2007-2012 lub o 1 600 000 osób
Grecja	450 000
Hiszpania	1 400 000 - 1 500 000
Holandia	100 000
Irlandia	186 000 do 2016 r.
Litwa	170 000
Luksemburg	Brak celu
Łotwa	121 000
Malta	6 560
Niemcy	330 000 (długotrwale bezrobotnych)
Polska	1 500 000
Portugalia	200 000
Rumunia	580 000
Słowacja	170 000
Słowenia	40 000
Szwecja	Zmniejszenie odsetka kobiet i mężczyzn, którzy nie stanowią siły roboczej (z wyjątkiem studentów w pełnym wymiarze godzin), długotrwale bezrobotnych lub przebywających na długoterminowym zwolnieniu lekarskim do poziomu znacznie poniżej 14% do 2020 r.
Węgry	450 000
Wielka Brytania	Istniejące wymierne cele wyznaczone w ustawie dotyczącej ubóstwa wśród dzieci z 2010 r.
Włochy	2 200 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_pl.pdf

Instrumenty realizacji Strategii Europa 2020

Do realizacji Strategii *Europa 2020* przewidziano pewne instrumenty oraz zadania zarówno dla instytucji na szczeblu unijnym, jak i dla państw członkowskich. Państwa członkowskie zobowiązane są do regularnego opracowywania tzw. Krajowych Programów Reform (ang. *National Reform Programmes*) prezentujących działania „na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” we wszystkich obszarach

przewidzianych w Strategii *Europa 2020* i odpowiadających wspólnym dla całej UE wytycznym (ang. *Integrated Guidelines*).¹⁸ Muszą również przedstawiać programy konwergencji lub/i stabilności, wyznaczające działania makroekonomiczne i ich ramy finansowe.

Komisja Europejska zobowiązana jest do dokonywania corocznego przeglądu Krajowych Programów Reform, przygotowywania szczegółowych rekomendacji i wytyczania dalszych kierunków działań. Są one następnie dyskutowane w Parlamencie Europejskim i zatwierdzane przez Radę Europejską. Odbywa się to w ramach tzw. Semestru Europejskiego.

Dotychczasowe doświadczenia Semestru Europejskiego pokazały, że działania na rzecz redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego proponowane w Krajowych Programach Reform były w wielu przypadkach słabo widoczne. Dlatego też zwrócono uwagę na konieczność opracowania (i rzecz jasna wdrażania) krajowych programów reform dla tego obszaru.

Istotnym, jeśli nie najważniejszym wsparciem Strategii *Europa 2020* są również środki z funduszy europejskich, przeznaczone dla poszczególnych państw członkowskich na finansowanie przejętych priorytetów. Jeśli chodzi o obszar ubóstwa i wykluczenia społecznego, środki te pochodzą głównie z Europejskiego Funduszu Społecznego. Na lata 2014-2020 zatwierdzono go w wysokości 74 mld euro (łącznie ze środkami na wspieranie ludzi młodych). Będą one przeznaczone na inwestycje w kapitał ludzki, głównie związane z zatrudnieniem i edukacją, ale 20% środków ma zostać wykorzystane na programy wpływające bezpośrednio na realizację celu w obszarze ubóstwa i wykluczenia społecznego.¹⁹ Dodatkowe finansowanie zapewni nowy Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (ang. *Fund for European aid to the most deprived, FEAD*), który będzie dysponował kwotą 3,5 mld euro.²⁰

Strategia *Europa 2020* zawiera także siedem tzw. inicjatyw przewodnich (ang. *flagship initiatives*), a więc swego rodzaju akcji czy też projektów wspierających jej realizację. Najważniejszą z nich w obszarze ubóstwa/wykluczenia jest „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym” (ang. *European*

¹⁸ Patrz http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/member-states/index_pl.htm#, a w sprawie wytycznych, z których najważniejsza z punktu widzenia ubóstwa i wykluczenia społecznego jest Wytyczna nr 10

¹⁹ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=pl>

²⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/140047.pdf

platform against poverty and social exclusion), pomyślana na lata 2010-2020²¹. Działając przede wszystkim poprzez kongresy (konwencje), umożliwi ona wymianę doświadczeń między krajami i partnerami społecznymi, ściślejszą koordynację polityki poszczególnych krajów, monitorowanie jej efektów czy nawet wywieranie nacisku na instytucje unijne, by w Semestrze Europejskim więcej uwagi poświęcały kwestiom społecznym.

Realizacja celu w zakresie ubóstwa/wykluczenia

Zgodnie z przyjętymi regułami, realizacja wszystkich celów Strategii *Europa 2020* jest systematycznie monitorowana. Wykorzystuje się do tego cały zestaw wskaźników, ale najwięcej uwagi poświęca się oczywiście wskaźnikom głównym. Odpowiednie informacje statystyczne można znaleźć na przykład na stronach Eurostatu, polskiego GUS²² oraz w licznych publikacjach przygotowywanych dla specjalistów i szerokiego kręgu odbiorców.²³

