

Dorota Kawiorska, Agnieszka Witoń

UBÓSTWO I WYKLUCZENIE SPOŁECZNE W KONTEKŚCIE STRATEGII „EUROPA 2020”: POSTĘPY W REALIZACJI*

WPROWADZENIE

Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest jednym z wyraźnie określonych celów Unii Europejskiej. Jego realizacja wymaga i w praktyce następuje poprzez podejmowane przez Unię działania służące koordynacji współpracy państw członkowskich w obszarze polityki społecznej, zatrudnienia oraz ochrony socjalnej, w tym te ukierunkowane na rozwój gospodarczy sprzyjający inkluzji społecznej¹.

W działania te wpisuje się, przyjęta w 2010 roku przez Radę Europejską, dziesięcioletnia strategia rozwoju Unii „Europa 2020”, będąca z jednej strony odpowiedzią na problemy i wyzwania związane z kryzysem finansowym i recesją gospodarczą, a z drugiej, próbą korekty europejskiego modelu wzrostu gospodarczego. W strategii wskazane zostały trzy najważniejsze czynniki wzrostu gospodarczego wspierane przez działania zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym: wzrost inteligentny (zwiększenie roli wiedzy, innowacji, edukacji i społeczeństwa cyfrowego), wzrost zrównoważony (bardziej przyjazna środowisku produkcja i efektywniejsze wykorzystanie zasobów przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencyjności) oraz wzrost sprzyjający inkluzji

* Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego w 2015 roku.

¹ S. Kraatz, *The fight against poverty, social exclusion and discrimination*, Fact Sheets on the European Union [online] 2015, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.9.html [dostęp: 15.12.2015].

społecznej (zwiększenie udziału w rynku pracy i poziomu wykształcenia oraz walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym)².

Wśród pięciu głównych celów strategii, walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym po raz pierwszy została wyróżniona jako odrębny i wiążący dla całej Unii cel zaplanowany do osiągnięcia w perspektywie do 2020 roku. Mając na uwadze zróżnicowanie poziomu życia w państwach członkowskich wynikające z istniejących różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym w tych państwach, a także z wpływu, jaki na ten rozwój miał kryzys gospodarczy w ostatnich latach, w pracy starano się zweryfikować hipotezę badawczą postulującą, że przyjęty w ramach strategii „Europa 2020” dla całej Unii ilościowy parametr zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 20 mln był zbyt ambitny, a prawdopodobieństwo jego realizacji w perspektywie pozostałych 2 lat jest znikomem³.

W celu weryfikacji powyższej hipotezy badawczej wyodrębnione zostały następujące etapy analizy. W pierwszej części opracowania przedstawiono krótką charakterystykę wybranych aspektów zagadnienia ubóstwa i wykluczenia społecznego: przybliżono rozumienie kategorii ubóstwa i pojęć mu pokrewnych na poziomie Unii Europejskiej, wskazano podstawy prawne działań UE w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz wyjaśniono sposób pomiaru tego zjawiska w ramach strategii „Europa 2020”. W drugiej części pokrótce omówiono metodę przeprowadzonych badań. Część trzecia – empiryczna, w ramach której w pierwszej kolejności, z wykorzystaniem metod taksonomii numerycznej, analizie zostały poddane trzy wskaźniki definiujące poziom zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego w państwach członkowskich UE w 2014 roku. Celem tego badania było wyróżnienie grup krajów podobnych pod względem wartości przyjętych wskaźników cząstkowych. Następnie, na podstawie danych statystycznych, dokonano analizy zjawiska zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym w krajach UE, a także stopnia realizacji deklarowanych celów krajowych w horyzoncie czasowym 2008–2014. Część czwarta to wnioski końcowe.

² Delegation of the European Union to the United States of America, *Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable, and Inclusive Growth*, EU Fact Sheets [online] 2010, <http://www.euintheus.org/resources-learning/eu-fact-sheets/august-2010-europe-2020-a-european-strategy-for-smart-sustainable-and-inclusive-growth/europe-2020-a-european-strategy-for-smart-sustainable-and-inclusive-growth/> [dostęp: 15.11.2015].

³ Stopień realizacji celów strategii w obszarach, w których za rok bazowy przyjęto rok 2008 (a tak było w przypadku ubóstwa i wykluczenia społecznego), oceniony zostanie według danych za rok 2018.

1. UBÓSTWO I WYKLUCZENIE SPOŁECZNE NA POZIOMIE UNII EUROPEJSKIEJ – WYBRANE ASPEKTY

Na poziomie Unii Europejskiej podejście do zjawiska ubóstwa istotnie ewoluowało w stosunku do okresu powojennego: uległo ono zmianie polegającej na tym, że zjawisko to, uprzednio postrzegane, definiowane i mierzone w kategoriach ubóstwa absolutnego, zaczęło być postrzegane, definiowane i mierzone w kategoriach ubóstwa relatywnego. Podczas gdy dla koncepcji ubóstwa absolutnego istotą jest określona bezwzględna wysokość dochodu, to dla koncepcji ubóstwa relatywnego kluczowym kryterium jest poziom nierówności, czyli dystans między poziomem życia poszczególnych grup ludności.

Już w latach 70. i 80. XX wieku przyjęta w UE koncepcja ubóstwa była zbliżona do podejścia zaproponowanego przez Townsend'a, który posługiwał się pojęciem ubóstwa relatywnego (relatywna deprivacja) nawiązującego do „wymiaru partycypacji społecznej”. W ujęciu tego Autora relatywna deprivacja ma miejsce wówczas, gdy osoby nie mogą korzystać w ogóle lub w wystarczającym stopniu ze standardowych warunków życia – to znaczy żywienia, wyposażenia, świadczeń i usług – co uniemożliwia im spełnianie ich ról, uczestniczenie i postępowanie zgodnie ze zwyczajowymi zachowaniami, oczekiwanymi od nich z tytułu ich przynależności do społeczeństwa⁴. W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że w latach 90. w efekcie prowadzonego dyskursu akademickiego⁵ oraz objęcia przewodnictwa Komisji Europejskiej przez J. Delors'a widoczne było odchodzenie od koncepcji ubóstwa opartego na wykluczeniu finansowym na rzecz koncepcji wykluczenia społecznego⁶. Takie podejście pozwoliło na wielowymiarowe postrzeganie

⁴ P. Townsend, *The International Analysis of Poverty*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993, [za:] A.M. Brady, L. McKenzie, *Empirical Findings: Poverty*, [w:] J. Arpe, S. Milio, A. Stuchlik (eds.), *Social Policy Reform in the EU: A cross-national Comparison*, London School of Economics and Political Science, London 2015, s. 17.

