AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

www.jard.edu.pl DOI: 10.17306/JARD.2016.33

Journal of Agribusiness and Rural Development

pISSN 1899-5241
eISSN 1899-5772

2(40) 2016, 289–303

POZIOM I JAKOŚĆ ŻYCIA W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ. KONWERGENCJA CZY DYWERGENCJA?

Grażyna Karmowska✉, Mirosława Marciniak

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Abstrakt. Celem opracowania była analiza wybranych aspektów zagrożenia ubóstwem oraz działań systemowych zabezpieczających przed wykluczeniem społecznym i ograniczających ubóstwo. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: czy w zakresie polityki społecznej między nowymi krajami członkowskimi a krajami „starej Unii" (UE15) występuje zjawisko konwergencji czy dywergencji? Materiał badawczy stanowiły dane Eurostatu oraz raporty Komisji Europejskiej. Wyniki analizy porównawczej wskaźników makroekonomicznych krajów należących do Unii Europejskiej nie dały jednoznacznej odpowiedzi na postawione pytanie. Z kolei analiza wskaźnika zagrożenia ubóstwem wykazała, że najbardziej zagrożona jest ludność zamieszkująca słabo zaludnione tereny wiejskie. Poruszono także problem rozwiązań systemowych stosowanych w celu ograniczenia ubóstwa, a w szczególności poziomu i dynamiki zmian w zakresie płac minimalnych. Poza tym analizie poddano wielkość i strukturę nakładów finansowych przeznaczonych na realizację działań w ramach polityki społecznej. Na podstawie uzyskanych wyników badań stwierdzono, że w nowych krajach członkowskich pomoc finansowa udzielana w ramach opieki socjalnej jest o połowę niższa niż w krajach UE15. Nadal istnieje duże zróżnicowanie między krajami UE w zakresie rozwoju gospodarczego i poziomu opieki społecznej, co bezpośrednio przekłada się na warunki życia mieszkańców.

Słowa kluczowe: poziom i jakość życia, zagrożenie ubóstwem, polityka społeczna, konwergencja

WPROWADZENIE

Konwergencję można utożsamiać ze zbieżnością czy też upodabnianiem się krajów ze względu na poszczególne sfery egzystencji jednostki i społeczeństwa. Pomimo wielu niedoskonałości owego podejścia do analizy zmian współczesnych gospodarek, zwłaszcza w obszarze instrumentarium analitycznego, stanowi ono właściwą perspektywę do oceny przeobrażeń dokonujących się w systemach społeczno-ekonomicznych. Należy podkreślić, że konwergencja rozumiana jako upodabnianie się czy też doganianie krajów wyżej rozwiniętych nie powinna stanowić celu samego w sobie, lecz być postrzegana jako narzędzie do osiągania ważniejszego celu, istotnego z punktu widzenia jednostki i ogółu społeczeństwa. Celem takim jest przede wszystkim poprawa jakości życia, rozumiana jako poprawa wszystkich warunków, w jakich toczy się życie jednostki i społeczeństwa (Jabłoński, 2005).

Unia gospodarcza pociąga za sobą konieczność rozwiązywania problemów o charakterze ściśle związanym z polityką społeczną w obszarach edukacji, prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia. Przyjęcie zasad jednolitego wewnętrznego rynku pracy, kapitału, dóbr i usług oraz wspólnej waluty pociąga za sobą liczne wyzwania w sferze krajowych praw pracowniczych i socjalnych. Z tego względu żadna międzypaństwowa unia gospodarcza nie może pozostawić

✉dr hab. Grażyna Karmowska, prof. ZUT, Katedra Analizy Systemowej i Finansów, Wydział Ekonomiczny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ul. K. Janickiego 31, 71-210 Szczecin, Poland, e-mail: grazyna.karmowska@zut.edu.pl

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu

na uboczu zagadnień z dziedziny polityki społecznej. Jest to szczególnie istotne, gdy rozwój gospodarczy i społeczny państw członkowskich Unii jest bardzo zróżnicowany.

Dobrobyt jako cel polityki gospodarczej wiąże się z przesłankami społecznymi, które odnoszą się do realizacji funkcji opiekuńczej państwa. Założenie egalitarne w polityce ekonomicznej należy zatem wyrażać w formie dążeń do wyrównywania szans wszystkich obywateli w zdobywaniu wykształcenia, uzyskiwaniu pracy i płacy odpowiadającej zdobytym kwalifikacjom, awansowaniu w zawodzie, dostępie do działalności gospodarczej i uczestnictwie w życiu publicznym. Polityka ekonomiczna musi jednocześnie dbać o ochronę grup społecznych i jednostek najsłabszych, zapewniając pewne minimum standardu życiowego (minimum socjalne) i zwalczając nędzę (Szarfenberg, 2011).

Jakość życia jest ważnym celem każdego rozwoju społecznego, zwłaszcza polityki społecznej, która jako istotne zadanie stawia sobie dobro wspólne, a realizacja istotnych celów człowieka znajduje się w centrum jej zainteresowania (Skrzypek, 2001). Poprawa jakości życia stanowi jeden z ważniejszych celów strategicznych Unii Europejskiej. W nawiązaniu do procesu rozszerzania Unii nasuwa się pytanie: Jak zmieniły się warunki życia mieszkańców w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i czy bardzo różnią się od warunków w krajach „starej Unii"? W celu uzyskania odpowiedzi na te pytania sformułowano następujące cele badawcze:

- zbadanie, czy między nowymi krajami członkowskimi a krajami „starej Unii" (UE15) występuje zjawisko konwergencji czy też dywergencji
- porównanie warunków socjalno-bytowych mieszkańców Unii Europejskiej kształtowanych przez narodowe polityki społeczne
- określenie, jak wygląda sytuacja w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza nowych członków Wspólnoty.

MATERIAŁ I METODY

Przedmiotem badań była analiza zróżnicowania rozwoju gospodarczego oraz analiza porównawcza poziomu i jakości życia mieszkańców w krajach Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem jej nowych członków – krajów Europy Środkowo-Wschodniej (Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier – NUE10).

W kolejnych etapach rozpatrywane były takie zagadnienia jak: analiza miar konwergencji, zróżnicowanie przestrzenne rozwoju gospodarczego, skala zagrożenia ubóstwem według stopnia urbanizacji, poziom finansowania i rozwiązania systemowe ochrony społecznej.

W badaniach dotyczących konwergencji wykorzystano dwa podstawowe typy konwergencji: konwergencję *sigma* i konwergencję *beta*. Konwergencja *sigma* zachodzi wówczas, gdy zróżnicowanie dochodu *per capita* między regionami zmniejsza się w czasie. Natomiast miarą zróżnicowania konwergencji *beta* jest stopa wzrostu dochodu *per capita*. W badaniach nad konwergencją dominują dwa podejścia. Gdy przyjmie się założenie, że regiony biedne rozwijają się szybciej niż bogate, mamy do czynienia z konwergencją bezwzględną. Natomiast o konwergencji warunkowej mówimy wtedy, gdy założymy, że upodabniają się do siebie regiony o podobnych charakterystykach strukturalnych (Malaga i Kliber, 2007, s. 22–25).