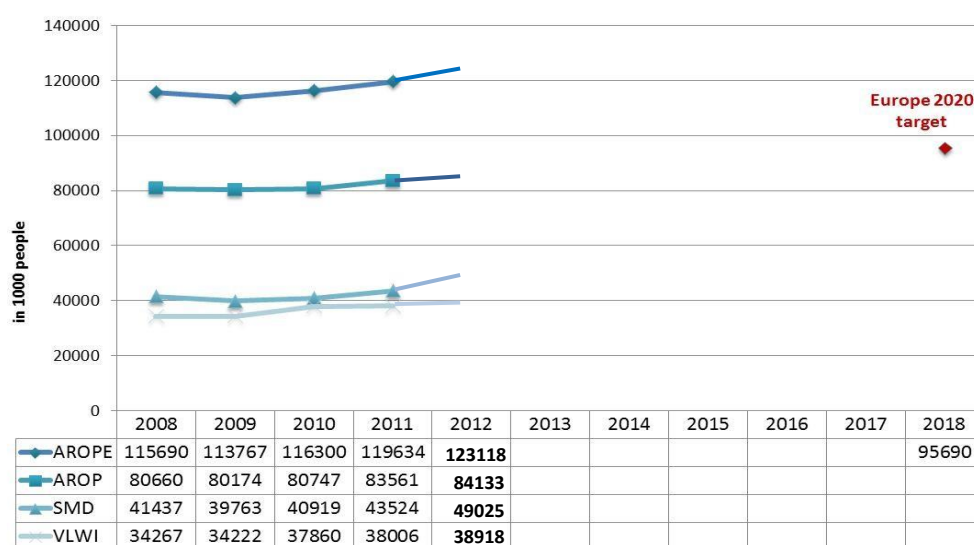
Rys.3 przedstawia realizację celu w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego w całej Unii (27 krajów), wykorzystując podstawowy wskaźnik, jakim jest całkowita liczba osób zagrożonych (tu podana w tysiącach). Dodatkowo, na rysunku uwidoczniono liczbę osób dotkniętych każdym z trzech uwzględnionych we wskaźniku zagrożeń. Dane obejmują okres od 2008 (rok odniesienia) do 2012 r. (ostatnie dostępne dane). Zaznaczony jest także poziom docelowy przyjęty w Strategii w odniesieniu do ubóstwa/wykluczenia, który przypada na rok 2018.

²¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=pl>

²² Np. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators/data, lub strona GUS <http://strateg.stat.gov.pl/Home/Strateg>

²³ Np. Eurostat(2013), *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy* http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-238/EN/KS-02-13-238-EN.PDF czy też materiały Komitetu Ochrony Socjalnej (*Social Protection Committee*) dostępne pod adresem <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=pl&furtherPubs=yes>

Rys. 3. Osoby narażone na ubóstwo/wykluczenie społeczne w latach 2008-2012 (realizacja celu Strategii *Europa 2020* w UE)



AROPE – liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, AROP – liczba osób zagrożonych ubóstwem, SMD – liczba osób dotkniętych pogłębioną deprivacją materialną, VLWI – liczba osób dotkniętych niską intensywnością pracy.

Źródło: European Commission (2013) *Social Europe. Current challenges and the way forward, Annual Report of the Social Protection Committee* (2012), <http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/> Rys.6, s.23. Rok 2012 – Dane ze strony Eurostatu http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

Uwaga: Zgodnie z przyjętą konwencją, data wskazuje rok badania. Dane dla ubóstwa i deprivacji materialnej odnoszą się do roku poprzedniego

Jak się okazuje, w ostatnim okresie nie tylko nie przybliżono się do wyznaczonego celu, ale się od niego oddalano. W trzech kolejnych latach wzrastała liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Między rokiem 2009 a 2012²⁴ zasięg ubóstwa/wykluczenia zwiększył się o ok. 8%, przy czym w najsilniej przyrastała liczba osób dotkniętych deprivacją materialną (wzrost o blisko 22%). Bardzo silny był też wzrost liczby osób odczuwających bardzo niską intensywność pracy (o 13%), stosunkowo słabiej zwiększał się zasięg ubóstwa dochodowego (mniej niż o 5%).

Jest to oczywiście związane z kryzysem ekonomicznym, którego negatywnych skutków dla grup najuboższych nie udało się złagodzić. Nie oznacza to, że w nadchodzących latach nie znajdą w tym zakresie pozytywne zmiany, czy to wskutek poprawy sytuacji gospodarczej czy

²⁴ Cały czas mowa jest o latach, w których przeprowadzono badanie.

też bardziej skutecznej polityki przeciwdziałania ubóstwu. Komisja Europejska ma świadomość narastających zagrożeń i zdaje się być zdeterminowana by odwrócić niekorzystny trend.²⁵ Nadzieje pokłada we wzmocnieniu narzędzi i programów wdrażanych w perspektywie budżetowej 2014-2020. Pozostaje jednak sprawą otwartą, czy uda się pozytywne efekty osiągnąć.

3. Polski cel w obszarze ubóstwa/wykluczenia społecznego i jego realizacja

Sformułowanie celu w Krajowym Programie Reform

Polska sformułowała wstępnie swój główny cel w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego pod koniec 2010 r., w „Założeniach do Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii *Europa 2020*”.²⁶ Mowa tam była o obniżeniu – w perspektywie 2020 – o 1,5 do 2 mln liczby osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa.²⁷ Takie ujęcie odpowiadało pierwotnej wersji celu dla całej UE, zawartej w propozycjach Komisji Europejskiej. Ostatecznie jednak cel ten przeformułowano i w pierwszej edycji Krajowego Programu Reform (KPR) z kwietnia 2011 r., cel ten zapisano jako: **„obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem i/lub deprawacją materialną i/lub żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących lub o niskiej intensywności pracy”**.²⁸ Został on potwierdzony w kolejnych aktualizacjach Krajowego Programu Reform oraz – w nieco innym ujęciu – w innych oficjalnych dokumentach strategicznych („Strategia Rozwoju

