

Zbigniew Kaźmierczak *

**NIEKTÓRE PRZYCZYNY UBÓSTWA I FORMY
POLITYKI PRZECIWDZIAŁANIA (NA PRZYKŁADZIE
STANÓW ZJEDNOCZONYCH AMERYKI PÓŁNOCNEJ)**

Swoistym i niestety smutnym paradoksem jest to, iż w społeczeństwie amerykańskim, zaliczonym do społeczeństw dobrobytu, miliony obywateli są biednymi. Biuro Spisów Powszechnych szacowało, iż w 1992 r. 33,6 mln mieszkańców tego kraju uzyskiwało dochody nie wystarczające do utrzymania zadowolającego poziomu odżywiania, zamieszkiwania i odzienia¹.

Owe 33,6 mln ludzi stanowiące 13,5% ogółu Amerykanów zaliczanych według standardów amerykańskich do żyjących poniżej poziomu ubóstwa, to zarazem bardzo dużo i bardzo mało. Jest to mało, jeśli porównywać liczbę ubogich Amerykanów z miliardem, a być może i więcej, ludzi ubogich na świecie. Wymieniona liczba może wydawać się ogromnie duża, jeśli rozpatrywać ją w kontekście kraju tak bogatego, jak USA. Przeciętna rodzina amerykańska uzyskuje średnio rocznie dochód ok. 34 000 dol. Rodziny uznawane za ubogie często muszą zadowalać się dochodem mniejszym niż 7000 dol.

Na tym tle nasuwają się dwa pytania o fundamentalnym znaczeniu:

1. Dlaczego w zamożnym społeczeństwie USA tak wielu członków pozostaje ubogimi?
2. Jakiego rodzaju polityka jest najwłaściwsza w eliminowaniu ubóstwa?

* Dr, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

¹ Rodziny i pojedyncze osoby są klasyfikowane jako znajdujące się powyżej lub poniżej poziomu ubóstwa poprzez użycie indeksów ubóstwa stworzonych przez Ministerstwo Opieki Społecznej w 1965 r., udoskonalonych przez Federalne Komitety Międzyagencyjne w 1969 i 1980 r. Indeks ubóstwa jest oparty wyłącznie na dochodach pieniężnych i nie ukazuje on faktu, iż wiele osób odznaczających się niskimi dochodami równocześnie otrzymuje dochody niepieniężne, np. pod postacią bonów żywnościowych, darmowej opieki lekarskiej i tanich mieszkań kwaterunkowych. Por. *Statistical Abstract of the United States 1991*, U.S. Bureau of the Census, Waszyngton 1991, s. 429-430.

1. METODOLOGICZNE ASPEKTY INDEKSOWANIA UBÓSTWA

Punktem wyjścia do sformułowania odpowiedzi na tak postawione pytania jest rozstrzygnięcie, kim są ubodzy w społeczeństwie amerykańskim. Aby zostać zaliczonym do ubogich, jednostka lub rodzina musi okazać się niezdolnością do zaspokajania swych podstawowych potrzeb żywnościowych, mieszkaniowych i odzieżowych. Oczywiście nie istnieje nic takiego, co mogłoby być uznane za uniwersalną, minimalną normę zaspokojenia potrzeb. Włożono wiele wysiłku w próby stworzenia możliwego do zaakceptowania standardu ubóstwa. Opierając się na dostrzegalnym zróżnicowaniu sytuacji materialnej społeczeństwa, stworzono indeksy ubóstwa oparte na wielkości dochodu i wielkości gospodarstwa domowego² (tab. 1).

Tabela 1

Średnie ważone wielkości progów ubóstwa rodzin indywidualnych osób w latach 1970–1989

Wielkość gospodarstwa	1970	1980	1985	1989
1 osoba	1 954	4 190	5 469	6 311
powyżej 65 lat	2 010	4 290	5 593	6 451
65 lat i więcej	1 861	3 949	5 156	5 947
2 osoby	2 525	5 363	6 998	8 076
głowa rodziny poniżej 65 lat	2 604	5 537	7 231	8 343
głowa rodziny powyżej 65 lat	3 248	4 983	6 503	7 501
3 osoby	3 099	6 565	8 573	9 885
4 osoby	3 968	8 414	10 989	12 675
5 osób	4 680	6 499	13 007	14 990
6 osób	5 260	11 269	14 986	16 921
7 osób	6 468	13 995	14 696	16 921

Źródło: *Statistical Abstract of the United States 1991*, U.S. Bureau of the Census, Washington 1991, s. 430.

Aby zdefiniować i oszacować ubóstwo osób aktywnych zawodowo niezbędne są kryteria nawiązujące do cech aktywności zawodowej jednostek oraz do ich sytuacji rodzinnej. W dążeniu do najpełniejszego uchwycenia istoty problemu należy równocześnie rozpatrywać obydwie te sprawy. Drugą ważną kwestią ujawniającą się w trakcie definiowania ubóstwa jest pojęcie wystarczającego dochodu i małych zarobków. Przywołać tu można różne koncepcje. Najszerzej znaną jest „linia (próg) ubóstwa” wyliczona z uwzględ-

² Zob. *Counting the Labor Force*, National Commission on Employment and Unemployment Statistics, Waszyngton 1979, s. 60–63.

nieniem wielkości rodziny oraz rolniczych lub pozarolniczych źródeł utrzymania. Podejście to jest stosowane przez agendy rządu. Biuro Statystyki Pracy stosuje bardziej restrykcyjne ujęcie, które odnosi się wyłącznie do pełnych, czteroosobowych rodzin i małżeństw emeryckich zamieszkujących pewne obszary geograficzne. Operuje się tu następującymi kategoriami dochodów: niższy, środkowy oraz wysoki. Standard ubóstwa został pierwotnie zdefiniowany w 1965 r. na bazie sumy pieniędzy niezbędnej do zakupu minimalnego koniecznej żywności pomnożonej przez 3 w celu ustalenia niezbędnego budżetu na zakupy wszystkich dóbr i usług. Głównym problemem, jaki zawiera w sobie ta koncepcja jest brak powszechnie akceptowanego standardu potrzeb w zakresie dóbr i usług z wyjątkiem żywności. W konsekwencji, pozażywnościowe wydatki są szacowane na podstawie bieżących wzorców wydatków konsumenckich, które jednakże tworzą niejednoznaczny obraz potrzeb. Standard ubóstwa jest corocznie aktualizowany by pozostawać w zgodzie z tempem inflacji, lecz nie uwzględnia długookresowych zmian poziomu życia społeczeństwa.