W pracy badawczej do oceny poziomu i dynamiki zjawisk zastosowano metody statystyki opisowej. Zgodnie z zaleceniami Kukuły (2010, s. 27) do oceny stopnia zróżnicowania rozwoju gospodarczego krajów przyjęto takie miary statystyczne, jak: średnia arytmetyczna, obszar zmienności cechy, odchylenie standardowe i współczynnik zmienności. Natomiast do oceny dynamiki zmian badanego zjawiska przyjęto średnią geometryczną, przyrosty bezwzględne oraz indeksy.

Poziom jakości życia człowieka to niezmiernie ważny problem. Można do niego zastosować dwa podejścia: obiektywne i subiektywne. Podejście obiektywne umożliwia ocenę poziomu życia na podstawie zbioru ilościowych i wartościowych mierników obiektywnych, natomiast subiektywne daje możliwość oceny jakości życia związanej z poziomem zadowolenia człowieka ze stopnia zaspokojenia jego potrzeb. Na potrzeby niniejszej publikacji przyjęto podejście obiektywne, oparte na ilościowych wskaźnikach ekonomicznych. Badanymi zmiennymi określającymi rozwój gospodarczy były: PKB *per capita*, średni dochód na mieszkańca oraz stopa bezrobocia, natomiast jakość życia określały: stopa zagrożenia ubóstwem, wydatki na ochronę socjalną i płaca minimalna.

Podstawowym materiałem źródłowym były dane statystyczne Eurostatu za lata 2005–2013 oraz dane pochodzące z różnych raportów tematycznych Komisji Europejskiej.

ROZWÓJ GOSPODARCZY NOWYCH KRAJÓW CZŁONKOWSKICH NUE10 NA TLE KRAJÓW UE15

Jednym z celów badań była analiza porównawcza 10 krajów, które przystąpiły do Unii Europejskiej w roku 2004 (NUE10) z krajami UE15, z uwzględnieniem PKB *per capita*, średniego dochodu na mieszkańca oraz stopy bezrobocia. W tabeli 1 porównano średnie wartości PKB *per capita* w krajach NUE15 i UE10.

W badanym okresie średnia wartość PKB *per capita* w krajach UE systematycznie rosła. Średnioroczny wzrost określony średnią geometryczną w krajach NUE10 wynosił 1,0436 (104,36%) i był ok. 3% wyższy niż w krajach UE15. Jednak uwzględniając kryzys w roku 2008 i porównując dwa okresy – przed i po kryzysie – wyraźnie widać, że w krajach NUE10 wpływ kryzysu na gospodarkę był bardziej dotkliwy (wzrost PKB *per capita* wyniósł 2850 euro do roku 2008, natomiast w latach 2009–2013 wzrósł zaledwie o 980 euro). W krajach UE15 wzrost ten był bardziej równomierny (odpowiednio 1600 euro i 1500 euro). Na tej podstawie można stwierdzić występowanie konwergencji bezwzględnej do roku 2008, czyli szybszego rozwoju krajów biedniejszych niż bogatszych.

Porównując poziomy PKB *per capita* w poszczególnych latach badań, również można zauważyć, że nowe kraje członkowskie UE powoli doganiają stare. Może o tym świadczyć fakt, że w roku 2005 średnia PKB *per capita* krajów NUE10 stanowiła zaledwie ok. 36% średniej krajów UE15, a w roku 2013 wartość ta wzrosła do 45%. W badanym okresie PKB *per capita* Polski stanowiło w roku 2005 ok. 25%, a w roku 2013 ok. 34% średniej UE15. Należy podkreślić, że nawet najbogatsze kraje NUE10 nie osiągały wartości średniej UE15, a w ostatnich latach różnica ta nawet się zwiększyła.

Analizując zróżnicowanie PKB *per capita* w ramach NUE10, zauważa się jego zmniejszenie o 300 euro

Tabela 1. PKB *per capita* w krajach UE15 i NUE10 w latach 2005–2013
Table 1. GDP per capita in EU15 and NEU10 countries in 2005–2013

Lata Years	Średnia UE15 (w euro) Average EU15 (EUR)	Średnia NUE10 (w euro) Average NEU10 (EUR)	Zróżnicowanie między krajami NUE10 (w euro) Differentiation between the countries of the NEU10 (EUR)	Udział średniej NUE10 w średniej UE15 (%) Share of the everage NEU10 in the average EU15 (%)	Udział Polski w średniej UE15 (%) Share of Poland in the everage EU15 (%)
2005	21 500	7 760	10 900	36,09	24,19
2006	22 400	8 520	11 000	38,04	25,89
2007	23 100	9 540	11 800	41,30	28,14
2008	23 100	10 610	12 300	45,93	33,33
2009	22 600	9 940	12 300	43,98	29,20
2010	23 300	10 200	11 900	43,78	32,19
2011	23 600	10 660	11 900	45,17	33,05
2012	24 100	10 880	11 800	45,15	33,20
2013	24 100	10 920	10 600	45,31	33,61
G	1,0144	1,0436	–	–	–
2008–2005	1 600	2 850	–	–	–
2013–2009	1 500	980	–	–	–

G – średnia geometryczna – geometric mean.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.
Source: own elaboration based on the EUROSTAT data.

Tabela 2. Średni dochód na osobę w krajach UE15 i NUE10 w latach 2005–2013
Table 2. Per capita income in EU15 and NEU10 countries in 2005–2013

Lata Years	Średnia UE15 (euro) Average EU15 (EUR)	Średnia NUE10 (euro) Average NEU10 (EUR)	Zróżnicowanie między krajami NEU10 (euro) Differentiation between the countries of the NEU10 (EUR)	Udział średniej NEU10 w średniej UE15 (%) Share of the everage NEU10 in the average EU15 (%)	Udział Polski w średniej UE15 (%) Share Poland in the everage EU15 (%)
2005	17 731	5 793	12 514	32,67	17,15
2006	17 753	6 492	13 537	36,57	20,87
2007	19 040	7 185	14 627	37,74	21,80
2008	19 937	8 024	13 744	40,24	24,78
2009	20 024	8 898	13 902	44,44	29,88
2010	20 301	8 511	14 298	41,93	25,20
2011	20 404	8 715	15 118	42,71	28,49
2012	20 909	9 109	15 094	43,57	28,23
2013	20 887	9 186	14 299	43,98	28,61
G	1,1780	1,5859			
2008–2005	2 206	2 231			
2013–2009	863	288			

G – średnia geometryczna – geometric mean.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.
Source: own elaboration based on the EUROSTAT data.

w roku 2013 w porównaniu do roku 2005. Wskazuje to na konwergencję warunkową, mówiącą o upodabnianiu się regionów o podobnych charakterystykach.

Kolejną analizowaną zmienną był średni dochód przypadający na osobę (tab. 2).