⁵ Szerzej na temat ewolucji pojęć, definicji i koncepcji teoretycznych dotyczących ubóstwa i wykluczenia społecznego zob. R. Szarfenberg, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Wykłady*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006, s. 17–49.

⁶ S. Kröger, *The commonly agreed indicators in the context of the OMC/incl.: Challenges and limitations*, Paper prepared for the French-German workshop on „Governance, Law and Technology”, Centre Marc Bloch, Berlin, 7 December 2004 [online], www.uni-goettingen.de/en/.../kroeger_Indicators.pdf [dostęp: 4.12.2015].

zjawiska ubóstwa i znalazło swój wyraz w przyjętych na poziomie Unii definicjach pojęć: ubóstwo, wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna⁷:

- **Ubóstwo:** osoby uważane są za żyjące w ubóstwie, jeśli ich dochody i zasoby są na tyle niewystarczające, że uniemożliwiają im one osiągnięcie poziomu życia uznanego za wystarczający w społeczeństwie, w którym żyją. Z powodu ich ubóstwa mogą one zostać dotknięte wieloma niekorzystnymi zjawiskami wynikającymi z bezrobocia, niskich dochodów, złych warunków mieszkaniowych, nieodpowiedniej opieki zdrowotnej czy barier w dostępie do kształcenia, korzystania z kultury, sportu i rekreacji. Osoby te są często marginalizowane i wykluczone z udziału w różnego rodzaju działalności (gospodarczej, społecznej i kulturalnej), która jest normą dla innych ludzi, a ich dostęp do praw podstawowych może być ograniczony.
- **Wykluczenie społeczne:** proces, poprzez który pewne osoby wypychane są na margines społeczeństwa oraz uniemożliwia się im pełne uczestnictwo w życiu społecznym ze względu na ich ubóstwo bądź brak podstawowych kwalifikacji i możliwości uczenia się przez całe życie lub w wyniku dyskryminacji. To oddala je od możliwości zdobycia pracy, dochodów oraz wykształcenia, a także od powiązań społecznych i środowiskowych oraz możliwości działania w ich obrębie. Mają one niewielki dostęp do władzy i organów podejmujących decyzje, a tym samym często czują, że są bezsilne i że nie mogą przejąć kontroli nad decyzjami, które mają wpływ na ich życie codzienne.
- **Inkluzja społeczna:** proces, który zapewnia, aby osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym uzyskiwały możliwości i zasoby niezbędne do pełnego udziału w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym oraz do korzystania ze standardu życia i dobrobytu, uznawanych za normalne w społeczeństwie, w którym żyją. Gwarantuje im ono większy udział w podejmowaniu decyzji, które mają wpływ na ich życie oraz dostęp do ich praw podstawowych.

Przytoczone powyżej definicje uzupełniają i wzmacniają zrozumienie pojęć ubóstwa i wykluczenia społecznego również w kontekście podstaw prawnych działania Unii w tym zakresie. W aktualnym stanie prawnym wynikają one wprost z przepisów prawa pierwotnego – Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁸,

⁷ European Commission, *Joint Report on Social Inclusion 2004*, European Communities, Luxembourg, [online] 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf [dostęp: 1.04.2016].

⁸ Dz.U. UE, C 326 z 26.10.2012.

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁹, a także Karty Praw Podstawowych. W Traktacie o Unii Europejskiej pośród określonych w art. 3 celów i zadań Unii wymienione zostały: wspieranie wartości i dobrobytu jej narodów (ust. 1), a także zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz wspieranie sprawiedliwości i ochrony socjalnej (ust. 3 akapit drugi). Ich konkretyzacja następuje w dalszych przepisach prawa traktatowego, z których wynika m.in., że walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest jednym z aspektów unijnej polityki społecznej, będącej przedmiotem unormowań zawartych w tytule X TFUE (art. 151–161 TFUE). W ramach tej polityki Unia wraz z państwami członkowskimi dąży do promowania zatrudnienia, poprawy warunków życia i pracy, aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiedniej ochrony socjalnej, dialogu między partnerami społecznymi, rozwoju zasobów ludzkich pozwalającego podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałania wykluczeniu (art. 151 TFUE). W dziedzinach unijnej polityki społecznej Komisja dla osiągnięcia tych celów zachęca do współpracy między państwami członkowskimi oraz ułatwia koordynację ich działań (art. 156 TFUE).

Warto nadmienić, że walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony zyskała wymiar horyzontalny, bowiem zgodnie z zawartą w art. 9 TFUE klauzulą przekrojową Unia, przy określaniu i realizacji wszystkich swoich polityk i działań, bierze pod uwagę wymogi związane m.in. z zapewnieniem ‘odpowiedniej ochrony socjalnej’ oraz ‘zwalczaniem wykluczenia społecznego’¹⁰. Klauzula ta ma istotne znaczenie praktyczne jeśli wziąć pod uwagę, że znajduje ona zastosowanie we wszystkich dziedzinach działalności UE i opiera się na założeniu, że wymienione wymogi stanowią w każdym przypadku element składowy tych działań.

Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest także przedmiotem Karty Praw Podstawowych, która po wejściu w życie Traktatu z Lizbony ma moc równą traktatom¹¹. Zgodnie z art. 34 ust. 3 Karty:

„w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”.

⁹ Dz.U. UE, C 326 z 26.10.2012.

¹⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE, C 306, z 17.12.2007.

¹¹ Dz.U. UE C 83 z 30.03.2010.