W użyciu znajdują się również dwa inne standardy. Pierwszy, to norma niskich rocznych zarobków, które określa się jako niższe od średnich rocznych minimalnych płac regulowanych przez Fair Labor Standard Act. Drugim jest, relatywny standard rodzin nisko dochodowych, jak np. niższa ćwiartka rozkładu dochodów lub pewien procent, powiedzmy połowa mediany dochodów. Trudnym problemem stosowania standardów ubóstwa w odniesieniu do różnych regionów są zróżnicowania cen „koniecznych” dóbr i usług. Gdy z faktu zamieszkiwania w danym regionie wynikają pewne preferencje konsumpcyjne i style życia, to stanowi to niezwykle utrudnienie standaryzacji.

Trzecie zagadnienie związane ze standardami ubóstwa jest natury technicznej i wiąże się z pomiarem wielkości gospodarstwa domowego jako podstawy szacunku dochodu w określonych jednostkach czasu. Biuro Spisów organizujące bieżące spisy ludności (Current Population Survey) przyjmuje, iż wielkość gospodarstwa domowego reprezentuje jego stan w tygodniu przeprowadzenia badania w marcu każdego roku, a dochód jako średni dochód ubiegłego roku. Opisane podejście zawiera w sobie zagrożenie błędnym szacunkiem, który wynikać może z różnicy stanu gospodarstwa w okresie spisu a resztą roku. Ten sam problem odnosi się do szacunku dochodu gospodarstwa. Jednakże największe wątpliwości wiążą się z obserwowaną niestałością gospodarstw lub rodzin. Niektórzy spośród członków gospodarstw są stosunkowo luźno z nimi powiązani, nie jest pewne czy w ciągu całego roku sprawozdawczego będą w takim samym stopniu partycypowali w jego dochodach, jak w ostatnim. Wątpliwości te można traktować jako argumentację za przyjmowaniem jednostki, osoby jako obiektu niektórych badań ubóstwa.

Czwartą kwestią powiązaną z identyfikacją ubóstwa są definicje dochodu i zarobków. Nasuwają się tu następujące sprawy: właściwy okres, pobieranie dochodów transferowych oraz traktowanie dochodów niepieniężnych. Miernik dochodów lub zarobków obejmujący krótki okres może ukazywać przelotną sytuację: wielu bezrobotnych pozostaje bez zajęcia przez stosunkowo krótki czas, a tymczasem niektórzy zatrudnieni wykonują prace sezonowe, dające wysokie zarobki. W obydwu tych przypadkach, dochody i zarobki odniesione do pełnego roku będą ukazywały coś innego niż w skali miesiąca czy kilku miesięcy. W istocie, badania dowiodły, iż skracając okres analizy klasyfikuje się więcej przypadków jako mieszczących się poniżej progu ubóstwa, niż gdy okres ten się wydłuża.

W odniesieniu do dochodów transferowych, takich jak np. zasiłki dla bezrobotnych czy zasiłki dla rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi, rodzi się pytanie: jaki byłby rzeczywisty dochód osób, gdyby nie składały się nań dochody niepieniężne w rodzaju bonów żywnościowych, bezpłatnej opieki zdrowotnej, mieszkań kwaterunkowych, które faktycznie stanowią znaczące zasilenie wielu nisko dochodowych gospodarstw domowych.

Na koniec, uwagę należy zwrócić na sprawę statusu jednostki względem zasobów siły roboczej. Pełna jasność występuje wówczas, gdy ktoś ma ciągle zatrudnienie w okresie całego roku lub pozostaje bezrobotnym albo okresowo pracuje, a okresowo jest bezrobotnym. Komplikacje pojawiają się, gdy rozpatrywać kogoś, kto tylko okresowo wiąże się z rynkiem pracy, okresowo uczestniczy w zasobach siły roboczej. W takim przypadku rysuje się trudność stwierdzenia *a priori*, w jakiej części niepełne uczestnictwo w zasobach jest skutkiem wolnego wyboru, a w jakiej ograniczeń narzuconych przez rynek.

Niskie zarobki jako następstwo dobrowolnego, częściowego uczestnictwa w zasobach z natury rzeczy wyrażają mniejsze ubóstwo niż takie same zarobki, a nawet większe, gdy otrzymuje je osoba w pełni zatrudniona przez cały rok. Tak więc kluczowym problemem do rozwiązania jest włączenie zakresu uczestnictwa w zasobach w okresie roku do obliczeń miernika ubóstwa.

Sumując stwierdzamy, iż problemy związane z definicją ubóstwa osób aktywnych zawodowo ujawniają właściwą im złożoność i wielowymiarowość tego pojęcia. Indeksy ubóstwa zastosowane w masowych badaniach statystycznych umożliwiają wyodrębnienie omawianej populacji i w konsekwencji rozpoznanie jej cech demograficzno-społecznych.

2. CHARAKTERYSTYKA LUDNOŚCI UBOGIEJ

Ludność zaliczana do ubogiej jest ze względu na liczebność i udział łatwo dostrzegalna w społeczeństwie Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Jest to pierwsza z cech, jaką ujawniają odnośne dane statystyczne. Drugą

wyrazistą cechą omawianej populacji jest jej zróżnicowanie pod względem składu etnicznego. W pierwszej kolejności rozważmy na podstawie tab. 2 dynamikę ludności ubogiej.

Tabela 2

Dynamika ludności USA zaliczonej do ubogiej
w latach 1959–1989

Rok	Indeksy dynamiki							
	1959 = 100				rok poprzedni = 100			
	razem	B	M	L	razem	B	M	L
1959	100,0	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–
1966	72,1	72,7	89,9	–	72,1	72,7	89,9	–
1969	61,0	58,4	71,7	–	84,5	80,3	79,8	–
1975	65,6	62,2	75,7	100,0	107,5	106,6	105,6	–
1978	62,0	57,0	76,8	66,7	94,6	91,6	101,3	66,7
1981	80,5	75,5	92,9	123,3	129,8	132,5	121,2	142,3
1984	85,3	80,4	95,9	160,0	106,0	106,5	103,3	129,7
1987	81,5	74,1	95,9	180,0	95,5	92,2	100,0	112,5
1989	79,7	72,7	93,9	180,0	98,0	98,1	97,9	100,0

Objaśnienia: B – biali, M – Murzyni, L – Latynosi.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Statistical Abstract of the United States 1991*, U.S. Bureau of Census, Washington 1991, s. 462, tab. 746.