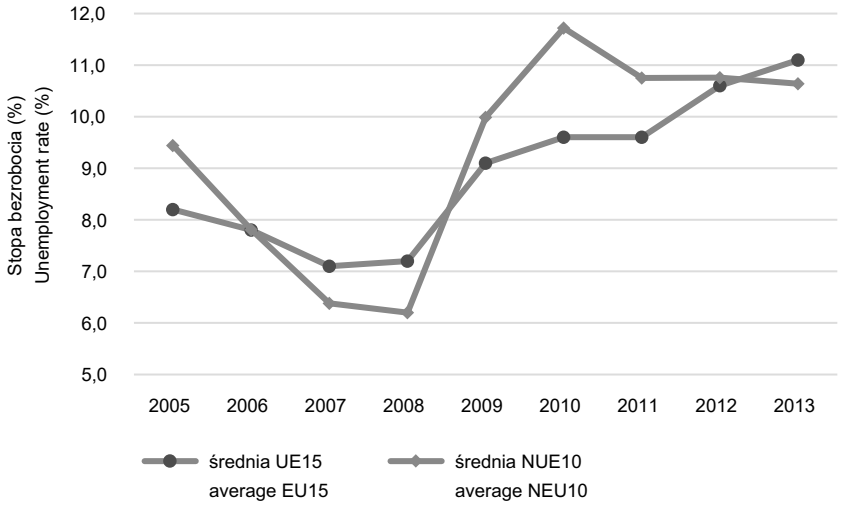
Średnioroczny wzrost średniego dochodu na osobę, określony średnią geometryczną, w krajach NUE10 wynosił 1,5859 (ok. 159%) i był wyższy niż w krajach UE15 ok. 40%, co również wskazuje na konwergencję bezwzględną między badanymi krajami.

Do czasu kryzysu gospodarczego dochód na osobę zarówno w krajach NUE10, jak i UE15 (w latach 2005–2008) wzrósł mniej więcej o 2,2 tys. euro. Od roku 2009 do 2013 dochód ten wzrósł zaledwie około 860 euro w krajach UE15, a w krajach NUE10 był trzykrotnie mniejszy.

Porównując poziomy dochodów na osobę w poszczególnych latach badań, również widać tendencję do powolnego doganiania przez nowe kraje członkowskie krajów starych. Może o tym świadczyć fakt, że dochód w krajach NUE10 w roku 2005 stanowił ok. 33% dochodu w krajach UE15, a w roku 2013 wzrósł do ok. 44%. Jednak nie wszystkie kraje NUE10 uzyskiwały równie zadowalające wyniki, o czym świadczy wzrost zróżnicowania (rozstępu) między średnimi dochodami ok. 1800 euro. W badanym okresie najbogatsze kraje NUE10 osiągały dochody na osobę bliskie średniej UE15. Z kolei Polska w roku 2005 osiągała zaledwie ok. 17% średniego dochodu UE15, a w roku 2013 wskaźnik ten wzrósł do ok. 29%.

Mimo wzrostu PKB *per capita* i dochodu na osobę stopa bezrobocia w badanym okresie również rosła (rys. 1).

W omawianym czasie zarówno w krajach UE15, jak i krajach NUE10 nastąpił wzrost średniej stopy bezrobocia. Interesujące jest, że najniższe stopy bezrobocia zostały osiągnięte w roku 2008, a kryzys spowodował gwałtowny ich wzrost w roku 2010 o 5,5 p.p. w krajach



Rys. 1. Stopa bezrobocia w krajach UE15 i NUE10 w latach 2005–2013 (%)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.
Fig. 1. Unemployment rate in EU15 and NEU10 countries in 2005–2013 (%)
Source: own elaboration based on the EUROSTAT data.

NUE10. Od tego roku stopa bezrobocia powoli maleje i w roku 2013 osiągnęła poziom 10,6%. Nieco inna jest sytuacja w krajach UE15. Od roku 2008 stopa bezrobocia systematycznie rośnie i w roku 2013 przekroczyła poziom 11% (wyższa wartość niż dla NUE10).

W Polsce w roku 2005 stopa bezrobocia była dwukrotnie wyższa niż w krajach UE15, a w roku 2013 niższa od średniej krajów UE15.

Przyczyn wyrównania poziomu stopy bezrobocia można upatrywać w masowych migracjach zarobkowych mieszkańców z nowych krajów członkowskich do krajów UE15.

Tak więc na podstawie analizy powyższych trzech zmiennych i uzyskanych wyników badań nie można jednoznacznie stwierdzić, czy występuje konwergencja między nowymi członkami a starymi krajami UE15, gdyż zbliżone wartości odnotowano tylko w przypadku przeciętnej stopy bezrobocia.

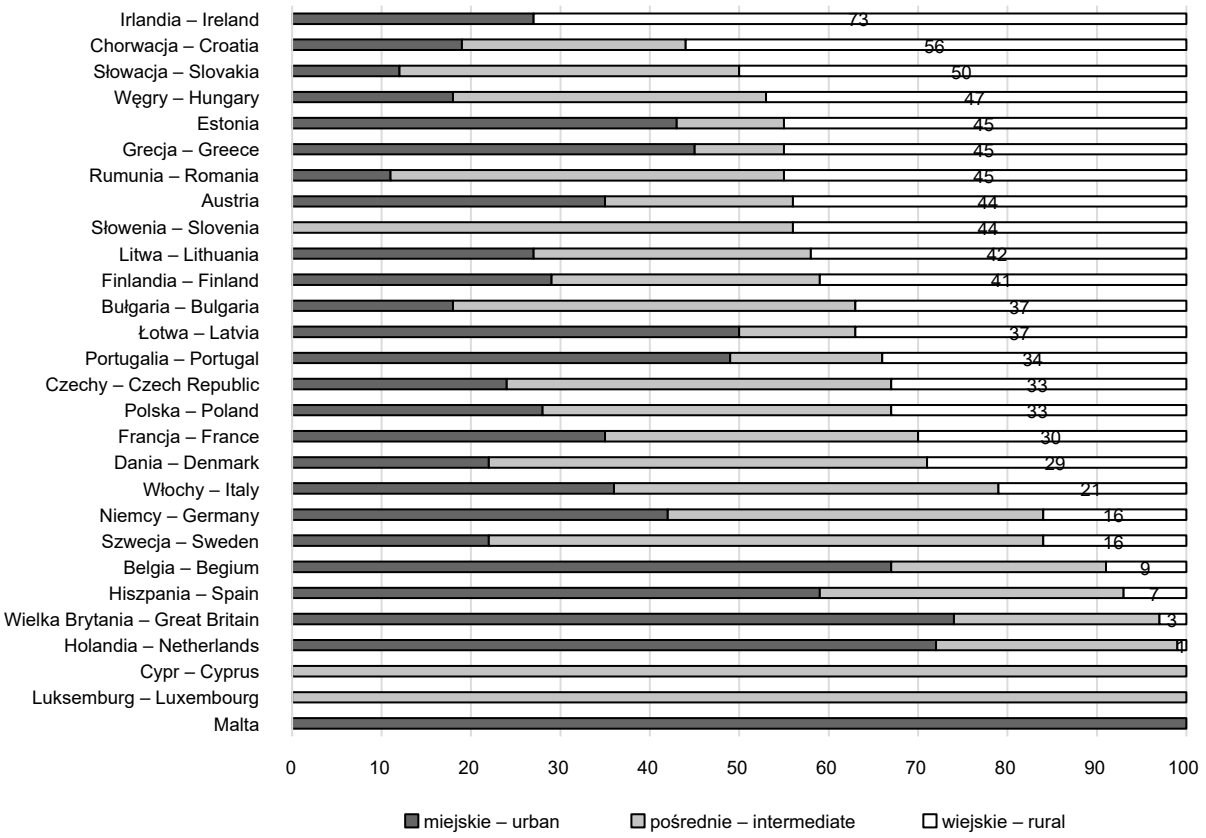
ZAGROŻENIE UBÓSTWEM W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Zróżnicowanie przestrzenne rozwoju jest podstawowym problemem współczesnej gospodarki. Wyrównanie regionalnych dysproporcji rozwoju gospodarczego jest celem działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej (Tondl, 2001, s. 118). Klasyfikacja państw według średnich osiągnięć w obszarze jakości życia jest nadmiernym uproszczeniem. W obrębie państw występują istotne różnice między poszczególnymi grupami społecznymi (Eurofound, 2012).