²⁵ Patrz wystąpienia przewodniczącego Komisji, a także przewodniczącego Rady Europejskiej i innych przedstawicieli UE na ostatniej konwencji Platformy na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (Bruksela 26 listopada 2013)

²⁶ Wersja z 22 listopada 2010 r. przedstawiona do dyskusji – patrz <http://www.mg.gov.pl/files/upload/12466/Zalozenia%20do%20Krajowego%20Programu%20Reform.pdf>

²⁷ *Ibidem*, s.15

²⁸ *Krajowy Program Reform Europa 2020*, kwiecień 2011 r. [pdf/nrp/nrp_poland_pl.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/13459/Krajowy%20Program%20Reform%20PL%20ostateczny.pdf) lub <http://www.mg.gov.pl/files/upload/13459/Krajowy%20Program%20Reform%20PL%20ostateczny.pdf>

Kraju 2020”, „Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020”). Pojawia się również w opracowywanym jeszcze „Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu – Nowy wymiar aktywnej integracji”.²⁹

Warto w tym miejscu spojrzeć na pozostałe cele sformułowane w Krajowym Programie Reform (Tabela 3) i porównać je z przyjętymi przez Unię Europejską.

Tab. 3. Główne cele w Krajowym Programie Reform *Europa 2020*

Cele/Obszary	Główne wskaźniki	Poziom wskaźników w 2010 r.	Założony poziom wskaźników dla 2020 r.
1. Zatrudnienie	Zatrudnienie osób w wieku 20-64 lat	64,3%	71% (co najmniej)
2. Badania i rozwój	Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB	0,74%	1.70%
3. Zmiany klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii	Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (1990 = 100)	87,9	Redukcja emisji gazów cieplarnianych
	Pozyskanie energii ze źródeł odnawialnych (udział w końcowym zużyciu energii brutto)	9.3%	Redukcja emisji CO ₂
	Wzrost efektywności energetycznej (zużycie energii pierwotnej Mtoe*)	97	Zmniejszenie zużycia do poziomu ok. 96 Mtoe*
4. Edukacja	Młodzież niekontynuująca nauki	5,4%	4,5%
	Odsetek osób w wieku 30-34 lata z wyższym wykształceniem	34,8%	45%
5. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym	Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	11,5 (2008 r.*)	o 1,5 mln

Źródło: Opracowanie własne na podstawie http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm# i <http://strateg.stat.gov.pl/Home/Strateg>

Uwagi:* Jest to rok badania EU-SILC **Mtoe oznacza milion ton oleju ekwiwalentnego.

We wszystkich obszarach za wyjątkiem edukacji, cele KPR są mniej ambitne (a może bardziej realistyczne?) niż dla UE. Dotyczy to w szczególności celu dotyczącego ubóstwa i wykluczenia społecznego. KPR zakłada zmniejszenie sfery ubóstwa/wykluczenia o nieco ponad 13% (z ok. 11,5 mln do ok. 10 mln osób) w ciągu dziesięciu lat, podczas gdy Strategia *Europa 2020* przyjmuje dla całej Unii redukcję tej sfery o ponad 17%. Można by chyba oczekiwać, że KPR wyznaczy bardziej mobilizujący cel choćby dlatego, że w roku odniesienia liczba ubogich/wykluczonych w stosunku do ogółu ludności – a więc stopa ubóstwa lub

²⁹ Kolejne aktualizacje Krajowego Programu Reform znaleźć można na stronach Ministerstwa Gospodarki www.mg.gov.pl lub Komisji Europejskiej <http://ec.europa.eu/europe2020/>, wersje robocza Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu... znajduje się na np. stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej www.mpips.gov.pl

wykluczenia społecznego – przekraczała w Polsce wyraźnie średnią unijną (PL: 30,5%, UE27: 23,7%).

W obszarze edukacji polskie wskaźniki przedstawiały się lepiej niż średnio w UE, dotyczy to zwłaszcza odsetka młodych osób przedwcześnie kończących naukę (2010: PL ponad 5%, UE ok. 15%), a postawione w KPR cele są odpowiednio bardziej ambitne. Inaczej sprawa wygląda w odniesieniu do rynku pracy. W 2010 r. polski wskaźnik zatrudnienia był wyraźnie niższy niż dla UE27 (65% vs. 70%) i w założeniu miał nadal po dziesięciu latach pozostać niższy (PL 71%, UE 75%). Jednak oznaczałoby to wzrost o 6 punktów procentowych dla Polski, a dla Unii – o 5 punktów procentowych.

Uzasadnienie założonego celu w Krajowym Programie Reform

Krajowy Program Reform z 2011 r. nie zawiera jednoznacznego uzasadnienia dla założonego celu w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Znacznie więcej uwagi poświęcono tam pozostałym celom, dla których przedstawiono nawet ścieżki dojścia do założonych wielkości.

Dopiero z aktualizacji Krajowego Programu Reform z 2013 r. (KPR 2013/2014) odczytać można, czym się kierowano ustalając wartość docelową w obszarze ubóstwo/wykluczenie.³⁰ Przyjęto mianowicie, że podstawą do jej wyznaczenia może być sytuacja na rynku pracy opisana za pomocą stopy zatrudnienia. Stopę zatrudnienia natomiast można skutecznie prognozować na podstawie zakładanych wielkości makroekonomicznych (przede wszystkim wzrostu PKB).³¹ Taka procedura jest co prawda uproszczona, ale wydaje się sensowna. Wiele badań potwierdza zresztą dodatnie skorelowanie stopy zatrudnienia i stopy ubóstwa.³² Korelacja dotyczy także z pewnością stopy zatrudnienia i stopy ubóstwa lub wykluczenia społecznego, choć mniej jest na ten temat badań. Związek między tymi wskaźnikami

³⁰ Patrz Krajowy Program Reform Europa 2020. Aktualizacja 2013/2014 z kwietnia 2013 r.