W nawiązaniu do zmian wprowadzonych w prawie pierwotnym Traktatem z Amsterdamu (1997), Traktatem z Nicei (2001) i Traktatem z Lizbony (2007) Unia kontynuuje swoje dotychczasowe działania w omawianym zakresie m.in. poprzez przyjmowane przez Radę Europejską programy gospodarczo-społeczne w formie ogólnych strategii rozwojowych¹². Wyznaczają one długookresowe kierunki rozwoju Unii, a w ich ramach uwzględnia się kwestie inkluzji społecznej. Przyjęta w 2000 r. tzw. Strategia Lizbońska¹³ koncentrowała się na stworzeniu warunków zapewniających gospodarce unijnej status gospodarki najbardziej konkurencyjnej na świecie poprzez oddziaływanie na wzrost zatrudnienia, wdrażanie reform ekonomicznych i wzmacnianie spójności społecznej¹⁴. Była ona odpowiedzią na wyzwania globalizacji i starzenia się społeczeństw. W kolejnej i aktualnie realizowanej strategii rozwojowej „Europa 2020” priorytetami są wypracowanie inteligentnych, zrównoważonych i sprzyjających włączeniu społecznemu gospodarek europejskich¹⁵. W celu ich efektywnej realizacji Komisja Europejska zaproponowała pięć powiązanych ze sobą głównych celów do osiągnięcia do 2020 roku: wzrost zatrudnienia, inwestycje w badania i rozwój, ochrona klimatu i zrównoważone wykorzysta-

¹² W latach 1975–1994 Europejska Wspólnota Gospodarcza podejmowała działania służące zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego w postaci realizowanych projektów i programów. Więcej na temat ewolucji wspólnotowych programów i projektów ukierunkowanych na zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego zob. R. Szarfenberg, *Marginalizacja...*, *op. cit.*, s. 93–96.

¹³ Lisbon European Council, *Presidency Conclusions*, 23 and 24 march 2000 [online], http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm [dostęp: 12.12.2015].

¹⁴ Filarami tej strategii były: wzmocnienie innowacyjności gospodarki europejskiej, liberalizacja jej określonych rynków, aktywizacja przedsiębiorczości oraz zwiększenie spójności społecznej poprzez modernizację europejskiego modelu społecznego, inwestowanie w ludzi oraz walkę z wykluczeniem społecznym, zob. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, wyd. I, Warszawa 2002.

¹⁵ Jednym z narzędzi służących realizacji obydwu strategii była przyjęta w trakcie szczytu lizbońskiego koncepcja tzw. otwartej metody koordynacji (OMC), która w praktyce okazała się skutecznym mechanizmem wzmacniającym współpracę między państwami członkowskimi oraz jej koordynację na poziomie unijnym. Metoda ta obejmuje: a) ustalenie wytycznych (*guidelines*) Unii wraz z odpowiednimi ramami czasowymi osiągnięcia wyznaczonych celów w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej, b) wprowadzenie jakościowych i ilościowych wskaźników (*indicators*) oraz punktów odniesienia (*benchmarks*), c) przełożenie tych wytycznych na polityki narodowe i regionalne oraz d) okresową obserwację, przegląd i ocenę (*peer review*), zob. A. Gruszczak, *Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie – Natolin, Warszawa 2006, s. 8; szerzej na temat tej metody zob. także s. 7–15 tego opracowania.

nie energii, poprawa poziomu edukacji społeczeństwa, a także zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym¹⁶.

Opisanym celom strategii „Europa 2020” przypisane zostały określone parametry ilościowe. W przypadku celu odnoszącego się do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym założono zmniejszenie liczby Europejczyków żyjących poniżej krajowego progu ubóstwa o 25% w stosunku do roku 2008, co w praktyce wymaga wyciągnięcia z ubóstwa ponad 20 mln osób do 2018 roku. Na potrzeby statystycznego pomiaru i monitorowania tego celu przyjęty został zagregowany wskaźnik ubóstwa i wykluczenia społecznego (ARPE¹⁷). Został on skonstruowany według trzech szczegółowych wskaźników traktowanych jako kryteria identyfikacji osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a mianowicie¹⁸:

- 1) zagrożenie ubóstwem po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych,
- 2) pogłębiona deprivacja materialna,
- 3) bardzo niska intensywność pracy w gospodarstwie domowym.

Dla celów łącznego pomiaru zjawiska zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym osoby, które zostały uznane za zagrożone na podstawie dwóch lub więcej powyższych kryteriów, liczone są tylko raz w ramach zagregowanego wskaźnika ARPE.

2. METODA BADAWCZA

W pracy wykorzystano dane dotyczące wskaźników związanych z pomiarem zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego z uwzględnieniem jego trzech kryteriów: zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych, pogłębionej deprivacji materialnej oraz bardzo niskiej

¹⁶ European Commission, *Communication from the Commission, EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 3.3.2010, (COM(2010) 2020) [online], <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%200007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> [dostęp: 27.04.2015].

¹⁷ At risk of poverty or social exclusion (ARPE).

¹⁸ Szerzej na temat wymienionych wskaźników, ich definicji, metodologii i algorytmów naliczania zob. GUS, *Dezagregacja wskaźników strategii Europa 2020 na poziomie nts 2 z zakresu pomiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego*, M. Fijałkowska (kierownik merytoryczny) [online], stat.gov.pl/download/gfx/.../pl/.../5803/1/.../raport_metodologiczny_.pdf [dostęp: 28.11.2015], s. 17–24.

intensywności pracy w gospodarstwie domowym. Dodatkowo posłużono się danymi ilustrującymi sytuację gospodarczą w badanych krajach.

Źródłem danych statystycznych były bazy Eurostat oraz raporty Komisji Europejskiej i państw członkowskich tworzone w związku z realizacją semestru europejskiego (zalecenia Komisji dla poszczególnych krajów, dokumenty robocze służb Komisji, dokumenty krajowe, w tym krajowe programy reform, programy stabilności i programy konwergencji).

Przyjęty w opracowaniu w odniesieniu do analizy zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego okres badawczy 2008–2014 odpowiada dostępności danych odnoszących się do realizacji celów strategii „Europa 2020”. Wybór roku 2008 jako początku analizy podyktowany jest faktem, że cel strategii „Europa 2020” w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym odnosi się do tego właśnie roku jako bazowego. W wyjątkowych przypadkach (braku najnowszych danych, przyjęcia za rok bazowy wartości wskaźników z innych lat) ramy czasowe analizy są krótsze.