Nierówności wewnątrzkrajowe zaznaczają się również według geograficznych linii podziału, np. między poszczególnymi regionami lub między obszarami miejskimi i wiejskimi. Obecnie ok. 360 mln ludzi, czyli 72% całej populacji UE, mieszka w miastach: dużych, średniej wielkości i małych oraz na przedmieściach. Wyjątkowy charakter Europy polega na tym, że ok. dwie trzecie ludności obszarów miejskich mieszka w ośrodkach miejskich o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 500 tys.

W typologii UE regiony słabo zaludnione (ang. *thinly*, regiony wiejskie) to obszary o gęstości zaludnienia mniejszej niż 100 os./km^2. Regiony pośrednie (ang. *intermediate*, regiony miejsko-wiejskie) zamieszkuje 100–500 os./km^2, natomiast w gęsto zaludnionych (ang. *densely*, regiony miejskie) przypada ponad 500 os./km^2. Jak wyglądała w roku 2013 struktura ludności w poszczególnych krajach UE ze względu na gęstość zaludnienia, przedstawiono na rysunku 2.

W niektórych państwach populacja skupia się na obszarach gęsto zaludnionych (Belgia, Holandia,

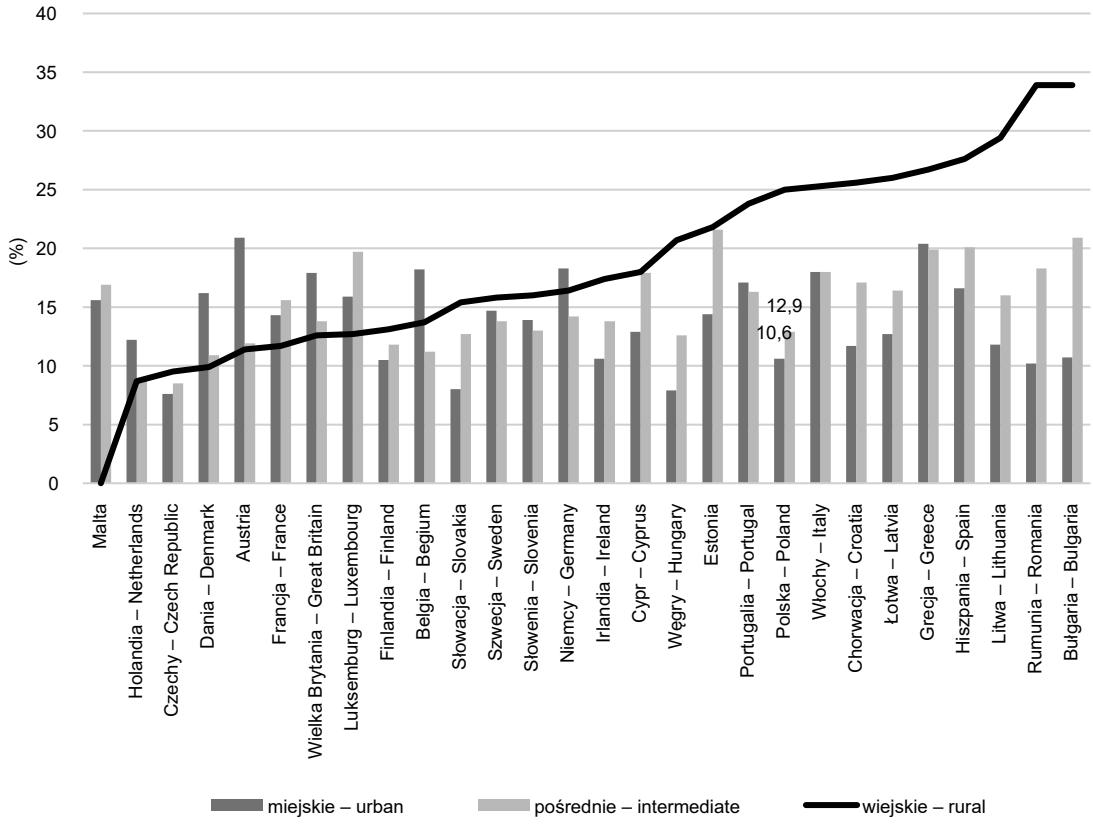


Rys. 2. Rozkład ludności z podziałem na obszary miejskie i wiejskie, 2013 rok (%)
Źródło: Eurofound (2014), s. 11.
Fig. 2. Proportion of people living in urban and rural regions, 2013 (%)
Source: Eurofound (2014), p. 11.

Wielka Brytania). W innych krajach największy odsetek mieszkańców mają obszary słabo zaludnione (Irlandia, Chorwacja), a niewielki odsetek obszary gęsto zaludnione (Rumunia, Słowacja). W innej grupie państw większość ludności mieszka w regionach pośrednich (Bułgaria, Dania, Słowenia, Szwecja). W kolejnej grupie państw wysoki jest odsetek ludności mieszkającej zarówno na obszarach gęsto zaludnionych, jak i na obszarach słabo zaludnionych, przy niewielkim odsetku mieszkańców obszarów pośrednich. Należą do niej Estonia, Grecja, Łotwa, Portugalia (Eurofound, 2014).

Ubóstwo, w szczególności skrajne, stanowi zagrożenie dla zdrowia i rozwoju rodziny oraz jej poszczególnych członków, w tym szczególnie dzieci. Zmusza ludzi do koncentrowania się na przeżyciu z dnia na dzień i na teraźniejszości, a nie na podejmowaniu ryzyka i inwestowaniu w przyszłość, co jest podstawą wyjścia z ubóstwa. Ponadto ubóstwo stanowi przejaw niekorzystnego zjawiska w społeczeństwie, jakim jest nierówność społeczna. Jej konsekwencje to wielowymiarowe uprzywilejowanie jednych i upośledzenie innych, co grozi podziałami społecznymi, osłabia zaufanie w społeczeństwie i wzmacnia poparcie dla skrajnych grup politycznych (MPiPS, 2014).

W statystyce Komisji Europejskiej do monitorowania zagrożeń wykluczeniem społecznym stosowany jest m.in. wskaźnik zagrożenia ubóstwem. Określa on, ile osób bezrobotnych (powyżej 18 roku życia) osiąga dochody poniżej progu zagrożenia ubóstwem, który



Rys. 3. Stopa zagrożenia ubóstwem w krajach UE według stopnia urbanizacji w 2012 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.
Fig. 3. Rate of risk of poverty in EU countries according to the degree of urbanization in 2012
Source: own elaboration based on the EUROSTAT data.

wynosi 60% krajowej mediany zrównoważonego dochodu rozporządzalnego (po transferach socjalnych). Jest wyrażany w postaci % całkowitego bezrobocia. Na rysunku 3 przedstawiono zagrożenie ubóstwem w krajach UE odnotowane w 2012 roku z uwzględnieniem stopnia urbanizacji.