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_poland_pl.pdf lub http://www.mg.gov.pl/files/upload/18224/PL_NRP%202013-2014_pl.pdf, w szczególności s. 10 i 46 (tabela)

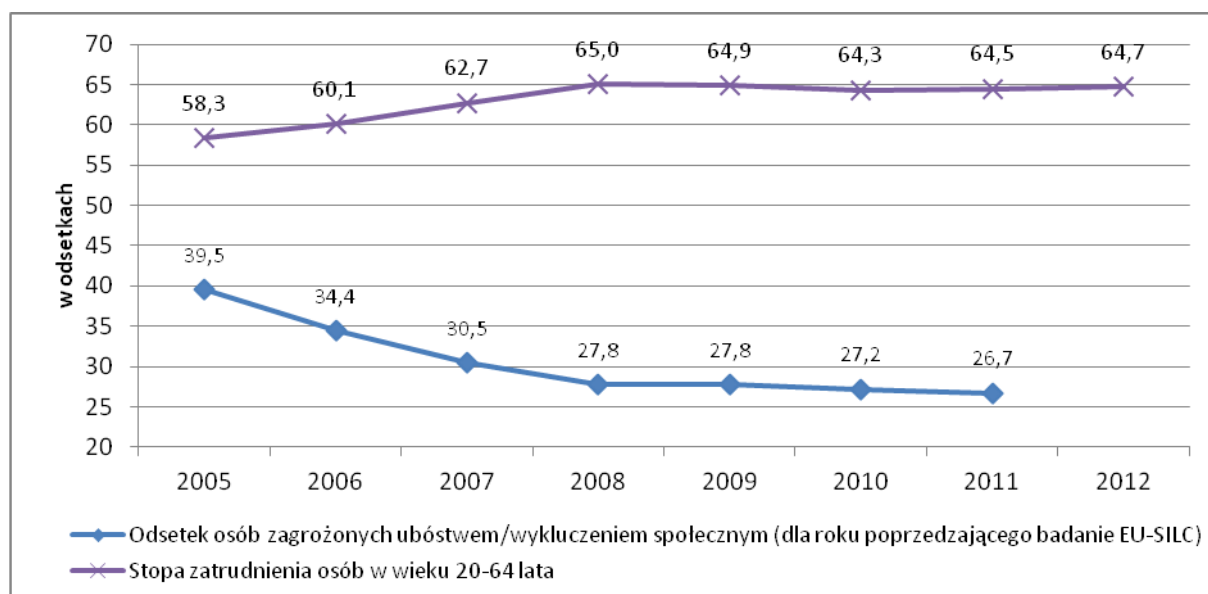
³¹ Prognozę do roku 2020 można znaleźć np. w Krajowym Programie Reform, Aktualizacja 1013/2014 s.10, jak i we wcześniejszych wersjach KPR.

³² Patrz np. badania Banku Światowego dla Polski przedstawione w World Bank (2004) *Growth, employment and living standards in pre-accession Poland* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/10/14/000012009_20041014093012/Rendered/PDF/300780v20white0cover01public1.pdf

obrazuje Rys. 4.³³ Ujęto na nim lata 2005-2012, korzystając z dostępnych wskaźników EU-SILC.

Widać wyraźnie, że rosnącej w latach 2005-2008 stopie zatrudnienia, towarzyszył spadek udziału osób żyjących w sferze ubóstwa/wykluczenia społecznego w ogólnej liczbie ludności. W tym okresie, stopa zatrudnienia zwiększała się corocznie o ok. 2 punkty procentowe, a stopa ubóstwa/wykluczenia zmniejszała się o 3-4 punkty, najsilniej w 2006 r., potem nieco słabiej. W późniejszych latach występowały bardzo niewielkie zmiany stopy zatrudnienia (minimalny spadek w 2009 i 2010 r.) i niewiele również zmieniała się stopa ubóstwa/wykluczenia. Wykazywała ona co prawda niewielką tendencję spadkową mimo niekorzystnych tendencji w zatrudnieniu, ale były to zmiany minimalne.

Rys. 4. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz stopa zatrudnienia osób w wieku 20-64, w latach 2005-2011



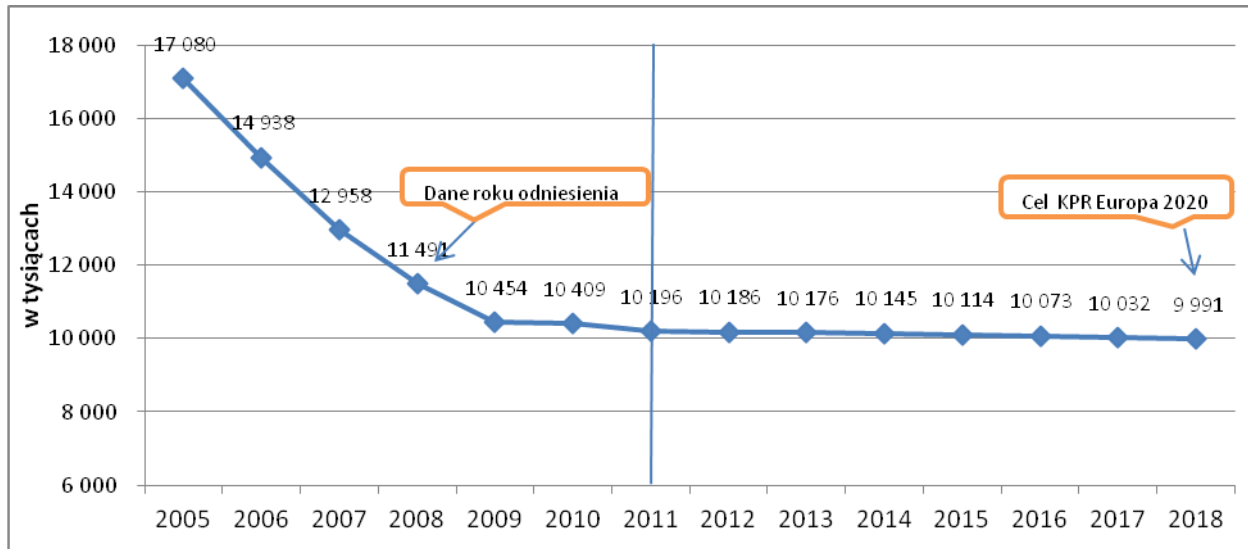
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (EU-SILC, LFS)