Jak widać liczba ludności żyjącej poniżej poziomu ubóstwa oscyluje wokół 30 mln osób. Najniższy jej stan wystąpił w 1961 r., a najwyższy w 1959 r. Stan ludności białej odpowiadającej kryteriom ubóstwa zmieniał się w granicach 16–28 mln, Murzynów – 7–10 mln i ludności pochodzenia latynoamerykańskiego 3–5 mln. Obserwując indeksy dynamiki zawarte w tab. 2, zwłaszcza indeksy o stałej podstawie, z łatwością dostrzegamy, iż główną tendencją jest spadek. Tendencja spadku liczebności jest najwyraźniej zarysowana w populacji ludności białej. W przypadku ludności pochodzenia latynoskiego zarysowuje się wzrost; niepełny zestaw danych pozwala uchwycić taki kierunek zmian od 1975 r. Indeksy o stałej podstawie uwiadcniają głęboki spadek liczebności ludności ubogiej do końca lat siedemdziesiątych, po którym stan tej ludności wzrastał, nie przekraczając wskaźnika początku okresu.

Podobne w zasadzie wnioski nasuwa analiza indeksów o zmiennej podstawie. Charakterystyczny jest tu wysoki, szczytowy poziom indeksów dynamiki w 1981 r., nie uzasadniony dotychczasowym przebiegiem zjawiska. Po 1981 r. zaznacza się spadek, jak gdyby kontynuacja zmian z okresu sprzed 1981 r. Odstępstwo 1981 r. od głównej tendencji wiązać należy z ostrością kryzysu gospodarczego, wzrostem bezrobocia i spadkiem dochodów, jakie miały miejsce w tamtym czasie.

Z kolei zwróćmy uwagę na dynamikę gospodarstw domowych klasyfikowanych poniżej progu ubóstwa. Porównanie liczby gospodarstw o omawianej charakterystyce na początku i końcu okresu analizy pozwala stwierdzić jej zmniejszanie się. Ten ubytek nie był jednakże systematyczny i dostrzegać można znamienne falowania. W podobny sposób, jak tu opisany, zmienia się stan gospodarstw domowych ludności białej, dominujących w ogólnej liczbie gospodarstw. W przypadku rodzin tworzonych przez ludność murzyńską i latynoską ujawnia się wzrost ilościowy.

Tabela 3

Dynamika gospodarstw domowych o statusie ekonomicznym zaliczanych do ubóstwa w latach 1960–1989

Rok	Indeksy dynamiki							
	1960 = 100				rok poprzedni = 100			
	razem	B	M	L	razem	B	M	L
1960	100,0	100,0	–	–	100,0	100,0	–	–
1970	63,8	60,6	100,0	–	63,8	60,6	100,0	–
1973	58,6	52,6	103,1	100,0	91,8	86,8	103,1	100,0
1976	64,4	58,2	109,2	127,8	110,0	110,6	109,5	127,8
1979	66,3	58,6	116,3	131,2	102,8	100,6	106,5	102,7
1982	91,1	83,6	145,7	195,7	137,5	142,9	125,3	149,2
1985	87,6	81,5	133,9	229,5	96,1	97,4	91,9	172,5
1989	82,3	72,1	140,2	242,1	93,9	88,5	104,7	105,5

Objaśnienia: Jak do tab. 2.

Źródło: Jak do tab. 1 (s. 465, tab. 751).

Wskaźniki dynamiki zawarte w tab. 3 ukazują pewne swoistości rozwoju gospodarstw dotkniętych ubóstwem. Najsilniejsze zmiany, aczkolwiek ilustrowane przez zubożony w tym przypadku zestaw danych, dają się zauważyć w zbiorowości ludności pochodzenia latynoskiego. W stosunku do roku bazowego liczebność gospodarstw wzrosła o ponad 140 punktów procentowych. W tym samym kierunku podąża zmienność zbioru gospodarstw tworzonych przez ludność murzyńską – widoczny wzrost przekracza 40 punktów procentowych.

Sednem opisywanych tu przemian jest to, iż na tle zmniejszającej się ogólnej liczby gospodarstw zaliczanych do ubogich, obserwuje się przeciwbieżne kierunki zmian w przekroju struktury etniczno-rasowej. Gdy ubywa najliczniejszych wśród ubogich jednostek rodzinnych ludności białej, to w tym samym czasie ciężar ubóstwa przesuwają się w kierunku mniejszości etniczno-rasowych. Pośród tych zaś, problem ogniskuje się w społeczności najmłodszej, żywiłowej, a przy tym w dużym stopniu nielegalnej imigracji latynoamerykańskiej. Sytuacja ekonomiczna ostatnio wymienionej grupy, czyni zeń najbardziej dynamiczny i konkurujący składnik podaży pracy.

Konkurencyjność opiera się w tym przypadku na zaniżaniu minimalnych standardów płacy i warunków zatrudnienia. Przeciwwagą „żywiolowi” latynoamerykańskiemu są obostrzenia imigracyjne i praktyki dyskryminacyjne pracodawców.

Szczególne reakcje emocjonalne wywołuje analiza wskaźników ubóstwa dzieci (tab. 4). W przeciwieństwie do opisanych kontrtendencji w dorosłej populacji ubogich, dzieci i młodzież, tj. ludność w wieku poniżej 18 lat, niezależnie od cech etnicznych i rasowych stale się rozrasta. Jest to następstwem większej dzietności rodzin ubogich.