Na powyższym wykresie wyraźnie widać, że w większości krajów zagrożenie ubóstwem jest zdecydowanie większe na terenach wiejskich. Najwyższe stopy zagrożenia ubóstwem (ok. 34%) zarejestrowano w Bułgarii i Rumunii, natomiast zdecydowanie niższe w krajach z małym udziałem obszarów wiejskich. Na terenach pośrednich najwyższą stopę zagrożenia ubóstwem miała Estonia (21,8%), a na terenach miejskich Austria (20,9%). W Polsce zagrożenie ubóstwem dotyczy ok. 25% ludności z terenów wiejskich i tylko 10,6% mieszkańców aglomeracji miejskich.

ROZWIĄZANIA SYSTEMOWE NA RZECZ PRZECIWDZIAŁANIA UBÓSTWU

O ile poziom rozwoju gospodarczego można opisać przy użyciu wartości mierzalnych (PKB *per capita*, średni dochód, stopa bezrobocia), o tyle charakterystyka ubóstwa nie jest już tak jednoznaczna. Rozwiązania przyjęte w systemie podatkowym i systemie świadczeń określają sposób i zakres wpływu tych systemów na nierówność dochodów i pomoc dla osób biednych[1]. Jednym z rozwiązań systemowych jest ustanowienie płacy minimalnej. Wysokość wynagrodzenia minimalnego ustalana jest ustawowo lub w drodze negocjacji z partnerami społecznymi. Spośród 28 państw członkowskich

[1] Społeczny wymiar strategii „Europa 2020" Sprawozdanie Komitetu Ochrony Socjalnej (2011), s. 13.

Tabela 3. Porównanie wynagrodzenia minimalnego w krajach Unii Europejskiej (euro) w latach 2004, 2005 i 2015
Table 3. Minimum wages comparison in European Union countries (EUR) in 2004, 2005 and 2015

Kraj Country	2004	2009	2015	Polska Poland (2015 – %)	Odchylenie Deviation 2015–2004 (%)	Dynamika Dynamics 2009–2004 (%)	Dynamika Dynamics 2015–2009 (%)
Luksemburg Luxembourg	1 402,96	1 641,74	1 922,96	470	520,00	17,0	17,1
Belgia Belgium	1 186,31	1 387,50	1 501,82	367	315,51	17,0	8,2
Holandia Netherlands	1 264,80	1 381,20	1 501,80	367	237,00	9,2	8,7
Irlandia Ireland	1 073,15	1 461,85	1 461,85	357	388,70	36,2	0,0
Francja France	1 215,11	1 321,02	1457,52	356	242,41	8,7	10,3
Wielka Brytania Great Britain	1 054,20	995,28	1 378,87	337	324,67	–5,6	38,5
Słowenia Slovenia	470,99	589,19	790,73	193	319,74	25,1	34,2
Hiszpania Spain	537,25	728,00	756,70	185	219,45	35,5	3,9
Malta	540,84	634,88	720,46	176	179,62	17,4	13,5
Grecja Greece	630,77	817,83	683,76	167	52,99	29,7	–16,4
Portugalia Portugal	425,95	525,00	589,17	144	163,22	23,3	12,2
Polska Poland	**175,25**	**307,21**	**409,53**	**100**	**234,28**	**75,3**	**33,3**
Chorwacja Croatia	–	373,46	395,61	97		–	5,9
Estonia	158,50	278,02	390,00	95	231,50	75,4	40,3
Słowacja Slovakia	147,68	295,50	380,00	93	232,32	100,1	28,6
Łotwa Latvia	118,96	254,13	360,00	88	241,04	113,6	41,7
Węgry Hungary	201,90	268,09	332,76	81	130,86	32,8	24,1
Czechy Czech Republic	206,73	297,67	331,71	81	124,98	44,0	11,4
Litwa Lithuania	130,34	231,70	300,00	73	169,66	77,8	29,5
Rumunia Romania	68,03	149,16	217,50	53	149,47	119,3	45,8
Bułgaria Bulgaria	61,36	122,71	184,07	45	122,71	100,0	50,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.
Source: own elaboration based on the EUROSTAT data.

Unii Europejskiej 21 krajów posiada regulacje dotyczące wynagrodzenia minimalnego obowiązujące na poziomie krajowym. W tabeli 3 przedstawiono porównanie płac minimalnych obowiązujących w krajach UE w latach 2004, 2009 i 2015 wraz z dynamiką zmian i odniesieniem do płacy minimalnej w Polsce.

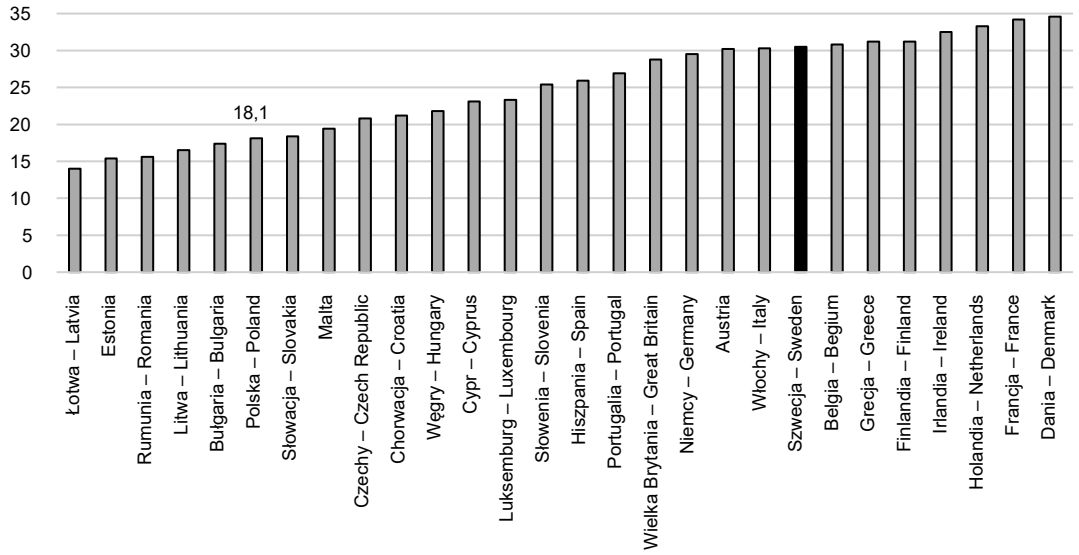
W całym badanym okresie najwyższa płaca minimalna obowiązywała i obowiązuje w Luksemburgu (w 2015 r. wynosi ok. 2000 euro). W czterech innych krajach UE15 (Belgia, Holandia, Francja i Irlandia) obecnie kształtuje się na poziomie 1500 euro, a w Wielkiej Brytanii ok. 1400 euro. Najniższe wynagrodzenia minimalne mają mieszkańcy Bułgarii (184 euro) i Rumunii (ok. 217 euro), co stanowi około połowę płacy minimalnej obowiązującej w Polsce (która jest prawie 5 razy mniejsza od Luksemburga). Spośród krajów UE15 najniższe płace minimalne (600–700 euro) ustanowiono w Portugalii i Grecji. W 2015 r. wśród krajów NUE10 najwyższy poziom płacy minimalnej ustanowiono w Słowenii (ok. 800 euro).