Uwagi: Dla zagrożonych ubóstwem/wykluczeniem, data wskazuje rok poprzedzający datę badania EU-SILC

Przyjęta procedura prognozowania sfery ubóstwa/wykluczenia społecznego nie tylko umożliwia wyznaczenie wartości docelowej, ale i ścieżki dojścia do celu. Ścieżkę tę dla lat 2012-2018 pokazano na Rys.5. Zaznaczono na nim również dane rzeczywiste dla okresu 2005-2011.

³³ Należy pamiętać, że ponieważ wyniki badania EU-SILC datowane na rok x (i tak konwencjonalnie omawiane) dotyczą w rzeczywistości roku x-1, przesunięto je na Rys. 3 o jeden rok wstecz.

Rys. 5. Osoby zagrożone ubóstwem/wykluczeniem społecznym: dane rzeczywiste (2005-2011) i prognozowane (2012-2018)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (lata 2005-2011) i Krajowego Programu Reform - Aktualizacja 2013/2014, s.46 (lata 2012-2018)

Uwagi: Dla lat 2005-2011 data wskazuje rok badania EU-SILC.

łatwo zauważyć, że pokazana w KPR ścieżka realizacji celu okazuje się bardzo nierównomierna. Zgodnie z podanymi wyliczeniami, prawie cały docelowy spadek rozmiarów sfery ubóstwa/wykluczenia (jej zmniejszenie o 1,5 mln osób) miałyby się koncentrować na samym początku wziętego pod uwagę okresu. W 2009 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszyła się o ponad 1 mln, w kolejnym o ponad 43 tys. a w 2011 r. o 213 tys. W sumie przez pierwsze pięć lat dekady liczba osób ubogich/wykluczonych miałyby się zmniejszyć o ponad 1,3 mln osób. Druga połowa dekady byłaby znacznie mniej „wymagająca”. Do wydzwignięcia ze sfery ubóstwa/wykluczenia społecznego pozostałoby niespełna 200 tys. osób, tj. mniej niż 40 tys. osób rocznie. Byłby to w warunkach polskich bardzo niewiele. Warto się więc zastanowić, czy nie należałoby wartości docelowej przyjętej w Krajowym Programie Reform skorygować. Przemawiają za tym również omawiane niżej założenia Strategii Kapitału Ludzkiego 2020.

Działania na rzecz realizacji Strategii Europa 2020 w Polsce

Działania krajowe w ramach Strategii *Europa 2020* polegają na corocznym opracowywaniu Krajowych Programów Reform oraz ewentualnie innych dokumentów programowych, które

dla ustalonych obszarów strategicznych formułują cele i priorytety, określają zadania i plany lub harmonogramy realizacji, źródła finansowania oraz sposoby monitorowania i ewaluacji.

Pierwszy polski Krajowy Program Reform był wyraźnie skoncentrowany na sprawach *stricte* gospodarczych, czy inaczej mówiąc na zapewnieniu wzrostu „inteligentnego i zrównoważonego” nie tyle zaś „sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Działaniom na rzecz zmniejszenia ubóstwa/wykluczenia społecznego poświęcono w KPR z 2011 r. niewiele miejsca. Nie tylko cel w tym zakresie pozostawał na końcu listy głównych celów, ale przedstawiono bardzo mało narzędzi, które miałyby służyć jego realizacji.³⁴ W zasadzie uwagę zwracano prawie wyłącznie na poprawę funkcjonowania rynku pracy i w tym upatrywano główną możliwość poprawy w obszarze ubóstwa i wykluczenia społecznego. Kolejne aktualizacje przyniosły tu korzystne zmiany. Pojawiło się więcej konkretnych rozwiązań, aktualnie wprowadzanych lub planowanych, adresowanych do grup wykluczonych czy zagrożonych ubóstwem.³⁵ Aktualizacja KPR 2013/2014 zapowiadała też opracowanie „Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu”. Jego projekt przedłożono do dyskusji w połowie 2013 r.³⁶

Równolegle opracowano kilka średniookresowych strategii sięgających roku 2020, a pod koniec 2013 r. przedstawiono też wstępną wersję Programu Operacyjnego „Wiedza, Edukacja, Rozwój” (POWER)³⁷, która ma być podstawą realizacji Strategii *Europa 2020* w latach 2014-2020, w części współfinansowanej przez Europejski Fundusz Społeczny. Opracowywane są również regionalne programy operacyjne, kluczowe z punktu widzenia alokacji środków nakierowanych na zwalczanie ubóstwa i wykluczenia.