Tabela 4

Stan i dynamika dzieci zaliczonych do ubogich
w latach 1970–1989

Rok	Liczebność				Dynamika 1970 = 100			
	razem	B	M	L	razem	B	M	L
1970	10 235	6 138	3 922	–	100	100	100	–
1971	10 344	6 341	3 836	–	101,1	103,3	97,8	–
1972	10 082	5 784	4 025	–	98,5	94,2	102,6	–
1973	9 453	5 462	3 822	1 364	92,3	89,0	97,4	100,0
1974	9 967	6 079	3 723	1 414	97,4	99,0	94,7	103,7
1975	10 882	6 748	3 884	1 619	106,3	109,9	99,0	118,7
1976	10 081	6 034	3 758	1 424	98,5	98,3	95,8	104,7
1977	10 028	5 943	3 850	1 402	98,0	96,8	98,2	102,8
1978	9 772	5 674	3 781	1 354	95,5	92,4	96,4	99,3
1979	9 993	5 909	3 745	1 505	97,6	96,3	95,5	110,3
1980	11 114	6 817	3 906	1 718	108,6	111,1	99,6	125,9
1981	12 068	7 429	4 170	1 874	117,9	121,0	106,3	137,4
1982	13 139	8 282	4 388	2 117	128,4	134,9	111,9	155,2
1983	13 427	8 534	4 273	2 251	131,2	139,0	108,9	165,0
1984	12 929	8 086	4 320	2 317	126,3	131,7	110,1	169,9
1985	12 483	7 838	4 057	2 512	122,0	127,7	103,4	184,2
1986	12 257	7 714	4 039	2 413	119,7	125,7	103,0	176,9
1987	12 275	7 398	4 234	2 606	119,7	120,5	108,0	191,0
1988	11 935	7 095	4 148	2 576	116,6	115,6	105,8	188,8
1989	12 001	7 165	4 257	2 496	117,2	116,7	108,5	183,0

Objaśnienia: Jak do tab. 2.

Źródło: Jak do tab. 1 (s. 462, tab. 746).

W porównaniu z rokiem wyjściowym liczebność dzieci żyjących poniżej progu ubóstwa zwiększyła się o 17 punktów procentowych. W całym rozpatrywanym okresie jedynie w latach siedemdziesiątych wskaźniki pozostawały nieco niższe niż w roku 1970, a od początku lat osiemdziesiątych stale wyższe. Wśród grup etniczno-rasowych społeczeństwa amerykańskiego największa dynamika wzrostu ubóstwa dzieci i młodzieży zaznacza się

Tabela 5

Osoby o statusie ekonomicznym zaliczanym do ubóstwa według cech etniczno-rasowych,
wieku oraz regionu zamieszkiwania w 1989 r.

Wyszczególnienie	Liczba osób (w tys.)				%			
	razem	B	M	L	razem	B	M	L
Ogółem	31 534	20 788	9 305	5 430	12,8	10,0	30,7	26,2
Wiek poniżej 16 lat	11 576	7 014	3 996	2 393	20,1	15,2	44,7	36,6
16-21 lat	3 214	2 041	990	635	15,3	12,0	31,4	28,5
22-44 lata	9 447	6 471	2 505	1 684	10,3	8,4	22,7	20,9
45-54 lata	1 883	1 323	462	289	7,4	6,1	17,4	17,0
55-59 lat	1 027	693	309	111	9,7	7,6	28,6	17,4
60-64 lata	1 017	705	277	107	9,5	7,5	27,0	18,8
65 lat i więcej	3 369	2 542	766	211	11,4	9,6	30,8	20,6
Region zamieszkania:								
Północno-Wschodni	5 061	3 502	1 303	958	10,0	8,0	24,7	29,6
Środkowo-Zachodni	7 043	4 718	2 181	352	11,9	9,0	36,4	24,7
Południowy	12 943	7 498	5 220	1 855	15,4	11,4	31,6	28,7
Zachodni	6 482	5 070	601	2 266	12,5	11,3	23,5	23,6

Objaśnienia: Jak w tab. 2.

Źródło: Jak w tab. 1 (s. 463, tab. 748).

pośród ludności latynoamerykańskiej. Drugie miejsce pod względem tempa wzrostu zajmuje ludność biała. Pomiędzy wymienionymi zbiorowościami istnieje duża różnica wielkości wskaźników; tempo wzrostu liczebności białych dzieci i młodzieży jest kilkadziesiąt razy niższe niż latynoamerykańskich.

Przejdźmy obecnie do analizy cech strukturalnych osób zaliczanych do ubogich w społeczeństwie amerykańskim. Jak wiadomo z wcześniejszych uwag bieżące spisy ludności, jako źródło naszej wiedzy o problemie, nie obejmują wszystkich typowych cech demograficznych i społeczno-zawodowych tej grupy. W konsekwencji badanie struktury przybierze kierunki narzucone układem danych.

W pierwszej kolejności rozpatrzmy skład populacji klasyfikowanej do ubogich według rasy, wieku oraz regionu zamieszkiwania w 1989 r.

Dane zawarte w tab. 5 wskazują na niejednakowe rozproszenie ubóstwa. Najsilniej spośród trzech grup rasowych jest nim dotknięta ludność murzyńska, wśród której ponad 36% to ludzie ubodzy. Druga w kolejności jest ludność latynoamerykańska, której ponad 1/4 żyje poniżej progu ubóstwa. Najkorzystniej na tle tych dwóch grup kształtuje się sytuacja ludności białej, gdzie tylko 10% osób kwalifikuje się do ubogich.

Biorąc pod uwagę wiek dostrzegamy, iż największy udział, ok. 1/5 ogółu, ma w rozważanej zbiorowości młodzież w wieku poniżej 16 lat i odnosi się to w jednakowym stopniu do wszystkich grup etniczno-rasowych. Jednakże pomiędzy tymi grupami istnieją duże różnice. Podczas gdy tylko 12% białej młodzieży i dzieci spełnia warunki zaliczenia do ubogich, to równocześnie aż 45% ich rówieśników Murzynów i 37% Latynosów. Należy zauważyć w tym miejscu, iż dolną granicą wieku zdolności do pracy w USA jest 16 lat, co oznacza, iż ubóstwo dzieci i młodzieży jest następstwem zbyt niskiego statusu ekonomicznego ich rodzin. Stosunkowo wysoki udział ma ludność w wieku 16–44 lata, czyli będąca w okresie swej pełnej zdolności do pracy. I tutaj znowu silniej zarysowuje się udział ludności murzyńskiej i latynoskiej.

Kolejną grupą, w której koncentruje się ubóstwo jest ludność w wieku powyżej 65 lat, która stanowi 10% ogółu w tym wieku. Podobnie jak w innych grupach wieku, także wśród osób w wieku powyżej 65 lat, ubóstwem dotknięci są najczęściej Murzyni i Latynosi.