Analiza dynamiki wykazała, że generalnie największy wzrost poziomu wynagrodzenia minimalnego w krajach UE nastąpił w latach 2004–2009. W latach późniejszych nastąpiło spowolnienie wzrostu płacy minimalnej wywołane przez światowy kryzys gospodarczy. W badanym okresie relatywnie największy wzrost (ponad 100%) odnotowano w trzech krajach najbiedniejszych (Bułgaria, Rumunia i Łotwa), a w latach 2004-2009 także na Słowacji. Z kolei tendencje spadkowe wystąpiły tylko w latach 2004–2009 w Wielkiej Brytanii (–5,6%)

Tabela 4. Rozwiązania stosowane w krajach UE bez ustawowej płacy minimalnej
Table 4. Solutions applied in EU countries without legal minimum wage

Kraj – Country	Rozwiązanie – Solution
Austria	Minimalne stawki wynagrodzeń ustalane są w ramach układów zbiorowych w poszczególnych branżach. Mogą też różnić się w zależności od wieku, doświadczenia i kwalifikacji pracownika. W praktyce za płacę minimalną można uznać wynagrodzenie najmniej wykwalifikowanych pracowników Minimum wage rates are determined by collective agreements in each sector. They can also vary depending on age, experience and qualifications of the employee. In practice as the minimum wage can be considered salary for least qualified workers
Cypr Cyprus	Stawki wynagrodzenia minimalnego dotyczą tylko niektórych grup zawodowych (pracownicy sprzedaży, pracownicy biurowi, kadra pomocnicza w służbie zdrowia, personel pomocniczy w przedszkolach, żłobkach i szkołach, pracownicy ochrony, dozorcy i sprzątaczki) Minimum wage rates apply only to certain professional groups (sales staff, office workers, auxiliary staff in the health service, staff in kindergartens, nurseries and schools, care workers, janitors and cleaners)
Dania Denmark	Minimalne wynagrodzenia ustalane są w ramach układów zbiorowych pomiędzy związkami zawodowymi a pracodawcami w poszczególnych sektorach gospodarki Minimum wages are determined by collective agreements between unions and employers in individual sectors of the economy
Finlandia Finland	Płaca minimalna regulowana jest w ramach układów zbiorowych w poszczególnych sektorach The minimum wage is regulated by collective agreements in individual sectors
Niemcy Germany	Regulacje dotyczą wybranych sektorów i obszarów, a ustalane są w ramach układów zbiorowych The regulations apply to selected sectors and areas, and are determined by collective agreements
Szwecja Sweden	Wynagrodzenia minimalne są ustalane w ramach układów zbiorowych i są różne w poszczególnych sektorach gospodarki. Ze względu na powszechność układów zbiorowych brak regulacji na poziomie krajowym Minimum wages are set by collective agreements and are different in individual sectors of the economy. Due to wide collective agreements there are no regulations at national level
Włochy Italy	Stawki minimalne są ustalane w ramach układów zbiorowych The minimum rates are determined by collective agreements

Źródło: Wynagrodzenie…, b.d.
Source: Wynagrodzenie…, n.d.



Rys. 4. Wydatki na ochronę socjalną jako odsetek PKB (2012 r.)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.
Fig. 4. Expenditures on social protection as a percentage of GDP (2012)
Source: own elaboration based on the EUROSTAT data.

i w latach 2009–2015 w Grecji (–16,4%). W kolejnej tabeli (tab. 4) przedstawiono, jak wygląda sytuacja w krajach bez ustawowo określonej płacy minimalnej.

Ochrona socjalna zabezpiecza ludzi przed ryzykiem wykluczenia społecznego i pomaga zmniejszyć ubóstwo. Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna są szczególnie istotne dla procesu integracji społecznej we wszystkich krajach UE. Programy pomocy społecznej oraz polityka walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym istnieją we wszystkich krajach i są centralnymi elementami ich Narodowych Planów Działań na Rzecz Integracji Społecznej. W poszczególnych krajach UE istnieją znaczne różnice w systemach zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej oraz zasadach przyznawania zasiłków dla bezrobotnych. Każdy kraj UE ma własne przepisy określające:

- zasady przyznawania zasiłków, ich wysokość i okres, przez który będą wypłacane
- okres, jaki należy przepracować, aby móc się ubiegać o zasiłek dla bezrobotnych, zasady obliczania zasiłków i okres ich wypłacania.

Świadczenia społeczne uzależnione są od poziomu dochodów państwa i stanowią stosunkowo mały odsetek PKB oraz łącznych wydatków na zabezpieczenie społeczne. Wydatki na ochronę socjalną jako odsetek PKB (2012 r.) przedstawiono na rysunku 4.

OPIEKA SPOŁECZNA W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ NA TLE KRAJÓW UE15

Analizując działanie opieki społecznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (UE-CE), na wstępie poddano analizie koszty całkowite opieki społecznej, porównując je ze średnimi kosztami krajów UE15 za lata 2005 i 2012 (tab. 5).

Stwierdzono, że w badanym okresie koszty całkowite opieki społecznej wzrosły zarówno w krajach UE15, jak i w krajach UE-CE. Przeciętne koszty poniesione przez kraje UE15 na jednego mieszkańca zwiększyły się mniej więcej o 1700 euro (ok. 23% wzrostu). Natomiast w przypadku krajów NUE10 koszty wzrosły ok. 55%, co odpowiada blisko połowie wartości przyrostu kosztów całkowitych krajów UE15. Wśród krajów UE-CE najwyższe koszty opieki społecznej (lecz dwukrotnie niższe niż średnia UE15) poniesiono w Słowenii. Najmniejsze koszty, prawie dziesięciokrotnie mniejsze od średniej krajów UE15,

Tabela 5. Koszty całkowite opieki społecznej przypadające na jednego mieszkańca w roku 2005 i 2012 (euro)
Table 5. Total costs of social care per capita in 2005 and 2012 (EUR)

Obszar/kraj Area/country	2005	2012	Odchylenie Deviation 2012–2005	Dynamika Dynamics 2012/2005 (%)
Średnia UE15 Average EU15	**7 385,21**	**9 065,74**	**1 680,53**	**22,76**
Średnia UE-CE Average EU-CE	**1 602,69**	**2 482,27**	**879,57**	**54,88**
Bułgaria Bulgaria	458,46	951,63	493,17	107,57
Czechy Czech Republic	1 882,18	3 026,19	1 144,01	60,78
Estonia	1 036,33	2 036,52	1 000,19	96,51
Łotwa Latvia	739,39	1 530,15	790,76	106,95
Litwa Lithuania	834,19	1 817,66	983,47	117,90
Węgry Hungary	1 926,71	2 135,76	209,05	10,85
Polska Poland	1 282,49	1 810,68	528,19	41,18
Słowenia Slovenia	3 306,37	4 358,77	1052,4	31,83
Słowacja Slovakia	1 181,76	2 424,35	1 242,59	105,15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.
Source: own elaboration based on the EUROSTAT data.

odnotowano w Bułgarii. Różnica między nimi wynosi ok. 3000 euro, mimo dwukrotnie większej dynamiki wzrostu. Z kolei w Polsce poziom kosztów przeznaczonych na opiekę społeczną w przeliczeniu na jednego mieszkańca nie przekracza 2000 euro, co plasuje ją na 7 miejscu wśród krajów UE-CE.

Kolejnym etapem było zbadanie struktury kosztów oraz określenie udziału poszczególnych świadczeń pieniężnych wydatkowanych w ramach polityki społecznej w nowych krajach UE w stosunku do średniej krajów UE15. Do analizy wybrano następujące wskaźniki:

- zasiłki chorobowe – średnia wysokość zasiłku wypłacanego ze względów zdrowotnych przypadająca na 1 osobę,
- zasiłki socjalne – średnia wysokość zasiłku wypłacanego jako forma pieniężna pomocy społecznej przypadająca na 1 osobę,
- koszty administracyjne – średnie koszty obsługi i utrzymania infrastruktury opieki społecznej przypadające na 1 beneficjenta pomocy.

W tabeli 6 zestawiono otrzymane wyniki analizy porównawczej przeprowadzonej dla danych za lata 2005 i 2012.

Wyniki analizy pokazują, że w 2005 roku najniższy poziom zasiłków chorobowych i socjalnych wystąpił w Bułgarii (ok. 6% poziomu średniego w krajach UE15). Niewiele wyższy poziom, bo rzędu ok. 10-11%

Tabela 6. Porównanie wybranych wskaźników pomocy społecznej dla krajów UE-CE w relacji do średniej krajów UE15 w latach 2005 i 2012 (%)
Table 6. Comparison of selected indicators of social assistance for the countries of the EU-CE in relation to the average of EU15 countries in 2005 and 2012 (%)

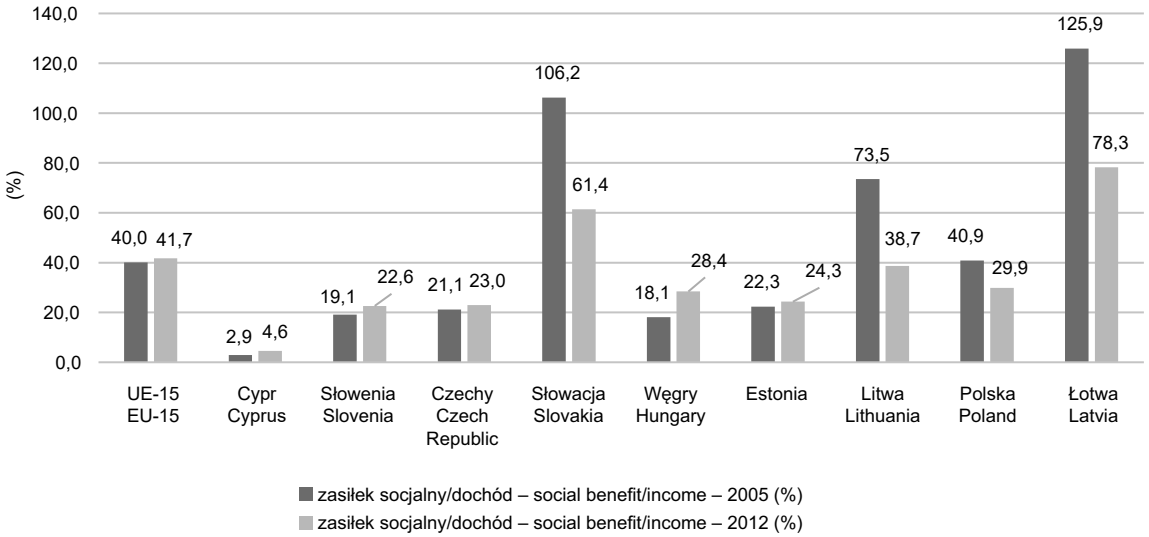
Grupa/kraj Group/country	Zasiłki chorobowe Sickness/health care benefits		Zasiłki socjalne Social protection benefits		Koszty administracyjne Administration costs	
	2005	2012	2005	2012	2005	2012
UE-15	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Słowenia Slovenia	31,3	35,8	25,6	33,7	27,3	33,2
Czechy Czech Republic	15,9	21,9	14,4	23,1	6,6	8,8
Słowacja Slovakia	40,7	39,0	46,6	53,2	24,9	19,9
Węgry Hungary	9,5	12,7	10,0	17,3	6,9	8,0
Estonia	11,9	18,2	11,4	19,9	10,5	13,5
Litwa Lithuania	27,7	19,2	26,6	24,3	16,8	7,9
Polska Poland	11,9	16,3	17,5	20,2	16,1	16,9
Łotwa Latvia	51,0	53,1	45,6	49,1	28,8	25,5
Bułgaria Bulgaria	16,6	27,6	16,0	27,1	17,8	22,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.
Source: own elaboration based on the EUROSTAT data.

średniej krajów UE15, odnotowano dla Litwy, Łotwy i Polski (zasiłki chorobowe). Z kolei najwyższy poziom zasiłki chorobowe i socjalne osiągnęły w Słowenii – ok. 50% średniego poziomu UE15 w zasiłkach chorobowych i ok. 45% w zasiłkach socjalnych. Za to najniższe koszty administracyjne (na poziomie 6% średniej krajów UE15) odnotowano w Bułgarii i Czechach, a najwyższe w Słowenii (ok. 29%).

Pojawia się pytanie, jaka jest relacja między przeciętnymi dochodami przypadającymi na jednego mieszkańca a wysokością świadczeń pieniężnych? Odpowiedź przedstawiono na rysunku 5.

W 2005 roku w dwóch przypadkach (Łotwa i Słowacja) wartość zasiłku socjalnego przekraczała średnie dochody. W Polsce zasiłki socjalne osiągnęły poziom zbliżony do średniej krajów UE15. W kolejnym roku badawczym (2012) w żadnym przypadku wartość zasiłku nie przekroczyła średniego dochodu. Tendencję spadkową odnotowano w czterech krajach: Łotwa, Litwa, Polska i Słowacja. Pozostałe wykazywały niewielki wzrost zasiłku, podobnie jak kraje UE15. Powyższa analiza świadczy o tym, że wzrostowi średnich dochodów nie towarzyszy wzrost zasiłków socjalnych, które często są jedynym źródłem dochodów ludzi ubogich. Jeżeli ta tendencja się utrzyma, to najprawdopodobniej zjawisko pauperyzacji się rozszerzy.



Rys. 5. Średnia wartość zasiłków socjalnych w relacji do średniego dochodu w przeliczeniu na jednego mieszkańca według krajów UE-CE za lata 2005 i 2012
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.
Fig. 5. Average value of social benefits in relation to the average income per capita in the EU-CE countries for the years 2005 and 2012
Source: own elaboration based on the EUROSTAT data.

PODSUMOWANIE

Konwergencja, rozumiana jako upodabnianie się do siebie regionów, jest zjawiskiem pożądanym i przewidzianym w narodowych strategiach rozwoju regionalnego oraz w wytycznych Komisji Europejskiej. Stwierdzono, że w krajach o wysokim udziale obszarów wiejskich poziom zagrożenia ubóstwem jest znacznie wyższy niż w pozostałych. A właśnie do takich krajów zaliczają się nowi członkowie Unii Europejskiej. Ponieważ na wyrównanie poziomu rozwoju poszczególnych regionów przeznaczone są specjalne fundusze Unii Europejskiej, można oczekiwać, że w kolejnym okresie programowania środki te przyczynią się do znacznego zmniejszenia obszarów zagrożonych ubóstwem.