W badaniu wykorzystano także metody taksonomii numerycznej. Dla wyróżnienia grup krajów podobnych pod względem wartości wskaźników cząstkowych, tj. odsetka populacji zagrożonej ubóstwem, doświadczającej deprywacji materialnej lub żyjącej w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy, zastosowano aglomeracyjną metodę Warda. Macierz odległości niezbędną do przeprowadzenia analizy skupień skonstruowano wykorzystując odległości euklidesowe pomiędzy obiektami.

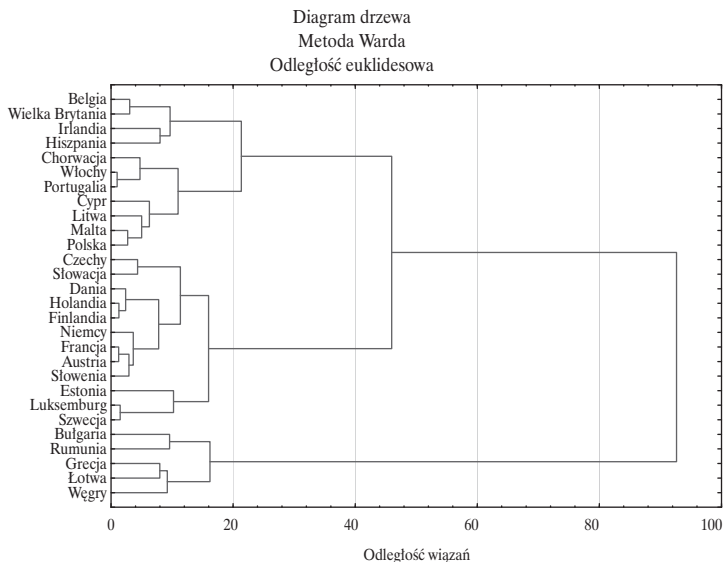
3. ANALIZA EMPIRYCZNA

W pierwszej części analizy badaniu zostały poddane trzy wymiary (wskaźniki cząstkowe) determinujące poziom zjawiska ubóstwa lub wykluczenia społecznego (wskaźnik zagregowany AROPE) w każdym z państw członkowskich UE w 2014 roku. Przedstawione poniżej wyniki grupowania wskazują na możliwość wyróżnienia w obrębie Unii Europejskiej co najmniej trzech głównych skupień państw członkowskich charakteryzujących się w 2014 roku zbieżnymi wartościami jednego lub więcej z analizowanych wymiarów.

Proces grupowania krajów członkowskich w wyraźny sposób podzielił je na skupienia łączące kraje o najlepszej, średniej i najgorszej sytuacji pod względem analizowanych kryteriów. Co więcej, podział ten w niemal idealny sposób odzwierciedla sytuację w krajach UE pod względem wartości zagregowanego wskaźnika AROPE.

Rysunek 1

Wyniki grupowania państw UE według trzech cząstkowych wskaźników pomiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego dla roku 2014: diagram drzewa



Źródło: opracowanie własne w programie Statistica.

Do grupy „liderów” (skupienie drugie na diagramie i w tabeli) zaliczyć należy 12 krajów UE: Czechy, Słowację, Danię, Holandię, Finlandię, Niemcy, Francję, Austrię, Słowenię, Estonię, Luksemburg i Szwecję. Kraje te w 2014 r. charakteryzowały się najmniejszym udziałem populacji doświadczającej deprivacji materialnej oraz żyjącej w gospodarstwach o niskiej intensywności pracy. W większości z nich (poza Estonią) również wskaźnik zagrożenia ubóstwem nie przekroczył wartości średniej dla wszystkich krajów Unii. W rankingu państw członkowskich kraje te pod względem zagregowanego wskaźnika (ARPE) zajmują czołowe pozycje (rys. 2). Udział populacji zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym wahał się w tej grupie od 14,8% w Czechach do 20,6% w Niemczech, co plasuje kraje te zdecydowanie poniżej średniej wartości dla całej UE (24,4%). Wyjątkiem była Estonia, którą znaleźć można dopiero w środku rankingu krajów „średniaków” (ARPE = 26%).

Tabela 1

**Wyniki grupowania trzech cząstkowych wskaźników pomiaru ubóstwa
i wykluczenia społecznego wśród państw UE dla roku 2014**