Z kolei Główny Urząd Statystyczny przygotował system monitoringu wskaźników Strategii *Europa 2020*, a także wszystkich krajowych strategii zintegrowanych i programów regionalnych. Można tam również znaleźć wskaźniki dla poszczególnych obszarów tematycznych. Jest on dostępny na specjalnie w tym celu uruchomionej stronie internetowej.³⁸

³⁴ Znamienne jest, że jednostka odpowiedzialną za opracowanie Krajowego Programu Reform jest Ministerstwo Gospodarki, a udział Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej był początkowo zupełnie niewidoczny.

³⁵ KRP 2013/2014 s. 45-53. Por. również KPR 2011 w tym zakresie

³⁶ <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/krajowy-program-przeciwdzialania-wykluczeniu-spoecznemu-2020/>

³⁷ http://www.efs.gov.pl/2014_2020/konsultacje/Documents/projekt_POWER_06092013.pdf

³⁸ <http://strateg.stat.gov.pl/> z odpowiednimi zakładkami dla wszystkich strategii, grup wskaźników itp.

Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020

Z punktu widzenia omawianego tu obszaru kluczowe znaczenie ma „Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020”³⁹ (SRKL), gdzie stwierdzono wyraźnie, że „podejście do średniookresowego planowania kapitału ludzkiego przyjęte w niniejszej strategii wspiera osiąganie celów, jakie zostały zapisane w dokumencie strategicznym Unii Europejskiej, jakim jest Europa 2020”. Dotyczy to w szczególności celów związanych z zatrudnieniem, edukacją oraz ubóstwem i wykluczeniem społecznym.⁴⁰ Warto przyrzeć się im bliżej.

W SRKL sformułowano pięć głównych celów, czy też obszarów interwencji. Są to: Wzrost zatrudnienia; Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych; Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym; Poprawa zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej; oraz Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli. Dla każdego obszaru przewidziano po kilka-kilkanaście wskaźników realizacji, zakładając jednocześnie ich poziom docelowy dla roku 2020. Dla ich realizacji przewidziano odpowiednie działania, dostosowane do poszczególnych etapów cyklu życia.

Dla obszaru wykluczenia społecznego przyjęto trzy kluczowe i sześć szczegółowych wskaźników (patrz Tabela 3, poniżej). W grupie kluczowej znalazł się wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, opierający się na koncepcji Strategii *Europa 2020* oraz dwa wskaźniki dotyczące integracji osób niepełnosprawnych. Szczegółowe odnoszą się do polityki rodzinnej, aktywizacji zawodowej młodzieży wykluczonej i osób karanych oraz upowszechniania wśród wykluczonych technologii cyfrowych.

Wskaźnik ubóstwa lub wykluczenia społecznego występuje w SRKL w ujęciu względnym, a jego wielkość docelowa została określona na poziomie 20-23%. Niezupełnie odpowiada to jednak celowi założonemu w Krajowym Programie Reform, który *implicite* przyjmuje dla roku 2020 wskaźnik sięgający ok. 26%⁴¹, a więc wyraźnie wyższy.

³⁹ Jej tekst załączony jest do uchwały RM z 18 czerwca 2013 r., MP poz.406

⁴⁰ *Ibidem*, s.5

⁴¹ Przy przyjęciu liczby ludności ok. 38 mln, a osób ubogich lub wykluczonych społecznie ok. 10 mln

Tab. 3. Wskaźniki realizacji Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 dla celu "Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym"

	2011 rok odniesienia	2020 wartość docelowa
Wskaźniki kluczowe		
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym* (%)	27,2	20-23
Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16-64 (%)	20,7	27
Udział dzieci niepełnosprawnych uczęszczających do szkół ogólnodostępnych w ogólnej liczbie dzieci niepełnosprawnych objętych edukacją szkolną (%)	47,41	50
Wskaźniki szczegółowe		
Wskaźnik bierności społecznej młodzieży NEET w wieku 20-24 lata (%)	18,2	16,2
w wieku 25-29 lat (%)	21,4	18,0
Liczba rodzin, która korzysta z usług asystentów rodziny	b. d.	59000
Odsetek dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej (%)	71	90
Liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców	350,4	388
Odsetek osób należących do mniej uprzywilejowanych grup społecznych. które regularnie (przynajmniej raz w tygodniu) korzystają z Internetu (%)	40	średnia UE (lub 65)
Odsetek zatrudnionych osób skazanych lub ukaranych (%)	30	35

Źródło: Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, czerwiec 2013, Monitor Polski z 2013 r., poz.640, s. 70-71.

Uwagi:* SRKL zaznacza, że pełna interpretacja tego wskaźnika wymaga zapoznania się z kształtowaniem się wskaźników składowych (1) wsk. pogłębionej deprivacji materialnej, (2) wsk. zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych (3) wsk. osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy. ** NEET – młodzież nie kontynuująca nauki, nie pracująca i nie uczestnicząca w szkoleniach (ang. *Not in Education, Employment or Training*)

Dotychczasowe efekty realizacji celu w zakresie ubóstwa/wykluczenia w Polsce

Rys. 6. przedstawia realizację głównego celu w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego, sformułowanego w Krajowym Programie Reform Europa 2020. Uwidoczniono na nim liczbę osób (w tysiącach) dotkniętych ubóstwem/wykluczeniem, a także odrębnie – ubóstwem, pogłębioną deprivacją materialną i bardzo niską intensywnością pracy. Dane obejmują okres od 2008 (rok odniesienia) do 2012 r. (ostatnie dostępne wskaźniki). Zaznaczony jest także poziom docelowy przyjęty w Krajowym Programie Reform, który przypada na rok 2018.