Polityki społeczne realizowane w poszczególnych krajach są różne, tak jak i nakłady finansowe przeznaczone na ich realizację. Ponadto nie ma jednolitych regulacji dotyczących płacy minimalnej oraz wspólnych rozwiązań w zakresie zabezpieczenia socjalnego ludności. Powoduje to pogłębianie się różnic w poziomie i jakości życia mieszkańców krajów Unii Europejskiej. W nowych krajach członkowskich, mimo wzrostu nakładów na pomoc społeczną, koszty opieki społecznej są nadal zdecydowanie niższe niż w krajach UE15 i nie przekraczają 50% przeciętnych nakładów.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że nadal występuje duże zróżnicowanie między krajami UE w zakresie rozwoju gospodarczego i poziomu opieki społecznej, wpływające bezpośrednio na warunki życia mieszkańców. Można zatem stwierdzić, że proces integracji nowych krajów członkowskich UE z krajami UE15 wymaga dalszej kontynuacji.

Komisja Europejska wspiera i uzupełnia politykę poszczególnych państw członkowskich w dziedzinie włączenia społecznego i ochrony socjalnej. Jednym z celów strategii „Europa 2020" na rzecz inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu jest wydźwignięcie z ubóstwa i wykluczenia społecznego co najmniej 20 milionów ludzi i zwiększenie do poziomu 75 proc. zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat. W osiągnięciu tych celów pomocne są inicjatywy przewodnie strategii „Europa 2020", w tym Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia.

Przewidziano kilkadziesiąt działań ujętych w obszarach tematycznych, w tym:

- działania obejmujące wszystkie obszary polityki społecznej (rynek pracy, gwarantowany dochód minimalny, opieka zdrowotna, edukacja, warunki mieszkaniowe i dostęp do podstawowego rachunku bankowego)
- skuteczniejsze wykorzystanie funduszy UE wspierających włączenie społeczne (Europejski Fundusz Społeczny – EFS)
- ściślejszą koordynację polityki poszczególnych krajów UE prowadzoną w ramach otwartej metody koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego (społeczna OMK) i z pomocą Komitetu Ochrony Socjalnej.

Za pomocą pakietu inwestycji społecznych Komisja udziela wskazówek państwom członkowskim, jak zmodernizować systemy opieki społecznej, tak by mogły spełniać funkcje inwestycji społecznych przez całe życie. Na poziomie krajowym państwa członkowskie będą musiały:

- propagować wspólne i indywidualne poczucie odpowiedzialności za walkę z ubóstwem i wyłączeniem społecznym
- opracować i przeprowadzić działania mające na celu rozwiązanie konkretnych problemów grup szczególnie zagrożonych (rodziców samotnie wychowujących dzieci, starszych kobiet, mniejszości, Romów, osób niepełnosprawnych i bezdomnych)
- w pełni wykorzystywać swoje systemy ochrony socjalnej i emerytalne, aby zapewnić odpowiednie wsparcie dochodu i dostęp do opieki zdrowotnej („Europa 2020", 2010).

W latach 2014–2020 w państwach członkowskich planuje się zainwestować w kapitał ludzki ponad 80 mld euro, w tym ponad 20% inwestycji z EFS przypadnie na działania sprzyjające włączeniu społecznemu i zwalczaniu ubóstwa (KE, b.d.).

LITERATURA

MPiPS (2014). Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji. Pobrano 12 sierpnia 2015 z: http://www.monitorpolski.gov.pl/mp/2014/787/M20140000078701.pdf.

EUROPA 2020 (2010). Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020 (s. 22). Bruksela. Pobrano 12 marca 2016 z: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.

EUROSTAT (b.d.). Pobrano z: http://ec.europa.eu/eurostat. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-053608_QID_-426B227C_UID_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;GEO,L,Y,0;SPDEPS,L,Z,0;UNIT,L,Z,1;INDICATORS,C,Z,2;&zSelection=DS-053608SPDEPS,TOTALNOREROUTE;DS-053608 UNIT,PC_GDP;DS-053608INDICATORS, OBS_FLAG;&rankName1=SPDEPS_1_2_-1_2&rankName2=UNIT_1_2_-1_2&rankName3=INDICATORS_1_2_-1_2&rankName4=TIME_1_0_0_0&rankName5=GEO_1_2_0_1&sortC=ASC_-1_FIRST&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&empty=false&wai=false&time_mode=ROLLING&time_most_recent=true&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23.%23%23%23
http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00107
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Expenditure_on_social_protection,_2002–12_(%25_of_GDP)_YB15.png

Jabłoński, Ł. (2005). Teorie rozwoju gospodarczego a konwergencja ekonomiczna. Pobrano 25 marca 2015 z: http://www.univ.rzeszow.pl/pliki/Zeszyt13/13.pdf.

Eurofound (2014). Jakość życia na obszarach miejskich i wiejskich Europy. Luksemburg: Eurofound Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Kukuła, K. (2010). Statystyczne studium struktury agrarnej w Polsce (s. 27). Warszawa: Wyd. Nauk. PWN.

Malaga, K., Kliber, P. (2007). Konwergencja i nierówności regionalne w Polsce w świetle neoklasycznych modeli wzrostu (s. 22–25). Poznań: Wyd AE w Poznaniu.

KE (b.d.). Polityka regionalna. Europejski Fundusz Społeczny, portal Komisji Europejskiej. Pobrano dnia 12 marca 2016 z: http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/social-fund/.

Skrzypek, E. (2001). Czynniki kształtujące jakość życia. Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej „Ergonomia Niepełnosprawnym, Jakość Życia", Łódź 16-17.11.2001.

Społeczny wymiar strategii „Europa 2020". Sprawozdanie Komitetu Ochrony Socjalnej (2011). Streszczenie. Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Szarfenberg, R. (2011). Polityka społeczna i usługi społeczne. W: M. Grewiński, B. Więckowska (red.), Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce (s. 63–67). Warszawa: WSP TWP.

Tondl, G. (2001). Convergence after divergence? Regional Growth in Europe (s. 118). Wien – New York: Springer.

Wynagrodzenie minimalne w Polsce i w krajach Unii Europejskiej (b.d.). Sedlak&Sedlak. Pobrano 20 czerwca 2015 z: http://wynagrodzenia.pl/files/raporty-pdf/Wynagrodzenie_minimalne_w_PL_i_UE.pdf.

THE LEVEL AND QUALITY OF LIFE IN THE COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE. CONVERGENCE OR DIVERGENCE?

Summary. The objective was to analyse certain aspects of poverty and the operation of the safety system before the limiting social exclusion and poverty. In the paper an attempt to answer the question: Is social policy between the new Member States and the countries of the "old Union" (EU15) the phenomenon of convergence or divergence? Research material were data from Eurostat and European Commission reports. The results of the comparative analysis of macroeconomic indicators of countries belonging to the European Union have not given a clear reply to the question. In turn, poverty rate analysis has shown that the most vulnerable population is living in sparsely populated rural areas. Also the problem of system solutions used in order to reduce poverty and, in particular, the level and dynamics of changes in the minimum wages was discussed. Besides, size and financial structure were analysed for the implementation of operations in the framework of social policy. On the basis of the obtained research results, it was found that in the new Member States, the financial assistance granted in the framework of social protection is about half lower than in the EU15 countries. There is still a large variation between EU countries in terms of economic development and the level of social services that directly impact the living conditions of the inhabitants.

Key words: level and quality of life, the risk of poverty, social policy, convergence

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 14.03.2016