Wśród 4 regionów USA największym skupiskiem ludności ubogiej okazuje się Region Południowy, gdzie egzystuje 15% biedoty kraju. Najmniej ludności zubożałej zamieszkuje Region Północno-Wschodni.

3. PRZYCZYNY UBÓSTWA

Ludzie zaliczani do ubogich odznaczają się pewnymi cechami nie występującymi poza tą zbiorowością. Tym niemniej, owe charakterystyczne cechy niekoniecznie muszą być przyczynami ubóstwa. Poprzednio mowa

była m. in. o tym, iż duży odsetek wśród ubogich stanowią ludzie starsi. Jednakże nie należy tego interpretować w ten sposób, iż starzenie się jest przyczyną ubóstwa. Poszukując przyczyn ubóstwa należy w pierwszej kolejności rozpatrzyć uczestnictwo w zasobach siły roboczej. Podstawowym źródłem dochodów większości rodzin są wynagrodzenia z tytułu płatnego zatrudnienia. Tak więc rodzina, której członkowie uczestniczą w zasobach ma znacznie większe szanse uniknąć ubóstwa niż rodzina, w której uczestnictwo w zasobach jest małe lub w ogóle nie występuje. Wyjaśnia to przyczyny nadreprezentacji ludzi starszych i niepełnosprawnych wśród ubogich. Aczkolwiek wydzielenie uczestniczących od nie uczestniczących w zasobach siły roboczej wykazuje sporą użyteczność, to jednak nie należy przykładać zbyt dużej wagi do tego podziału. Wielu ludzi (a szczególnie matki małych dzieci) uczestniczy w zasobach z częstymi przerwami. W konsekwencji, nieuczestniczenie w zasobach może nie być bezpośrednią przyczyną ubóstwa i na odwrót nie zawsze aktywność zawodowa stanowi pewne zabezpieczenie przed ubóstwem. W warunkach amerykańskich ok. 50% gospodarstw domowych zakwalifikowanych jako dotkniętych ubóstwem posiadało w swoim składzie osoby aktywne zawodowo. Wśród rodzin ubogich, których główny żywiciel był w wieku 25–64 lata, ok. 60% spośród nich było aktywnych zawodowo, w tym wielu miało ciągle zatrudnienie przez cały rok na pełnym etacie. Uzasadnia to zwrócenie szczególnej uwagi na kwestię utrzymywania się ubóstwa wśród ludności aktywnej zawodowo. Do głównych przyczyn ubóstwa wśród ludności uczestniczącej w zasobach zalicza się następujące:

- 1) niedostatek kapitału ludzkiego;
- 2) niewystarczający popyt na pracę w gospodarce;
- 3) dyskryminację;
- 4) strukturę rynku pracy.

3.1. Niedostatek kapitału ludzkiego

Szersze zainteresowanie problemami ubóstwa w USA zaznaczyło się w latach sześćdziesiątych. Jego powodem były łatwo dostrzegalne, długotrwałe utrzymujące się zjawiska dużych różnicowań dochodów na tle płci pracowników, a szczególnie rasy. Neoklasycy, a głównie G. S. Becker utrzymywali, iż owe różnicowania są efektem skłonności pracodawców do dyskryminacji, która nie ma ekonomicznego uzasadnienia i wykazuje tendencję do zaniku pod wpływem sił konkurencji. W świetle innej hipotezy, również rozwijanej przez G. S. Beckera, ubóstwo i rasowe nierówności dochodów są silnie związane ze różnicowaniami kapitału ludzkiego³.

³ G. S. Becker, *The Economics of Discrimination*, University of Chicago Press, 1957 oraz tenże, *Human Capital*, Columbia University Press, Nowy Jork 1964.

Przez kapitał ludzki (*human capital*) rozumie się ogół umiejętności i uzdolnień, które jednostka wnosi sobą na rynek pracy. Kapitał, o jakim mowa, może obejmować specjalistyczne kwalifikacje zawodowe, wysoki poziom ogólnego wykształcenia lub po prostu rzadki talent.

Wpływ kapitału ludzkiego na perspektywy zatrudnienia jest wyjaśniany przez teorię wydajności krańcowej. Im więcej kapitału ludzkiego może zaferować jednostka, tym większa będzie jej krańcowa wydajność w danym procesie produkcyjnym. Zatem jednostki o małym kapitale ludzkim mają niską krańcową wydajność pracy i jest wielce prawdopodobne, iż uzyskiwać będą niskie wynagrodzenia lub pozostaną bezrobotnymi.

Kapitał ludzki, jakim dysponuje jednostka jest w dużym stopniu determinowany przez czynniki genetyczne (tzw. zdolności wrodzone) oraz przez środowisko społeczne. Tym niemniej, jednostka może zwiększać swój kapitał ludzki poprzez zdobywanie nowych kwalifikacji. Nauka i szkolenie zawodowe tworzą ku temu podstawy. Korzyściami z tego rodzaju inwestycji w samego siebie są lepsze prace i wyższe płace w przyszłości. Dlatego też, wśród ludności zaliczanej do ubogiej rzadko spotyka się absolwentów szkół wyższych i college'ów, a najczęściej tych, którzy odpadli ze szkół średnich.

3.2. Niewystarczający popyt na pracę

Posiadanie odpowiedniego *human capital* nie stanowi samo z siebie gwarancji zdobycia satysfakcjonującej pracy. Kwalifikacje i uzdolnienia są atrybutami podaży pracy. Tymczasem równie ważne jest kształtowanie się rynkowego popytu na pracę. Dopiero w konfrontacji z popytem można oszacować rynkową wartość kapitału ludzkiego. Dla wyjaśnienia istoty sprawy winniśmy rozważyć krańcowy produkt fizyczny oraz dochód krańcowy.

Aby stwierdzić, ile jest warta czyjaś krańcowa wydajność, czyjaś krańcowa dochodowa wydajność, winniśmy znać rynkową wartość produkowanych przez nią dóbr i usług. Owa wartość jest determinowana przez rynkowe interakcje sił podaży i popytu. Gdy zagregowany popyt na pracę jest niski, wówczas coraz większa liczba ludzi rozpoznaje posiadany przez siebie *human capital* jako niewystarczający. Odwrotnie, gdy zagregowany popyt na pracę jest wysoki, wówczas szanse wszystkich na dobrą pracę i dochody rosną. Stąd też, można stwierdzić, iż popyt na pracę jest ważnym czynnikiem kształtującym dochody. Ścisłej ujmując, można powiedzieć, iż niewystarczający popyt na pracę może stanowić jedną z ważniejszych przyczyn ubóstwa.

Znaczenie czynnika kapitału ludzkiego i popytu na pracę w kontekście ubóstwa, najprościej wyjaśnić można za pomocą rozróżnienia rozmiaru ubóstwa i jego rozprzestrzenienia. Rozmiar ubóstwa odnosi się do liczebności ludności zaliczanej do ubogich, zaś rozprzestrzenianie lub struktura mówi

kim są ludzie ze zbiorowości biedoty. Popyt na pracę jest pierwszoplanowym determinantem rozmiarów ubóstwa, w tym sensie, iż wyznacza on granicę dostępnych okazji dochodowo-płacowych. Ci więc, którzy obwiniają niedostatek kapitału ludzkiego za powodowanie ubóstwa, jak gdyby milcząco zakładali, iż dobre prace są zawsze dostępne w niewystarczającej ilości. Jednakże tak nie jest, czego dowodzi historia i aktualia.

Gdy liczba dostępnych miejsc pracy jest niewystarczająca by zapewnić wszystkim pracę, charakterystyka *human capital* może odgrywać decydującą rolę w określaniu, stanowieniu kto dostanie dostępną pracę i kto popadnie w biedę. Osoby o najlepszej charakterystyce *human capital* znajdują się wśród najchętniej zatrudnianych przez pracodawców. Stąd też osoby o najniższych kwalifikacjach i wykształceniu stają się ostatnimi, jakich się zatrudnia i pierwszymi, jakich się zwalnia, i w konsekwencji są nadreprezentowane w zbiorowości biednych.

Jednakże owe charakterystyki kapitału ludzkiego nie wyjaśniają, dlaczego tak niewiele miejsc pracy jest dostępnych.

3.3. Dyskryminacja

Trzecią grupę przyczyn ubóstwa tworzą pochodne dyskryminacji zarówno w szkołach, jak i na rynku pracy. Zazwyczaj osoby wywodzące się z grup mniejszościowych, etnicznych, kobiety, jak i kolejne pokolenia warstw ubogich nie mają równych szans na rynku pracy. Stąd też, rasa, płeć i dyskryminacja klasowa mają znaczący wpływ na rozmiary i strukturę ubóstwa. Nawet w warunkach relatywnie dobrze rozwijającej się gospodarki, dyskryminacja sprzyja powstawaniu barier pomiędzy pracownikami a miejscami pracy. W ten sposób dyskryminacja utrudnia występowanie substytucji pomiędzy pełnym zatrudnieniem a stabilizacją cen i spycha niektórych do strefy ubóstwa.

Dyskryminacja jest łatwiejsza do zdefiniowania niż do dostrzeżenia. Dyskryminacja ekonomiczna występuje wówczas, gdy białe kobiety lub osoby pochodzące z grup mniejszości etniczno-rasowych, mający te same zdolności, wykształcenie, wyszkolenie zawodowe i doświadczenie, jak biali mężczyźni, są gorzej traktowani pod względem najmu, dostępu do zawodów, awansu i stawek płacowych.

Zauważmy, iż dyskryminacja może także przybierać postać nierównego dostępu do wykształcenia, praktyki zawodowej lub szkolenia w miejscu pracy. Przedstawiona definicja jest warta zwrócenia na nią bacniejszej uwagi. Z jej treści wynikają następujące 4 rodzaje dyskryminacji:

1. Dyskryminacja płacowa – oznacza, iż wymienione grupy osób pobierają niższe wynagrodzenie niż biali mężczyźni wykonujący takie same prace.

Wyrażając to bardziej fachowo, można stwierdzić, iż dyskryminacja płacowa występuje wówczas, gdy zróżnicowania płacowe wynikają z innych przesłanek niż zróżnicowania wydajności pracy.

2. Dyskryminacja zatrudnienia – ujawnia się wówczas, gdy wszystkie cechy kwalifikacyjno-zawodowe są takie same, a dyskryminowani mają nieproporcjonalnie duży udział w bezrobociu. Szczególnie Murzyni od dawna doświadczają skutków bycia ostatnimi, jakich się zatrudnia i pierwszymi, których się zwalnia.

3. Dyskryminacja kwalifikacyjna i zawodowa – oznacza, iż białe kobiety, Murzyni i przedstawiciele innych ras są arbitralnie ograniczani lub niedopuszczani do pewnych zawodów, nawet wówczas, gdy są do nich predestynowani w wyniku czego są „stłoczeni” w innych zawodach, w których ich kwalifikacje są zbyt dobre.

4. Dyskryminacja *human capital* – ma miejsce wówczas, gdy pewni ludzie mają ograniczony dostęp do czynników zwiększających wydajność pracy, takich jak: nauka, szkolenie zawodowe, praktyka zawodowa.

Świadomość różnych form dyskryminacji jest niezbędna do zrozumienia szczególnie istotnych jej cech, jakimi są: samowzmacnianie się i samoutrwalanie. Wyjaśnia się to następująco: jeśli niektórzy, opierając się na doświadczeniu, przewidują, iż będą dyskryminowani, co wiązać się będzie z propozycjami niskopłacowych, najgorszych prac lub też będą narażeni na częste i przedłużające się okresy bezrobocia, to działając racjonalnie będą mniej inwestowali w swój *human capital*⁴. Rozpatrując przyczyny ubóstwa należy uwzględnić współzależności pomiędzy wieloma siłami. Tym niemniej możliwe jest sformułowanie następujących uogólnień:

1) niewystarczający popyt na pracę jest pierwotną przyczyną rozmiarów ubóstwa, podczas gdy czynnik kapitału ludzkiego i dyskryminacji odgrywają wtórną rolę;

2) struktura ubóstwa jest natomiast determinowana przez wzorce dyskryminacji i charakterystykę *human capital*.

3.4. Struktura rynku pracy

Wśród hipotez na temat przyczyn ubóstwa w społeczeństwie dobrobytu szczególne miejsce przypada teoriom głoszącym zanik sił konkurencji na rynku pracy, przy jednoczesnym wydzielaniu się wzajemnie odizolowanych subrynków, nazywanych segmentami. Stanowisko reprezentowane m. in. przez G. S. Beckera, wyrażające neoklasyczny sposób rozumowania, spotykało się z ostrą krytyką teoretyków, analityków rynku pracy, zwłaszcza tej ich

⁴ Por. C. R. McConnell, S. L. Brue, *Contemporary Labor Economics*, McGraw-Hill 1986.

części, która podważała słuszność neoklasycznych założeń teorii rynku pracy. W omawianej grupie badaczy rozpowszechnione było postrzeganie dyskryminacji jako nie ulegającej siłom konkurencji, a programy edukacyjne jako nie wystarczające do wyrwania się ze stanu ubóstwa. W następstwie opowiadali się za polityką nacelowaną na likwidację ubóstwa i dyskryminacji, a równocześnie głosili potrzebę teorii, która byłaby w stanie wyjaśnić, dlaczego obecna polityka nie sprzyja powstawaniu nowych miejsc pracy. Do najważniejszych teorii, pozostających w opozycji do ekonomicznego neoklasycyzmu, zaliczały się: teoria gospodarki dualnej oraz koncepcja segmentacyjnego rynku pracy. Wywodzą się one ze wspólnych źródeł, którymi były: instytucjonalizm oraz teorie monopolu.

Przedstawiciele koncepcji wielorakich rynków pracy (nazywani tak ze względu na odrzucanie m. in. podstawowego założenia szkoły neoklasycznej o jednorodności rynku pracy) przejęli wiele spośród poglądów instytucjonalistów i teoretyków monopolu, a szczególnie te odnoszące się do roli związków zawodowych w redukowaniu konkurencji na rynku pracy poprzez wprowadzanie barier naboru nowych pracowników oraz regulowaniu procesów pracy. Ponadto łatwo dostrzegalne są wpływy stanowisk wymienionych prekursorskich koncepcji na głoszone przez segmentalistów i dualistów tezy w sprawie znaczenia organizacji profesjonalnych oraz rynków produktów, stabilizacji popytu na produkty (i przez to stabilizacji zasobów pracy), rozwoju lub kupowania nowych technologii oraz inwestycji w kapitałowo-intensywne techniki produkcji w procesach rozwoju dużych firm.

Koncepcja dualna zakłada istnienie w USA dwóch kategorii gospodarek: 1) tworzona przez przemysły rdzenia gospodarczego kraju, w których składzie działają wielkie przedsiębiorstwa, konkurencja jest zredukowana do minimum, występuje wysoka kapitałowa intensywność produkcji, dobre warunki pracy oraz dominacja białej ludności wśród zatrudnionych oraz 2) sformowana z przemysłów peryferyjnych, składających się z małych przedsiębiorstw o małej kapitałowej intensywności produkcji, silnie konkurujących między sobą, oferujących niskie płace, niestabilne zatrudnienie, złe warunki pracy oferowane pracownikom (wśród których przeważają kobiety i przedstawiciele mniejszości etniczno-rasowych). Badacze związani z koncepcją segmentacyjną rynku pracy w mniejszym stopniu zwracają uwagę na cechy przemysłów, zaś w centrum zainteresowania stawiają charakterystykę wykonywanych prac. Posiadaną pracę rozpatrują w kontekście zarysowującej się ścieżki kariery zawodowej w danej firmie, zawodzie lub specjalności. Wyróżniają w związku z tym stanowiska „pierwszorzędne” (*primary jobs*), odznaczające się stosunkowo wysoką pewnością zatrudnienia, awansu i korzyści, a przy tym z reguły dostępne głównie białym mężczyznom. Pozostałe stanowiska nazywane „drugorzędnymi” (*secondary jobs*) w niczym nie przypominają tych z pierwszego segmentu. Niektóre z nich występują

w firmach tzw. odległego krańca, działających na gospodarczych obrzeżach, oferujących niskie wynagrodzenie, małą pewność zatrudnienia, a przy tym żadnych perspektyw na awans i szkolenie zawodowe. Inne tworzone są przez pracodawców pierwszego segmentu gospodarki, którzy uznają, iż korzystnie jest zatrudniać część załogi na opisanych już, gorszych warunkach.

Z uwagi na niekompletność informacji na temat ubóstwa i dyskryminacji można spekulować na temat wagi poszczególnych przyczyn. Tym niemniej, przyczyny ubóstwa jako takie, są na tyle dobrze rozpoznawalne, iż mogą one stanowić podstawę konstruowania polityki przeciwdziałania ubóstwu.

4. NIEKTÓRE ASPEKTY POLITYKI ZWALCZANIA UBÓSTWA

Współzależność przyczyn ubóstwa w społeczeństwie uzasadnia prowadzenie wielokierunkowej polityki przeciwdziałania. Rozwijając kapitał ludzki poprzez programy edukacji społecznej i szkolenia zawodowe, zwiększając popyt na pracę oraz zwalczając dyskryminację można przyczynić się do eliminacji ubóstwa.

Spośród alternatywnych polityk przeciwdziałania ubóstwu za najbardziej skuteczną uznaje się politykę zwiększania szans zatrudnienia. Jedna z opinii w tej sprawie głosi, iż: „w przypadku braku polityki zwiększania popytu na pracę, w jej miejscu zaczynają działać *ad hoc* uruchamiane działania przeciwko ubóstwu wsparte na zasadzie fragmentarycznego atakowania poszczególnych objawów niedostatku, lecz omijające jego najważniejsze przyczyny. Najbardziej radykalnym sposobem zwalczania ubóstwa pozostaje zwalczanie bezrobocia, a nie walka z jego symptomami”⁵.

Pomimo to, iż polityka pełnego zatrudnienia i równych szans stanowią sedno działań przeciwko ubóstwu, to jednak nie oznacza, iż wyczerpują one możliwości innych działań, jak również nie stanowią one gwarancji zabezpieczenia przed wszelką niedolą. Jak już podkreślano, niektórzy ludzie są predestynowani do napotykania barier zatrudnienia ze względu na wiek, niesprawność fizyczną lub konieczność opieki nad potomstwem. Można co prawda zwiększyć szanse zatrudnienia omawianych osób, jednakże jest wielce prawdopodobne, iż popyt na pracę tej kategorii osób pozostanie niewielki. Najwłaściwszym rozwiązaniem w stosunku do wymienionej zbiorowości będzie pomoc pieniężna, a nie kreowanie popytu na pracę. Co więcej, nie ma żadnej pewności, iż będziemy zawsze chcieli i mogli stworzyć odpowiednią liczbę miejsc pracy dla tych, którzy chcą i mogą pracować. Występowanie grupy osób o małych szansach na zatrudnienie wskazuje na potrzebę

⁵ H. G. Johnson, *Poverty and Unemployment*, [w:] *The Economics of Poverty*, red. B. Weisbrod, Prentice Hall 1965, s. 170.

poszukiwania innych niż dotychczas omówionych rozwiązań. Przybierają one postać świadczeń transferowych. Świadczenia transferowe (dochody transferowe), to w istocie dochody odebrane innym za pośrednictwem podatków nakładanych przez rząd. Przy oczywistej prostocie działania, dochody transferowe zalecane są jako bezsprzeczny i społecznie sprawiedliwy sposób na ubóstwo. Niektórzy argumentują następująco: po prostu dajmy ubogim dużo pieniędzy, a ubóstwo zniknie. Inni, jak np. M. Friedman, wątpią w skuteczność walki z ubóstwem za pomocą dochodów transferowych twierdząc, iż nie uda się zorganizować odpowiednich funduszy.

Prostota działania za pomocą dochodów transferowych jest jednakże zwodnicza. Przede wszystkim oddziaływanie za pomocą dochodów transferowych utrwala ubóstwo. Jeśli dochody transferowe uruchamiane są w charakterze alternatywy w stosunku do działań na rzecz zwiększenia szans na pracę i szkolenia zawodowego, to z roku na rok liczba ludności wymagającej pomocy będzie taka sama. Zwykle zasilanie w gotówkę niewiele przyczyni się do poprawy szans na zatrudnienie i do wzrostu ruchliwości pionowej. Zwiększanie dochodów ludzi biednych czyni ich życie łatwiejszym, jednakże nie zmienia uwarunkowań ich pozycji w społeczeństwie.

Tak więc dochody transferowe winno się traktować jako przejściową formę pomocy, szczególnie w stosunku do tych, którzy są w stanie wykorzystać wzrost wykształcenia i szansę na pracę.

Na zakończenie rozpatrzmy następstwa polityki ekspansji dochodów transferowych na podaż pracy w gospodarce. Dochody transferowe mają niestety silny wpływ na postawy osób, których dochody kształtują się tylko nieznacznie powyżej linii ubóstwa, skłaniając do opuszczenia rynku pracy. Gdy polityka przeciwdziałania ubóstwu opiera się na stosowaniu dochodów transferowych, wówczas należy się spodziewać, iż ludzie wykonujący szczególnie nieatrakcyjne prace, tj. niskopłatne, nużące, „brudne”, zechcą z nich zrezygnować i przejść do zbiorowości niepracującej biedoty. Wszakże decyzja o tym czy pracować jest w dużym stopniu uwarunkowana korzyściami finansowymi i psychologicznymi wynikającymi z zatrudnienia. Dlatego też, porzucając krańcowo złe zajęcia, deklarując się jako ubogi, pozyskując gwarancję dochodów transferowych, osoby o których mowa, są w stanie korzystać z większej ilości czasu wolnego, doraźnych okazji zarobkowania, przy znacznie mniejszym obciążeniu fizycznym i psychicznym. Odnosi się to w takim samym stopniu do osób, które znajdują się niewiele poniżej poziomu ubóstwa. Należy oczekiwać, iż zdecydują się one zrezygnować z kiepskich płac na rzecz dochodów transferowych.

Zapewnienie dochodów transferowych może zatem pozostawać w sprzeczności z systemem motywacyjnym. Stąd zarówno liczebność ludności ubogiej, jak i siła, z jaką odczuwana jest potrzeba uzyskiwania dochodów transferowych, są pochodnymi zastosowanej polityki dochodów transferowych.

Zbigniew Kaźmierczak

**SOME CAUSES OF POVERTY AND FORMS OF REMEDIAL POLICY
(THE CASE OF THE U.S.)**

The article analyzes problems of poverty in the American society classified among affluent societies. Poverty as a social and economic problem can be found everywhere in the world, but in the United States it has special repercussions.

The author has made an attempt to answer two questions, which are of primary importance for the analyzed problem:

- 1) what are the causes of poverty?
- 2) which kind of policy is the most appropriate for elimination of poverty?

A starting point or formulating answers to these questions is a definition of the state of poverty. In order to define and estimate the number of economically active persons there are needed criteria referring to characteristics of economic activity of individuals and their family situation. Both these issues have to be considered simultaneously wishing to grasp comprehensively the essence of the problem. The second important issue emerging in the course of defining unemployment is the concept of sufficient incomes and small earnings. The third problem is connected with the standards of poverty. It is a problem of technical nature and it is connected with measuring the size of households as a basis for estimation of incomes. Finally, the fourth problem connected with the identification of poverty are definitions of income and earnings.

The main causes of poverty among population forming manpower resources are considered to be the following: 1) shortage of human capital; 2) insufficient demand for labour in the economy; 3) discrimination; and 4) structure of the labour market. The impact of human capital on employment prospects is explained by the theory of marginal productivity. The more human capital can be offered by an individual the bigger will be their marginal productivity in a given production process. Thus, individuals with a small human capital have a low marginal labour productivity and it is most likely that they will be obtaining a low pay or remain jobless. Possessing an appropriate human capital is not a guarantee of getting a satisfying job in itself. Qualifications and skills are attributes of labour supply. Meanwhile, the nature of market demand for labour is equally important. The third group of poverty causes includes derivatives of discrimination. As a rule, persons belonging to minority and ethnic groups, women, and generations belonging to poor social strata do not have equal opportunities with others on the labour market. Among different hypotheses concerning causes of poverty in an affluent society a special role is played by theories voicing a decay of competition forces on the labour market accompanied by an emergence of mutually separated submarkets called segments.

Among alternative policies aimed at counteracting poverty, the most efficient is considered the policy of increasing employment opportunities. In relation to persons encountering employment barriers all the time, there should be sought solutions based on transfer benefits.