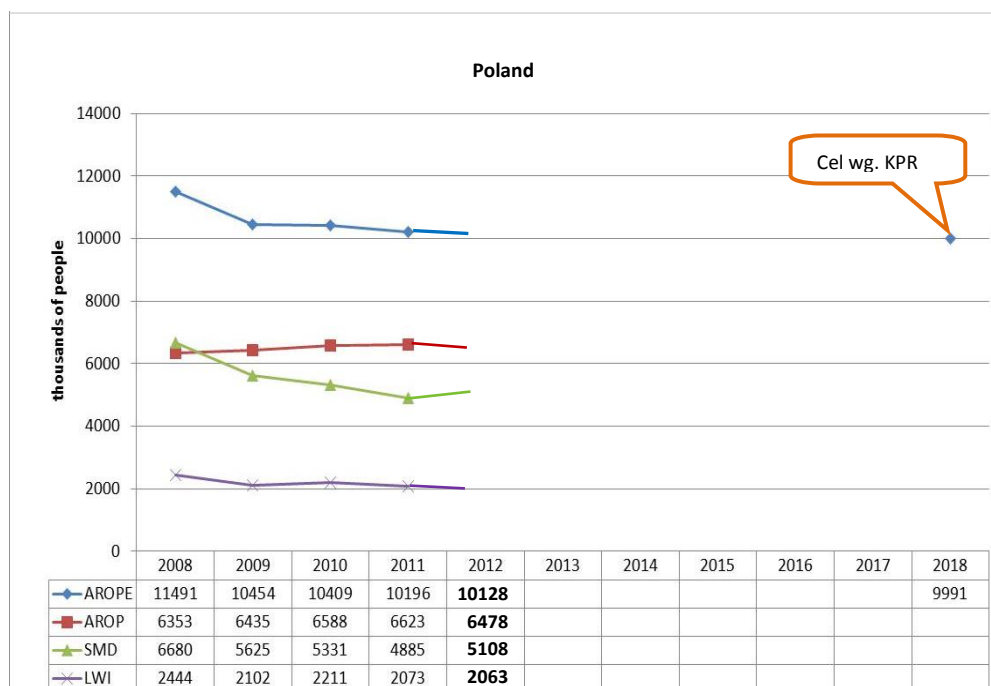
Dla pełniejszego obrazu przedstawiono dodatkowo na Rys. 7. kształtowanie się wszystkich czterech wskaźników z obszaru ubóstwo/wykluczenia społecznego w dłuższym okresie, tj. w

latach 2005-2012. Tym razem wskaźniki ujęto w wyrażeniu względnym, jako udział liczby osób zagrożonych w całej populacji (w %).

Widać wyraźnie, jak szybko w latach 2005-2009 zbliżano się do założonego w KPR poziomu docelowego, tj. ok.10 mln osób w sferze ubóstwa/wykluczenia społecznego. Jeszcze w 2005 r. sfera ta obejmowała ponad 40% ludności, w 2009 r. było to już niespełna 28%. Działo się to za sprawą przede wszystkim gwałtownego zmniejszania się liczby osób dotkniętych deprivacją materialną. W kolejnych latach nie notowano już tak spektakularnego spadku liczby osób zagrożonych, ani w ujęciu bezwzględnym (Rys. 6.) ani też względnym (Rys. 7.), choć nadal zagrożenie ubóstwem/wykluczeniem malało. Pod tym względem Polska różniła się od większości krajów UE, dla których występował trend przeciwny (patrz Rys. 3. dla UE27).

W tym okresie obraz sfery ubóstwa/wykluczenia wyraźnie się zmienił. W latach 2005-2008 największe zagrożenie stanowiła deprivacja materialna. Było nią dotkniętych więcej osób niż ubóstwem dochodowym (2008: 6,7 mln tj. 17,7% deprivacja, 6,4 mln tj. 16,9% ubóstwo).⁴² Począwszy od 2009 r. na pierwsze miejsce wśród zagrożeń wysunęło się ubóstwo dochodowe. Wydaje się, że nie ulegnie to szybko zmianie.

Rys. 6. Osoby narażone na ubóstwo/wykluczenie społeczne w latach 2008-2012 (realizacja celu Strategii Europa 2020 w UE)



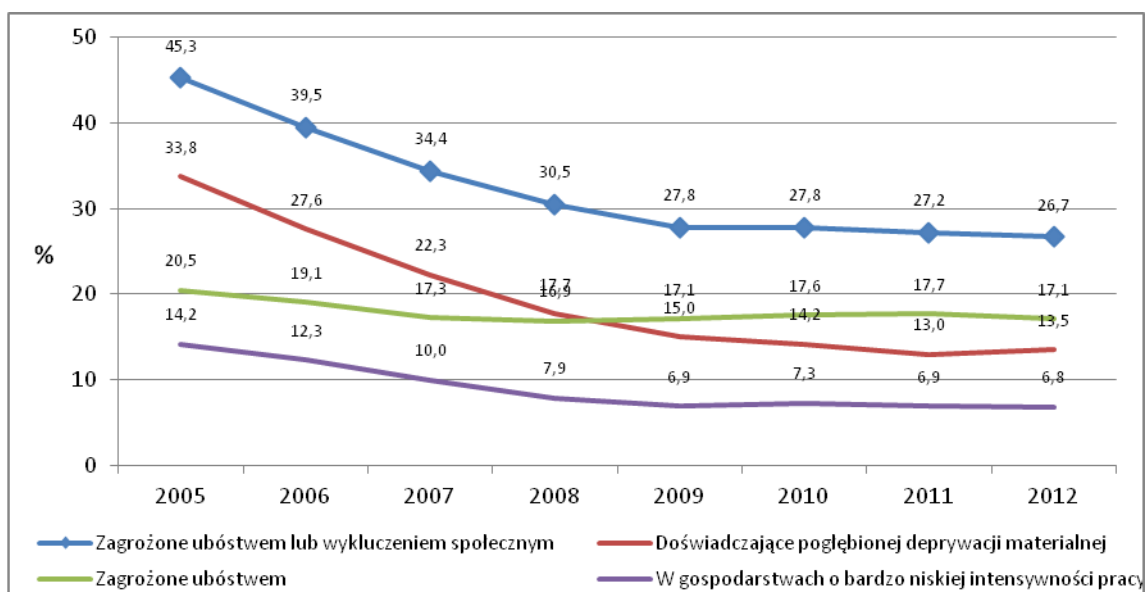
⁴² W 2008 r. wprowadzono niewielkie zmiany do pytań związanych z deprivacją materialną, ale nie powinny mieć one zasadniczego znaczenia dla kształtowania się obliczonych na ich podstawie statystyk