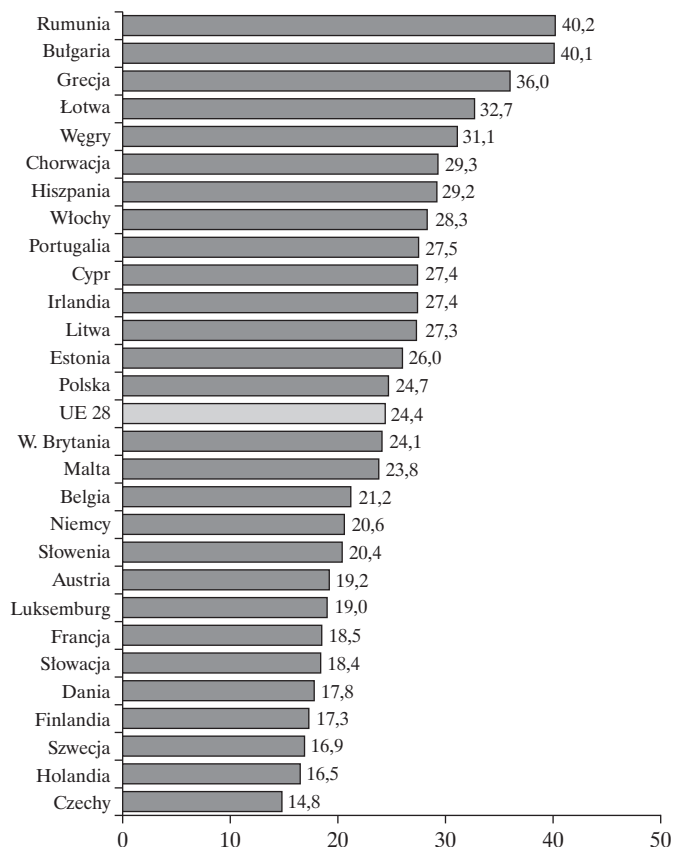
Państwo	Niska intensywność pracy w gospodarstwie domowym (odsetek populacji w 2014 r.)	Ryzyko ubóstwa po transferach (odsetek populacji w 2014 r.)	Deprywacja materialna (odsetek populacji w 2014 r.)
Grupa 1: kraje o umiarkowanych wartościach wskaźników			
Belgia	14,6	15,5	5,9
W. Brytania	12,2	16,8	7,3
Irlandia	21,0	15,3	8,4
Hiszpania	17,1	22,2	7,1
Chorwacja	14,7	19,4	13,9
Włochy	12,1	19,4	11,6
Portugalia	12,2	19,5	10,6
Cypr	9,7	14,4	15,3
Litwa	8,8	19,1	13,6
Malta	9,8	15,9	10,2
Polska	7,3	17,0	10,4
Grupa 2: kraje o najmniejszych wartościach wskaźników deprywacji i udziału gospodarstw o niskiej intensywności pracy; kraje o najlepszej sytuacji ogólnej			
Czechy	7,6	9,7	6,7
Słowacja	7,1	12,6	9,9
Dania	12,1	11,9	3,2
Holandia	10,2	11,6	3,2
Finlandia	10,0	12,8	2,8
Niemcy	10,0	16,7	5,0
Francja	9,6	13,3	4,8
Austria	9,1	14,1	4,0
Słowenia	8,7	14,5	6,6
Estonia	7,6	21,8	6,2
Luksemburg	6,1	16,4	1,4
Szwecja	6,4	15,1	0,7
Grupa 3: kraje o zdecydowanie największych wartościach wskaźnika deprywacji materialnej oraz dużych wartościach wskaźnika ryzyka ubóstwa			
Bułgaria	12,1	21,8	33,1
Rumunia	6,4	25,4	26,3
Grecja	17,2	22,1	21,5
Łotwa	9,6	21,2	19,2
Węgry	12,2	14,6	23,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Grupa „średniaków” skupiała takie kraje, jak Belgia, Wielka Brytania, Irlandia, Hiszpania, Chorwacja, Włochy, Portugalia, Cypr, Litwa, Malta oraz Polska (skupienie pierwsze na diagramie i w tabeli). Kraje te w 2014 roku charakteryzowały się umiarkowanymi wartościami analizowanych wskaźników. Miało to swoje odzwierciedlenie w rankingu krajów UE klasyfikowanych według wskaźnika AROPE: kraje z tego skupienia zajmowały środkowe miejsca w rankingu (rys. 2). Udział populacji zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym był w tych krajach zbliżony do wielkości średniego udziału dla całej Unii: od 21,2% w Belgii do 29,3% w Chorwacji.

Rysunek 2

**Zagrożeni ubóstwem i wykluczeniem społecznym (ARPE) w 2014 roku
(% populacji)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

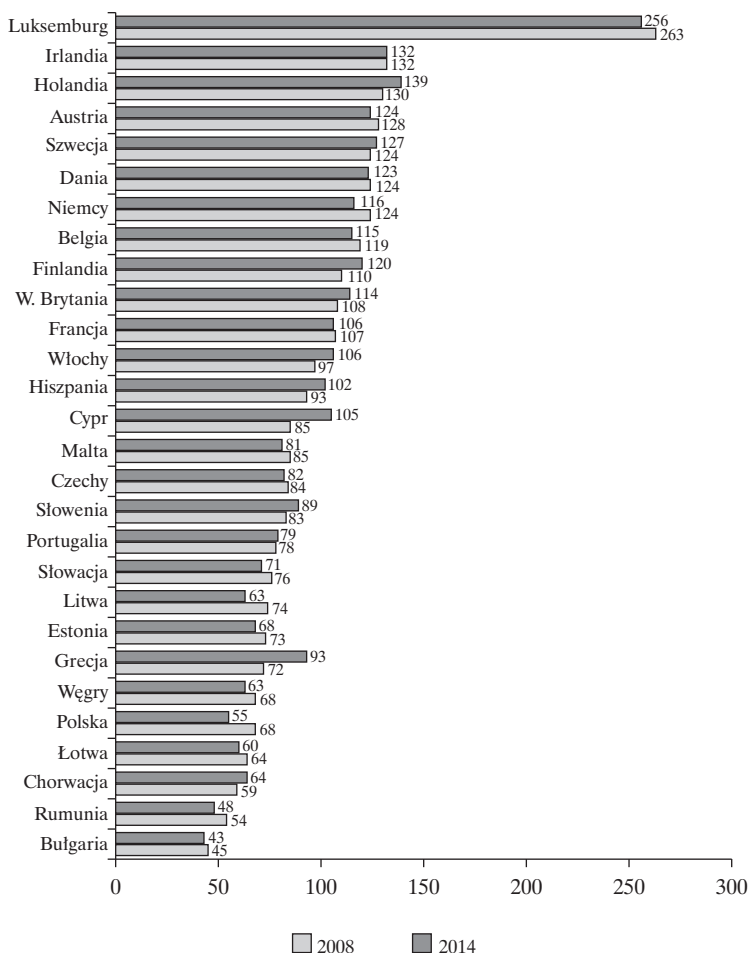
Ostatnie skupienie tworzyły: Bułgaria, Rumunia, Grecja, Łotwa oraz Węgry. Jest to grupa krajów, przed którymi stoi największe wyzwanie w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, bo sytuacja w nich, zwłaszcza w zakresie deprivacji materialnej, ale i zagrożenia ubóstwem, jest zdecydowanie gorsza niż w pozostałych państwach członkowskich. W rankingu według AROPE państwa należące do tego skupienia znajdowały się na jego końcu (rys. 2). Udział populacji zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym był tam dużo większy niż średnia dla całej UE: od 31,1% na Węgrzech do 40,2% w Rumunii.

Uzyskane rezultaty grupowania państw członkowskich, jak i pozycja każdego z tych państw w ramach jednego z trzech wyróżnionych skupień (o najlepszej, średniej i najgorszej sytuacji pod względem analizowanych kryteriów), były w dużym stopniu zdeterminowane ogólnym poziomem rozwoju gospodarek tych krajów. Spośród 28 państw Unii Europejskiej, 13 z nich to tzw. nowe państwa członkowskie o zdecydowanie niższym poziomie rozwoju gospodarczego w stosunku do 15 krajów tzw. starej Unii. Ten dystans rozwojowy pomiędzy „nowymi” i „starymi” państwami Unii bezpośrednio przełożył się na dystans dzielący te państwa w zakresie odnotowanego poziomu zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w szczególności poziomu deprivacji materialnej. Można zaobserwować (por. rys. 2 i 3) występowanie bardzo silnej negatywnej korelacji: państwa o relatywnie niskim poziomie rozwoju charakteryzowały się wysokim poziomem wskaźnika zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym (np. Bułgaria, Rumunia, Węgry, Grecja, Łotwa, Chorwacja) i odwrotnie (np. Luksemburg, Holandia, Szwecja, Austria, Dania, Finlandia czy Belgia).

Nie mniej istotną determinantą odnotowanego w 2014 roku poziomu zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym był kryzys finansowy, który wpędził gospodarki wielu państw UE w głęboką recesję, skutkowałą wzrostem bezrobocia i narastaniem zjawiska spirali zadłużenia. W roku 2009, w którym kryzys osiągnął dno, PKB dla EU-28 (uwzględniając Chorwację) obniżył się średnio o 4,4%, a w latach 2008–2014 średnioroczne tempo wzrostu realnego PKB kształtowało się na poziomie 0,1%. Tytułem przykładu wskazać można na zmiany PKB na mieszkańca w Grecji, który w 2008 r. stanowił 93% średniej UE, a w 2014 r. – już tylko 72%. W przypadku Cypru wskaźnik ten spadł ze 105% do 85% średniej UE. Ogółem obniżenie wskaźnika relatywnego poziomu rozwoju gospodarczego w 2014 roku w stosunku do roku 2008 odnotowano w 10 państwach członkowskich (rys. 3).

Rysunek 3

Relatywny poziom rozwoju gospodarczego (EU 28 = 100), PKB na osobę, według PPS w 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Trudno się dziwić, że w tej sytuacji realizacja przyjętego w warunkach kryzysu i recesji gospodarczej celu strategii „Europa 2020”, jakim było zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w całej Unii z poziomu 116,5 mln osób zarejestrowanych w 2008 roku do 96,5 mln w 2018 roku napotyka poważne trudności. Sytuację tę dodatkowo komplikuje fakt, że przyjęty na poziomie UE cel wydobycia z ubóstwa i wykluczenia 20 mln osób do 2018 roku nie przekładał się bezpośrednio na przyjmowa-

ne w poszczególnych państwach członkowskich cele krajowe. Wyznaczony cel dla całej Unii nie wiązał się bowiem się z podziałem obciążeń między państwa członkowskie. Każde z państw zadeklarowało własne obciążenia, a część z nich zdecydowała się na monitorowanie swoich postępów w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym za pomocą innych wskaźników niż te przyjęte w ramach „Strategii 2020” dla całej Unii (zob. tabela 2). Krajowe cele wyrażone za pomocą wskaźnika innego niż liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym obrało dziewięć krajów Unii. Część z nich zamiast wskaźnika głównego (ARPE) wykorzystwała wskaźniki cząstkowe lub ich kombinacje. Tak było w przypadku Danii, Estonii i Łotwy. Sześć krajów, tj. Bułgaria, Irlandia, Niemcy, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania określiło swoje cele z wykorzystaniem wskaźników innych niż te przyjęte w ramach strategii „Europa 2020”.

Jak przedstawiono w tabeli 2 oraz na rysunku 4 stopień realizacji celów krajowych jest pośród badanych państw członkowskich bardzo zróżnicowany. Siedem z nich już w 2014 roku osiągnęło założony cel. Są to: Szwecja, Litwa, Czechy, Polska, Rumunia, a także Niemcy oraz Malta. Dwóm ostatnim udało się osiągnąć redukcje rzędu ponad 200% założonego celu krajowego. Kolejne trzy państwa są bardzo bliskie realizacji deklarowanych celów: Słowacja zrealizowała swój cel w 89%, Chorwacja w 93%, a Łotwa w 97,5%. Kraje te, z bardzo dużym prawdopodobieństwem, osiągną zakładane cele krajowe przed 2018 rokiem. Bułgaria i Austria to państwa, które poczyniły stosunkowo niewielkie lub umiarkowane postępy w realizacji swoich celów krajowych: Bułgaria zrealizowała do tej pory jedynie 11% założonego celu, natomiast Austria 38%. Opierając się na tych wynikach, można stwierdzić, że Austria ma stosunkowo realne szanse na osiągnięcie celu do 2020 roku, pod warunkiem przynajmniej utrzymania tempa zmian. Bułgaria bez znacznego przyspieszenia zmian najprawdopodobniej nie osiągnie zakładanego celu krajowego.

Dużą grupę państw członkowskich stanowią te kraje, które nie tylko nie poczyniły postępów w realizacji swoich celów krajowych, ale wręcz pogorszyły swoją sytuację w stosunku do sytuacji wyjściowej. Dotyczy to 15 państw, są to: Dania, Luksemburg, Cypr, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Słowenia, Włochy, Estonia, Portugalia, Węgry, Belgia, Francja, Finlandia i Holandia, z czego 11 to państwa zaliczane do grupy tzw. starej Unii. W siedmiu pierwszych z wymienionych państw sytuacja pogorszyła się znacząco. Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (lub ich odpowiednika w przypadku zastosowania przez kraj innego wskaźnika) zwiększyła się o liczbę przekraczającą planowaną redukcję. Najgorzej wypadają Dania i Luksemburg. W Danii wzrost liczby osób żyjących w gospodarstwach domowych

o niskiej intensywności pracy przekroczył sześciokrotność zakładanej redukcji, a w Luksemburgu wzrost liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym przekroczył czterokrotność zakładanej redukcji. W zasadzie wszystkie te 15 państw nie mają szans na osiągnięcie deklarowanych celów krajowych nawet do roku 2020.

Tabela 2

Realizacja celów krajowych w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

Kraj	Założony cel*	Stan w 2008 r. (w tys. osób)	Stan w 2014 r. (w tys. osób)	Zmiana (w tys. osób)
AT	-235 tys.	1 699	1 609	-90
BE	-380 tys.	2 194	2 339	145
BG	-260 tys. osób żyjących w ubóstwie finansowym (ang. <i>monetary poverty</i>)	1 608	1 580	-28
HR	-152 tys. (w stosunku do 2011 r.)	1 384***	1 243	-141
CY	-27 tys.	181	234	53
CZ	-30 tys. (lub przynajmniej utrzymanie poziomu z 2008 roku, czyli 15,3% populacji)	1 566	1 532	-34
DK	-22 tys. osób żyjących w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy	347	495	148
EE	-36,25 tys. (zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem po transferach do 15% populacji)	259	285	26
FI	-140 tys.	910	927	17
FR	-1 900 tys.	11 150	11 540	390
GR	-450 tys.	3 046	3 885	839
ES	-1 400 tys. – 1 500 tys.	11 124	13 402	2 278
NL	-100 tys. osób w wieku 0–64 żyjących w gospodarstwach domowych, w których nikt nie pracuje	1 613	1624****	11
IE	-200 tys. osób żyjących w ubóstwie (ang. <i>combined poverty</i>) (stałe ubóstwo, zagrożenie ubóstwem lub podstawowa deprivacja)	1 412**	1722****	310

Kraj	Założony cel*	Stan w 2008 r. (w tys. osób)	Stan w 2014 r. (w tys. osób)	Zmiana (w tys. osób)
LT	Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym do poziomu 814 tys.	910	804	-106
LU	-6 tys.	72	96	24
LV	-121 tys. osób zagrożonych ubóstwem i/lub żyjących w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy	574	456	-118
MT	-6,56 tys.	81	99	18
DE	-320 tys. długoterminowo bezrobotnych (-20%)	1 621	865	-756
PL	-1 500 tys.	11 491	9 337	-2 154
PT	-200 tys.	2 757	2 863	106
RO	-580 tys.	9 418	8 549	-869
SK	-170 tys.	1 111	960	-151
SI	-40 tys.	361	410	49
SE	Redukcja udziału osób w wieku 20–64, którzy nie należą do siły roboczej (poza studentami), są długoterminowo bezrobotni lub na długoterminowym urlopie zdrowotnym do poniżej 14%	14,4%**	12,6%	-1,8 p.p. (ok. 86 tys. os.)
HU	-450 tys.	2 794	3 035	241
GB	Istniejące cele ilościowe dotyczące ubóstwa dzieci zawarte w Child Poverty Act z 2010 r. i Child Poverty Strategy 2011–2014; poszczególne cele i stopień ich realizacji celów różny w różnych częściach Wielkiej Brytanii			
IT	-2 200 tys.	15 099	17 146	2 047
UE-28	-20 000 tys.	118 008	122 253	4 245

* jeśli nie zaznaczono inaczej, cel krajowy dotyczy osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym

** dane dla 2010 roku

*** dane dla 2011 roku

**** dane dla 2013 roku

Źródło: obliczenia własne na podstawie informacji państw członkowskich oraz danych Eurostat.

Rysunek 4

Stopień realizacji celów krajowych w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w poszczególnych krajach UE w roku 2014



Źródło: opracowanie własne.

Przy ocenie postępów Wielkiej Brytanii napotyka się trudności, co wynika ze stosowania przez nią wielu wskaźników, które dodatkowo są zróżnicowane w poszczególnych regionach kraju. Część wyników sugeruje poprawę sytuacji w zakresie ubóstwa dzieci, ale sytuacja w Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Płn. jest na tyle odmienna, że trudno ocenić szanse realizacji celu w przypadku tego kraju.

Oceniając postępy państw członkowskich w zakresie deklarowanych celów krajowych, można stwierdzić, że większości z tych krajów nie uda się zrealizować celów, mimo że łączna liczba osób, jaką państwa członkowskie w swoich deklaracjach planowały wydobyc z ubóstwa do 2018 roku, stanowiła niewiele ponad połowę (10,7 mln) celu unijnego (20 mln). Co więcej, z analizy danych wynika, że do roku 2014 wzrost liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym we wszystkich państwach członkowskich łącznie przekroczył 20% przyjętej w strategii redukcji.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona w pracy analiza problematyki walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w kontekście realizacji strategii „Europa 2020” pozwala na sformułowanie kilku końcowych wniosków.

Po pierwsze, zarówno w dyskursie teoretycznym, podstawach traktatowych, jak i działaniach podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej we współpracy z państwami członkowskim podkreśla się znaczenie wielowymiarowego postrzegania zjawiska ubóstwa. Pozwala to, prowadząc badania, w większym stopniu uwzględniać przyczyny zróżnicowanych form deprivacji, a także bariery i procesy, które determinują wykluczenie z udziału w życiu społecznym, politycznym czy kulturowym. Wymiernym efektem wielowymiarowego podejścia do zjawiska ubóstwa w jego statystycznym pomiarze było uwzględnienie trzech wskaźników cząstkowych, dzięki czemu w większym stopniu możliwe było porównanie standardów życia w 28 państwach członkowskich.

Po drugie, pozycja poszczególnych państw członkowskich zakwalifikowanych do jednego z trzech wyróżnionych w obrębie UE 28 skupień, łączących kraje o najlepszej, średniej i najgorszej sytuacji pod względem analizowanych kryteriów dla 2014 roku, była silnie zdeterminowana ogólnym poziomem rozwoju gospodarczego poszczególnych państw UE oraz skutkami kryzysu finansowego i recesji gospodarczej.

Po trzecie, biorąc pod uwagę, że większość państw członkowskich UE została w poważnym stopniu dotknięta recesją gospodarczą w 2009 roku oraz fakt, iż suma deklarowanych krajowych celów w zakresie ograniczenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym jedynie w niewielkim stopniu przekraczała połowę z założonego dla całej Unii celu, uprawnione wydaje się stwierdzenie, że dokonana przez Komisję Europejską w latach 2009–2010 ocena sytuacji gospodarczej państw członkowskich, jak i możliwości jej ewolucji w kolejnych latach, okazała się zbyt optymistyczna, a przyjęty w strategii ilościowy parametr dla realizacji wyznaczonego celu, w kontekście całej UE, zbyt wygórowany. Zbyt ambitne okazały się też liczne cele krajowe.

Po czwarte, badania należy kontynuować w kierunku oceny skuteczności oddziaływania polityki społecznej na skalę zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem roli automatycznych stabilizatorów, jak i wdrażanych programów o charakterze osłonowym jako niezbędnych mechanizmów dostosowawczych w sytuacji szoków gospodarczych.

BIBLIOGRAFIA

- Brady A.M., McKenzie L., *Empirical Findings: Poverty*, [w:] J. Arpe, S. Milio, A. Stuchlik (eds.), *Social Policy Reform in the EU: A cross-national Comparison*, London School of Economics and Political Science, London 2015.
- Delegation of the European Union to the United States of America, *Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable, and Inclusive Growth*, EU Fact Sheets [online] 2010, <http://www.euintheus.org/resources-learning/eu-fact-sheets/august-2010-europe-2020-a-european-strategy-for-smart-sustainable-and-inclusive-growth/europe-2020-a-european-strategy-for-smart-sustainable-and-inclusive-growth/> [dostęp: 15.11.2015].
- European Commission, *Joint Report on Social Inclusion 2004*, European Communities, Luxembourg, [online] 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf [dostęp: 1.04.2016].
- European Commission, *Communication from the Commission, EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 3.3.2010, (COM(2010) 2020) [online], <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> [dostęp: 27.04.2015].
- Gruszczak A., *Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie – Natolin, Warszawa 2006.
- GUS, *Dezagregacja wskaźników strategii Europa 2020 na poziomie 2 z zakresu pomiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego*, M. Fijałkowska (kierownik merytoryczny) [online], stat.gov.pl/download/gfx/.../pl/.../5803/1/.../raport_metodologiczny_.pdf [dostęp: 28.11.2015].
- GUS, *Europejskie badanie dochodów i warunków życia (EU-SILC) w 2013 r.*, Notatka informacyjna z dn. 22.12.2014 [online], http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/7/5/1/euro_badanie_dochodow_i_warunkow_zycia_-eu-silc-_w_2013.pdf [dostęp: 26.11.2015].
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 83 z 30.03.2010.
- Kraatz S., *The fight against poverty, social exclusion and discrimination*, Fact Sheets on the European Union [online] 2015, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.9.html [dostęp: 15.12.2015].
- Kröger S., *The commonly agreed indicators in the context of the OMC/incl.: Challenges and limitations*, Paper prepared for the French-German work-

- shop on „Governance, Law and Technology“, Centre Marc Bloch, Berlin, 7 December 2004 [online], www.uni-goettingen.de/en/.../kroeger_Indicators.pdf [dostęp: 4.12.2015].
- Lisbon European Council, *Presidency Conclusions*, 23 and 24 march 2000 [online], http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm [dostęp: 12.12.2015].
- Szarfenberg R., *Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Wykłady*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE. C 306. z 17.12.2007.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE, C 326 z 26.10.2012.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. UE, C 326 z 26.10.2012.
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, wyd. I, Warszawa 2002.

UBÓSTWO I WYKLUCZENIE SPOŁECZNE W KONTEKŚCIE STRATEGII „EUROPA 2020”: POSTĘPY W REALIZACJI

Streszczenie

Celem artykułu było zbadanie stopnia realizacji celu strategii „Europa 2020” w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym na półmetku funkcjonowania strategii. Dodatkowo, celem była także analiza stopnia realizacji celów krajowych w poszczególnych państwach UE. Postawiona hipoteza badawcza postulowała, że przyjęty w ramach strategii „Europa 2020” dla całej Unii ilościowy parametr zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 20 mln był zbyt ambitny, a prawdopodobieństwo jego realizacji w przyjętym w ramach strategii horyzoncie czasowym jest znikome. W badaniu zastosowano metody analizy danych statystycznych, a także metodę aglomeracyjną Warda. Przeprowadzone analizy pozwalają na stwierdzenie, że przyjęty w strategii ilościowy parametr dla realizacji wyznaczonego celu, w kontekście całej UE, jest zbyt wygórowany. Zbyt ambitne okazały się też liczne cele krajowe.

POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IN THE CONTEXT OF THE STRATEGY „EUROPE 2020”: PROGRESS OF IMPLEMENTATION

Summary

The aim of the article is to evaluate progress in achieving the „Europe 2020” target concerning the reduction of the number of people living in poverty or social exclusion at the middle of the Strategy’s duration. The additional aim is to evaluate progress in achieving the national targets. We formulate a hypothesis that the EU-wide „Europe 2020” target concerning the reduction of the number of people living in or at risk of poverty or social exclusion by 20 million was too ambitious, and that the probability of its implementation in the set time limits is very low. To verify this hypothesis a statistical data analysis methods have been used, as well as Ward’s agglomeration method. The conducted analyses show that the Strategy’s EU-wide target was too high and unreasonable. Many of the national targets are also proved to be too ambitious.

НИЩЕТА И СОЦИАЛЬНАЯ ИЗОЛЯЦИЯ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ „ЕВРОПА 2020”: ПРОГРЕСС В РЕАЛИЗАЦИИ

Резюме

Целью статьи является определение степени реализации цели стратегии „Европа 2020” в области борьбы с нищетой и социальной изоляцией как промежуточный этап функционирования данной стратегии. Кроме основной, дополнительной целью был также анализ степени реализации национальных задач в отдельных государствах ЕС. Постулат представленной исследовательской гипотезы гласил, что принятый в рамках стратегии «Европа 2020» для всего Евросоюза количественный параметр снижения численности людей, подверженных нищете и социальной изоляции на 20 миллионов оказался слишком амбициозным, а вероятность его реализации в течение оставшихся двух лет является ничтожной. В исследовании были использованы методы анализа статистических данных, а также метод агломерации Уорда. Проведённые исследования позволяют утверждать, что принятый во главу стратегии количественный параметр для реализации поставленной цели, в контексте всего Евросоюза является слишком завышенным. Слишком амбициозными оказались также многочисленные внутренние национальные задачи государств.