AROPE – liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, AROP – liczba osób zagrożonych ubóstwem, SMD – liczba osób dotkniętych pogłębioną deprivacją materialną, VLWI – liczba osób dotkniętych niską intensywnością pracy.

Źródło: European Commission (2013) *Social Europe...* Rys. 2a., s. 345. Rok 2012 oraz dane ze strony Eurostatu (patrz Rys. 3.)

Uwagi: Patrz Rys. 3.

Rys. 7. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w latach 2005-2012



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Uwagi:* Data wskazuje rok badania EU-SILC

Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzoną analizę, warto zwrócić uwagę na kilka spraw.

Po pierwsze, zapisany w Strategii *Europa 2020* cel odnoszący się do „ubóstwa lub wykluczenia społecznego” – a mianowicie wydzwignięcie z ubóstwa lub wykluczenia społecznego co najmniej 20 mln obywateli – jest precyzyjny, ale niezbyt wygodny do interpretacji, pomiaru i monitorowania. Jest tak zarówno z powodu zarówno wielowymiarowej koncepcji, którą się w tym przypadku posłużono, jak i zastosowanego bezwzględnego ujęcia głównych mierników. Odwoływanie się do popularnych wskaźników ubóstwa dochodowego byłoby na pewno prostsze i wygodniejsze, a na pewno bardziej

zrozumiałe dla szerszego kręgu odbiorców. Optowali za tym m.in. przedstawiciele europejskiej sieci EAPN.

Po drugie, osiągnięcie poziomu docelowego założonego dla całej Unii Europejskiej może okazać się trudne. Począwszy od 2009 r., liczba osób żyjących w sferze ubóstwa/zagrożenia społecznego w Europie stale rośnie, tak samo zresztą jak wszystkich trzech komponentów tej sfery, które stanowią zagrożenie ubóstwem dochodowym, pogłębioną deprivacją materialną i bardzo niską intensywnością pracy. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu przyczynił się do tego kryzys gospodarczy, a w jakim zbyt słabe narzędzia wspomagające wdrażanie Strategii (Inicjatywy Przewodnie, Krajowe Programy Reform, kroki podejmowane w czasie Semestru Europejskiego, środki funduszy europejskich). Niewątpliwie te ostatnie powinny ulec wzmocnieniu. Podjęte w tym kierunku działania (nowe inicjatywy i dodatkowe finansowanie w perspektywie 2014-2020, wyraźniejsza koncentracja na walce z ubóstwem i wykluczeniem) mogą jednak okazać się niewystarczające.

Po trzecie, kraje członkowskie w rozmaity sposób podeszły do ustalania swych własnych celów dotyczących ubóstwa i wykluczenia społecznego. Niektóre przyjęły cele w odniesieniu tylko do ubóstwa, czasem odwoływano się do wskaźników rynku pracy. Większość posłużyła się koncepcją zaproponowaną przez instytucje UE. Polska znalazła się w tej grupie krajów, zakładając w Krajowym Programie Reform zmniejszenie liczby osób ubogich lub wykluczonych o 1,5 mln w ciągu dekady (wielkość ta jest zsynchronizowana z prognozowanymi parametrami zatrudnienia). Bliższa analiza celów pozwala stwierdzić, że polski cel jest bardziej zachowawczy od przyjętego dla całej UE: polski zakłada bowiem redukcję sfery ubóstwa/wykluczenia o nieco ponad 13%, europejski – o ponad 17%.

Po czwarte, odmiennie niż w UE, Polska wyraźnie zbliżyła się do wyznaczonego celu. W latach 2008-2012 sfera ubóstwa/wykluczenia społecznego zmniejszyła się o ponad 1,3 mln osób, głównie za sprawą coraz słabszego zagrożenia pogłębioną deprivacją materialną. Na pierwsze miejsce wśród zagrożeń wysunęło się w tym czasie ubóstwo dochodowe. Warto wziąć to pod uwagę myśląc o możliwych działaniach, które miałyby się przyczynić do dalszego ograniczania sfery ubóstwa/wykluczenia – np. odpowiednio formułując zadania polityki społecznej, kształt projektów wynikających z realizacji Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, czy wdrażanych w ramach programów operacyjnych współfinansowanych funduszy unijnych. Warto także być może rozważyć modyfikację założonego w Krajowym

Programie Reform celu, biorąc chociażby pod uwagę wartości docelowe przyjęte w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego.