

Maria Piotrowska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ROLA INSTYTUCJI W REDUKOWANIU UBÓSTWA

Streszczenie: Konceptualizacja biedy nadaje kształt strategiom redukowania ubóstwa. Jeżeli uzna się, że ubóstwo jest wynikiem powiązań między procesami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi, wówczas strategia redukowania biedy musi opierać się na trzech filarach: wzroście gospodarczym, rozwoju społecznym oraz zarządzaniu państwem. Instytucje oddziałują na wszystkie trzy. Analiza ich natury pozwoli na pogłębienie wiedzy o sposobach łagodzenia ubóstwa.

Celem artykułu jest zidentyfikowanie głównych instytucji, które mogą przyczynić się bezpośrednio lub pośrednio do redukowania biedy, oraz określenie mechanizmów, poprzez które instytucje te wpływają na ubóstwo. Główna teza sprowadza się do stwierdzenia, że współcześnie przewaga krajów bogatych nie leży w kapitale, ale w instytucjach. Powodem ubóstwa jest brak właściwych instytucji.

Słowa kluczowe: ubóstwo, instytucje, wzrost gospodarczy, spójność społeczna, jakość rządzenia.

1. Wstęp

Strategia redukowania ubóstwa powinna opierać się na trzech filarach: wzroście gospodarczym, rozwoju społecznym oraz dobrym zarządzaniu państwem. Instytucje i polityki ekonomiczne, społeczne, kulturalne i polityczne oddziałują na wszystkie trzy filary tej strategii. Celem artykułu jest zidentyfikowanie głównych instytucji, które mogą przyczynić się bezpośrednio lub pośrednio do redukowania biedy, oraz określenie mechanizmów, poprzez które instytucje te wpływają na ubóstwo. Realizacja tych dwóch zadań pozwoli na weryfikację tezy, że podstawowym powodem ubóstwa jest brak właściwych instytucji. W artykule przyjmuje się rozróżnienie między instytucjami a politykami, definiując instytucje jako „reguły gry” w społeczeństwie, kształtujące wzajemne oddziaływanie ludzi na siebie¹, natomiast polityki jako instrumenty, poprzez które rząd może zmieniać „reguły gry”².

Struktura artykułu jest następująca: w pierwszej części są omówione różne poglądy na temat definicji ubóstwa, a następnie jest przeprowadzona dyskusja na temat

¹ D.C. North, *Institutions*, „Journal of Economics Perspectives” 1991, no. 5 (4).

² R. Hasan, D. Mitra, M. Ulubasoglu, *Institutions and policies for growth and poverty reduction: the role of private sector development*, ERD Working Paper no. 82, 2006, s. 6.

wpływu instytucji na trzy filary strategii redukowania ubóstwa: na wzrost gospodarczy, rozwój społeczny oraz dobre zarządzanie państwem. Artykuł kończą wnioski dotyczące roli instytucji ekonomicznych, społecznych i politycznych w zmniejszaniu ubóstwa.

2. Definicje ubóstwa

Badacze zajmujący się ubóstwem posługują się różnymi definicjami tego zjawiska³. Są zatem wąskie i szerokie definicje ubóstwa, definicje koncentrujące się na dochodzie, na warunkach życia lub na możliwościach stojących przed jednostką. Z uwagi na sposób pomiaru wyróżnia się ubóstwo absolutne i względne.

Wąska definicja akcentuje niezdolność ubogich do partycypacji społecznej, wynikającą z braku zasobów⁴. Szeroka definicja ubóstwa obejmuje materialny rdzeń oraz czynniki relacyjno-symboliczne związane z biedą: brak udziału w podejmowaniu decyzji, zamach na ludzką godność, bezsilność, podatność na przemoc⁵. Definicje koncentrujące się na niedostatku dochodu określają ubóstwo jako niezdolność do uczestnictwa w społeczeństwie, obejmującą zarówno niskie dochody, jak i niski poziom życia⁶. W 1983 r. Sen wprowadził w miejsce „niedostatku dochodu” niedostatek możliwości. Zaproponował zmianę paradygmatu dotyczącego pojmowania rozwoju, polegającą na odejściu od wzrostu gospodarczego i skupieniu się na biedzie jako „ograniczeniu wyboru i szans na znośne życie” – w konsekwencji w Human Development Report optował za zastąpieniem PKB wskaźnikami ubóstwa⁷.

Ubóstwo absolutne jest pojmowane jako brak wystarczającej ilości pieniędzy na zaspokojenie podstawowych potrzeb materialnych (przede wszystkim wyżywienia) oraz materialnych możliwości niezbędnych do produkcji (płatnej pracy) i reprodukcji (wyżywienia dzieci). Natomiast definiując ubóstwo względne, Townsend wziął pod uwagę, że ludzie żyją w biedzie, kiedy z powodu swoich niskich zasobów są wykluczeni „z normalnych wzorców życia i zwyczajnych działań”⁸. W tym samym duchu jest sformułowana definicja Komisji Europejskiej przyjęta w 1984 r. – „Za biednych uznamy osoby, rodziny, grupy, których zasoby (materialne, kulturalne i społeczne) są do tego stopnia ograniczone, że wykluczają je z minimalnego akceptowalnego sposobu życia w kraju, w którym żyją”⁹.

³ Szeroki przegląd definicji ubóstwa w pracy R. Lister, *Bieda*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007.

⁴ B. Nolan, C.T. Whelan, *Resources, Deprivation, and Poverty*, Clarendon Press, Oxford 1996, s. 188.

⁵ Szerokie definicje ONZ – J. Langmore, *Reducing poverty: the implications of the 1995 Copenhagen agreement*, [w:] *Breadline Europe*, D. Gordon, P. Townsend (eds.), Policy Press, Bristol 2000, s. 37.

⁶ R. Lister, wyd. cyt., s. 28.

⁷ UNDP, *Human Development Report 1997*, Oxford University Press, New York – Oxford 1997, s. 2.

⁸ P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, Harmondsworth 1979, s. 31.

⁹ R. Lister, wyd. cyt., s. 36.

W artykule została przyjęta szeroka definicja biedy¹⁰. Ubóstwo jest związane nie tylko z niskim dochodem, ale i z brakiem możliwości kształtowania własnego życia. Bieda jest wynikiem wzajemnego powiązania między procesami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi.

3. Strategia redukowania ubóstwa

Dwie podstawowe przyczyny odpowiadające za brak redukcji ubóstwa: 1) zbyt niski wzrost gospodarczy oraz 2) trwałe nierówności (dochodowe oraz niedochodowe), które uniemożliwiają ubogim udział w życiu ekonomicznym, społecznym i politycznym. Zatem strategia redukowania ubóstwa powinna opierać się na trzech filarach: wzroście gospodarczym, rozwoju społecznym oraz dobrym zarządzaniu państwem (*good governance*)¹¹.

3.1. Wzrost gospodarczy – pierwszy filar strategii redukowania ubóstwa

Istnieją dwa odmienne poglądy dotyczące wpływu wzrostu gospodarczego, mierzonego wzrostem PKB, na ubóstwo. Pierwszy z nich sugeruje, że wzrost gospodarczy zwiększa nierówności tak, iż ostatecznie sytuacja ubogich nie poprawia się. Drugi natomiast wskazuje na wzrost gospodarczy jako główny sposób walki z ubóstwem. Wyniki badań empirycznych nie potwierdzają jednoznacznie słuszności jednego poglądu. Wskazują na bardzo duże zróżnicowanie oddziaływania wzrostu gospodarczego na ubóstwo w różnych krajach oraz w danym kraju w różnych okresach¹².

Analizując obydwie poglądy w kontekście znaczenia instytucji dla redukowania ubóstwa, należy zwrócić uwagę na to, że zwolennicy jednego i drugiego stanowiska podkreślają fundamentalne znaczenie instytucji podstawowych. W ramach pierwszego podejścia akcentuje się, że brak podstawowych instytucji do kreowania kapitału i pełnej partycypacji całego społeczeństwa w aktywności ekonomicznej powoduje, że wzrost gospodarczy prowadzi do zwiększenia nierówności, gdyż faworyzuje tych, którzy mają dostęp do czynników produkcji.

Konieczne są zatem podstawowe instytucje, takie jak: prawa własności, przestrzeganie umów, dostęp do kapitału i bezpieczeństwo rynków kapitałowych. Istnienie tych instytucji daje szansę na to, aby poprawa aktywności ekonomicznej prowadziła do wzrostu dochodów ubogich. Dobre funkcjonowanie podstawowych instytucji wymaga sprawnego, niezależnego systemu sądownictwa oraz zaufania wewnątrz społeczeństwa, obniżającego koszty transakcyjne¹³.

¹⁰ W artykule słowa bieda i ubóstwo są używane zamiennie.

¹¹ A.B. Deolalikar i in., *Poverty reduction and the role of institutions in developing Asia*, ERD Working Paper no. 10, 2002.

¹² ADB, *Key Indicators*, Asian Development Bank, Manila 2004.

¹³ R. Duncan, S. Pollard, *A framework for establishing priorities in a country poverty reduction strategy*, ERD Working Paper no. 15, 2002, s. 10-11.

Drugi pogląd, głoszący, że wzrost gospodarczy jest głównym sposobem walki z ubóstwem, wymaga sprecyzowania, o jaki rodzaj ubóstwa chodzi: o ubóstwo względne czy absolutne. Wzrost gospodarczy nie wystarczy, aby szybko zredukować względne ubóstwo – nawet wówczas, gdy istnieją instytucje podstawowe – ponieważ wzrost gospodarczy przynosi korzyści wszystkim. Ma bardzo słaby efekt dystrybucyjny. Dochody ubogich nie rosną szybciej niż dochody innych grup¹⁴. Jeśli zatem istnieją podstawowe instytucje, które nie dopuszczają do pogłębienia nierówności, to wzrost gospodarczy zmniejsza ubóstwo bezwzględne.

Instytucje ekonomiczne (regulacje antymonopolowe, otwarte rynki, zasady ustalania płac gwarantujące związek płacy realnej z wydajnością pracy, regulacje zwiększające elastyczność rynku pracy), stymulujące wzrost gospodarczy, wpływają pośrednio na redukcję ubóstwa absolutnego. Nie generują jednak wzrostu gospodarczego szczególnie korzystnego dla ubogich (*pro-poor growth*). Nie zapewniają bowiem szerokiego udziału ubogich w działalności ekonomicznej. Instytucje ekonomiczne nie redukują ubóstwa względnego.

3.2. Rozwój społeczny – drugi filar strategii redukowania ubóstwa

Celem rozwoju społecznego jest zmniejszanie nierówności, prowadzące do spójności społecznej. Dwa zbiory instytucji mają istotny wpływ na osiągnięcie tego celu: państwo dobrobytu oraz kapitał społeczny. Obydwa zbiory instytucji, dzięki swojemu oddziaływaniu redystrybucyjnemu, umożliwiają redukcję nie tylko ubóstwa absolutnego, ale również względnego.

3.2.1. Państwo dobrobytu

Państwo dobrobytu to zbiór reguł, czyli instytucji społecznych, szczególnie socjalnych, politycznych oraz ekonomicznych, które pozwalają rządowi na użycie polityk zmniejszających nierówności oraz ubóstwo. Są to reguły ustalania zakresu redystrybucji, warunków oraz struktury bezpieczeństwa socjalnego, poziomu oraz struktury wydatków publicznych.

Państwo dobrobytu dysponuje dwoma rodzajami polityk redukujących ubóstwo. Są to:

- 1) polityki bezpośrednio redukujące ubóstwo:
 - a) programy bezpieczeństwa socjalnego:
 - ubezpieczenia społeczne,
 - transfery socjalne,

¹⁴ D. Dollar, A. Kraay, *Growth Is Good for the Poor*, Department Research Group, World Bank, Washington (DC) 2001.

b) programy robót publicznych,

c) mikrokredyty¹⁵,

2) polityki zapewniające dostęp do edukacji i ochrony zdrowia.

Programy bezpieczeństwa socjalnego: ubezpieczenia społeczne oraz transfery socjalne, różnią się pod względem celu, kryterium przyznawania świadczeń oraz sposobu finansowania. Ubezpieczenia społeczne gwarantują bezpieczeństwo dochodów, mają bardziej lub mniej powszechny zakres, finansowane są ze składek. Transfery socjalne natomiast zapewniają ochronę minimalnego dochodu. Ich dystrybucja jest zwykle oparta na kryterium dochodów. Finansowane są z podatków.

Istnieją dwa podejścia do zależności między programami bezpieczeństwa socjalnego. Hipoteza 1 sugeruje ściśle instytucjonalne związki między programami bezpieczeństwa socjalnego. Hipoteza 2 głosi, że nie ma zależności instytucjonalnych w ramach polityki socjalnej między ubezpieczeniami społecznymi a transferami socjalnymi, ale występuje silny wpływ instytucji politycznych.

W ramach hipotezy 1 rozpatruje się instytucje polityki socjalnej definiowane jako reguły, które decydują o kształcie bezpieczeństwa socjalnego – głównie o proporcji między ubezpieczeniami socjalnymi a transferami socjalnymi. Przyjmuje się, że instytucje polityki socjalnej są wynikiem konfliktów związanych z dystrybucją ekonomicznych zasobów w społeczeństwie. Istnieją dwa przeciwstawne poglądy dotyczące kształtu instytucji polityki socjalnej: 1) alternatywne opcje polityki socjalnej¹⁶, 2) teoria zasobów siły (*power resource theory*)¹⁷.

W alternatywnych opcjach polityki socjalnej zakłada się, że na ochronę socjalną przeznaczana jest stała suma środków. W konsekwencji świadczenia kierowane do grup o średnim i wyższym dochodzie zmniejszają sumę dostępnej redystrybucji dla ubogich. Szeroki zakres ubezpieczeń społecznych powoduje, że beneficjentami polityki socjalnej są osoby o średnim i wyższym dochodzie i w konsekwencji zbyt mały udział ogólnych wydatków na świadczenia społeczne trafia do najbardziej potrzebujących. Zwolennicy alternatywnych opcji polityki socjalnej wnioskuje zatem o większy udział transferów socjalnych w środkach przeznaczanych na polityki redystrybucyjne.

W teorii zasobów siły przyjmuje się założenie, że sumy dostępne do redystrybucji odzwierciedlają poziom politycznego poparcia dla polityki socjalnej. Opierając

¹⁵ Przykłady programu mikrokredytów pozwalających na powstanie mikroprzedsiębiorstw podaje J. Sachs, *Koniec z nędzą*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 29-30.

¹⁶ T. Besley, *Means testing versus universal provisions in poverty alleviation programmes*, „Economica” 1990, no. 57 (225).

¹⁷ W. Korpi, *Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. a preliminary comparative framework*, „West European Politics” 1980, no. 3 (3); W. Korpi, *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Kegan, London 1983; W. Korpi, *Power resources approach vs. action and conflict: on causal and intentional explanation in the study of power*, „Sociological Theory” 1985, no. 3 (2); W. Korpi, *Contentious institutions: an augmented rational-actor analysis of the origins and path dependency of welfare state institutions in the Western Countries*, „Rationality and Society” 2001, no. 13 (2).

się na tezie „włączenie klasy średniej” (*the middle class inclusion thesis*)¹⁸, zwolennicy teorii zasobów siły argumentują, iż zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa dochodu ludziom o średnim i wyższym dochodzie – czyli objęcie szerokich kategorii obywateli ubezpieczeniami społecznymi – zwiększa możliwości dostarczenia wysokiego poziomu ochrony dochodu (czyli transferów socjalnych) osobom, które znajdują się w niższych przedziałach rozkładu dochodu¹⁹. Tezę „włączenie klasy średniej” pozytywnie zweryfikował Nelson, badając pięć krajów: Szwecję, Niemcy, Kanadę, Wielką Brytanię i USA²⁰.

Hipoteza 2 zakłada, że nie ma zależności instytucjonalnych w ramach polityki socjalnej, tzn. nie ma takich reguł w samej polityce socjalnej, które kształtowałyby proporcje między ubezpieczeniami społecznymi a transferami socjalnymi. Istnieje natomiast silny wpływ instytucji politycznych (partii, rządu), które oddziałują na programy bezpieczeństwa socjalnego. Partie i rządy są znacznie bardziej zainteresowane ubezpieczeniami społecznymi niż transferami socjalnymi.

W ramach hipotezy 2 sugerowane są dwa powody, które wyjaśniają mniejsze oddziaływanie instytucji politycznych na transfery socjalne. Po pierwsze, ubodzy to zdecydowana mniejszość, źle zorganizowana, która nie może efektywnie walczyć o swoje interesy. Po drugie, inne grupy są beneficjentami, a inne finansują transfery socjalne.

Zakres wpływu instytucji politycznych na rozwój ubezpieczeń społecznych i transferów socjalnych jest zatem odmienny²¹. W konsekwencji transfery socjalne i ubezpieczenia społeczne podążają różnymi ścieżkami rozwoju:

- w okresie ekspansji państwa dobrobytu
- szybciej rozwijają się ubezpieczenia społeczne,
- w okresie ograniczania państwa dobrobytu trwałość programów społecznych zależy od tego, czy są powszechne, czy też skierowane do poszczególnych grup społecznych
- transfery socjalne, trafiają do wybranych grup, są zatem bardziej podatne na cięcia.

Kolejnym instrumentem państwa dobrobytu, mogącym w sposób bezpośredni zredukować ubóstwo, są programy robót publicznych. Niestety dobrych programów jest na świecie zdecydowanie za mało. Bank Światowy²² jako przykłady sukcesu wymienia programy w trzech krajach o średnim dochodzie: w Chile, Argentynie i w RPA, oraz cztery w krajach biednych: w Senegal, Kenii, Indiach i w Bangladeszu.

¹⁸ A.W. Pedersen, *The Taming of Inequality in Retirement. A Comparative Study of Pension Policy Outcomes*, Report no. 317, Fafo, Oslo 1999.

¹⁹ W. Korpi, J. Palme, *The paradox of redistribution and the strategy of equality: welfare state institutions, inequality and poverty in the Western Countries*, „American Sociological Review” 1998, no. 63 (5).

²⁰ K. Nelson, *Mechanisms of poverty alleviation*, LIS Working Paper no. 372, 2004.

²¹ Tamże.

²² World Bank, *Equity and Development*, World Development Report 2006, World Bank – Oxford University Press, Washington (DC) 2006, s. 152.

Analizując porażki, Bank Światowy wskazuje na dwie przyczyny instytucjonalne: nieprawidłowe zasady funkcjonowania administracji oraz złe reguły ustalania wynagrodzeń. Nieefektywność administracji uniemożliwia wybranie i zrealizowanie dobrego programu, który dostarczałby użytecznych robót publicznych. Ponadto w wielu programach robót publicznych nie przestrzegano dwóch podstawowych reguł ustalania płac. Po pierwsze, wynagrodzenie w takich programach musi być nie wyższe niż rynkowa płaca dla niewykwalifikowanych robotników w rolnictwie lub sektorze nieformalnym, aby do programu trafiali tylko ci, którzy nie mają innych źródeł dochodu. Po drugie, udział funduszu płac dla pracowników o niskich kwalifikacjach powinien być wyższy niż standardowo dla podobnych projektów realizowanych w tym samym otoczeniu.

Stosowanie polityki gwarantowania dostępu do edukacji i służby zdrowia, jako instrumentu prowadzącego do redukcji ubóstwa, jest oparte na innej przesłance niż programy bezpieczeństwa socjalnego. Podstawą tej polityki jest teza, że sprawiedliwość społeczna nie oznacza równości wyników, ale równość możliwości (szans). Słuszność tego podejścia trafnie uzasadnia Nozick²³. Błędem jest nadmierne skupienie uwagi na wynikach, tzn. bogactwie, użyteczności, ponieważ wyniki są rezultatem procesów. Należy zatem dążyć do zagwarantowania sprawiedliwości procesów, a nie do równego podziału wyników. Jeśli alokacja zasobów jest procesem sprawiedliwym, to jest zgodna z pojęciem sprawiedliwości społecznej, nawet jeśli przynosi nierówne wyniki. Zadaniem państwa jest więc prowadzenie polityk promujących równość szans, a zatem między innymi polityki równego dostępu do edukacji i służby zdrowia.

Państwo dobrobytu jest istotnym elementem w strategii redukowania ubóstwa. Krytykowane jest często za zbyt wysokie koszty programów publicznych, kreowanie bodźców zniechęcających do podejmowania pracy, kierowanie pieniędzy publicznych do niewłaściwych beneficjentów. Zarzuty te oznaczają konieczność zrewidowania reguł, czyli instytucji, na których opiera się państwo dobrobytu. Nie podważają konieczności redystrybucji, która jest najważniejszym instrumentem redukowania ubóstwa względnie.

3.2.2. Kapitał społeczny

Kapitał społeczny to zbiór instytucji społecznych, czyli zbiór norm i relacji społecznych osadzonych w strukturach społecznych, które umożliwiają ludziom koordynowanie i osiąganie pożądanych celów. Kapitał ten wpływa pośrednio na zmniejszenie ubóstwa poprzez swoje oddziaływanie na rozwój społeczny. Możliwości ubogich przetrwania niekorzystnych warunków zależą od ich dostępu do społecznego kapitału więzi (*bonding social capital*) oraz społecznego kapitału pomostowego (*bridging social capital*)²⁴.

²³ R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York 1974.

²⁴ A.B. Deolalikar i in., wyd. cyt.

Spółeczny kapitał więzi tworzą związki między ubogimi w ramach rodziny oraz społeczności lokalnej. Kapitał ten jest podstawowym źródłem amortyzowania skutków kryzysów. Rządowa strategia redukcji ubóstwa powinna go wzmacniać, ponieważ może ulec zniszczeniu zarówno w okresach rozległych i długotrwałych kryzysów ekonomicznych, jak i w okresie ekspansji ekonomicznej, gdy pojawiają się możliwości zatrudnienia poza lokalną społecznością.

Spółeczny kapitał pomostowy tworzą relacje z grupami mającymi dostęp do wpływów i zasobów. Istotne są powiązania ubogich ze społeczeństwem obywatelskim, czyli z formalnymi i nieformalnymi organizacjami, które działają poza strukturami państwa i rynku, promując różne interesy społeczeństwa. Trzy główne kategorie organizacji tworzą społeczeństwo obywatelskie: organizacje oparte na społeczności, organizacje zawodowe oraz organizacje pozarządowe.

Występuje wyraźna różnica między strategiami redukowania ubóstwa realizowanymi przez rząd oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Celem strategii rządowych jest budowa fizycznej infrastruktury oraz kompleksowa zmiana egzystencji ludzi. Natomiast celem strategii organizacji opartych na społecznościach oraz organizacji pozarządowych jest umożliwienie ludziom, aby mogli samodzielnie wyrwać się z nędzy. Organizacje pozarządowe są pośrednikami w strategii redukowania ubóstwa. Ich działania koncentrują się na projektach zdrowotnych, kredytowych, szkoleniach oraz na wskazywaniu strukturalnych przyczyn ubóstwa. Rolą instytucji społecznych tworzących kapitał społeczny jest amortyzacja skutków kryzysów, wzmacnianie produktywności i partycypacji ubogich oraz promowanie potrzebnych reform.

3.3. Dobre zarządzanie państwem – trzeci filar strategii redukcji ubóstwa

Dobre zarządzanie państwem oznacza dobre prawo, sprawną administrację, właściwe regulacje sektora prywatnego zmniejszające nieefektywność rynku oraz kontrolę korupcji. Dobre zarządzanie państwem wpływa na redukcję ubóstwa pośrednio, poprzez oddziaływanie na wzrost gospodarczy oraz państwo dobrobytu. Dobre prawo, sprawna administracja oraz kontrola korupcji tworzą podstawę wzrostu gospodarczego oraz państwa dobrobytu, natomiast właściwe regulacje sektora prywatnego przyspieszają wzrost gospodarczy, a przepisy związane z otwieraniem firmy mogą nawet bezpośrednio przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa.

Dobre zarządzanie państwem wymaga: 1) instytucji politycznych, takich jak efektywny system wyborczy oraz konstytucja, gwarantujących stabilność polityczną; 2) instytucji społecznych gwarantujących przejrzystość i wiarygodność podejmowania decyzji publicznych, czyli reguł gwarantujących swobodne działanie mediów, organizacji społecznych oraz organizacji pozarządowych i pozaparlamentarnych; 3) skutecznych polityk makroekonomicznych: fiskalnej i monetarnej.

Trzy instytucje polityczne są ważne dla zmniejszania ubóstwa: demokracja, grupy interesu, w tym organizacje międzynarodowe, oraz dominujące koalicje, ponieważ kształtują polityczną wolę i zaangażowanie w redukowanie ubóstwa, a to jest warunek wstępny strategii redukcji ubóstwa.

Demokracja (swobody obywatelskie) pomaga w redukowaniu ubóstwa, ale nie gwarantuje redukcji ubóstwa. Przykładem redukcji ubóstwa bez demokracji mogą być Chiny.

Polityczna możliwość realizacji programów redukujących ubóstwo zależy od rozdziału korzyści z tych programów, a to z kolei zależy od układu grup interesu (związków zawodowych, organizacji pracodawców, właścicieli ziemskich, organizacji chłopskich, grup konsumentów, organizacji kobiecych, organizacji międzynarodowych).

Rezultaty walki z biedą zależą od istniejącej w kraju dominującej koalicji oraz od mobilizowania działań na rzecz redukcji ubóstwa. Stworzenie presji politycznej wymuszającej działania prowadzące do zmniejszania biedy wymaga koalicji samych ubogich oraz poparcia nieubogich, głównie klasy średniej. Często są problemy z powstaniem koalicji ubogich, ponieważ jej siła zależy od tego: 1) czy ubodzy są świadomi potencjalnych korzyści ze wspólnych działań; 2) czy kooperują z innymi grupami; 3) czy biorą udział w życiu politycznym. Poparcie nieubogich można pozyskać, pokazując, że klasa średnia zyskuje na wzroście dochodów ubogich, ponieważ wzrośnie popyt na dobra produkowane przez tę klasę. W okresie kryzysów można wprowadzić rekompensaty również dla nieubogich. Innym sposobem jest rozłożenie w czasie otrzymywania korzyści z programów publicznych – we wczesnej fazie realizacji korzystają nieubodzy, później korzystają biedni.

4. Wnioski

- Instytucje podstawowe: reguły prawa, w tym szczególnie prawa własności, są podstawą zainicjowania wzrostu gospodarczego, a tym samym stanowią fundament strategii redukowania ubóstwa.
- Instytucje ekonomiczne redukują ubóstwo absolutne poprzez przyspieszanie wzrostu gospodarczego. Nie wpływają jednak na redukcję ubóstwa względnego, gdyż wzrost gospodarczy podnosi dochody wszystkich grup społecznych i nie faworyzuje ubogich.
- Instytucje społeczne oddziałują bezpośrednio na zmniejszenie ubóstwa, wpływając na rozmiar i strukturę redystrybucji w ramach państwa dobrobytu oraz pośrednio amortyzując skutki kryzysów, wzmacniając produktywności i partycypację ubogich.
- Instytucje polityczne kształtują wolę i możliwości polityczne działań redukujących ubóstwo.

Literatura

ADB, *Key Indicators*, Asian Development Bank, Manila 2004.

Besley T., *Means testing versus universal provisions in poverty alleviation programmes*, „Economica” 1990, no. 57 (225).

- Deolalikar A.B. i in., *Poverty reduction and the role of institutions in developing Asia*, ERD Working Paper no. 10, 2002.
- Dollar D., Kraay A., *Growth Is Good for the Poor*, Department Research Group, World Bank, Washington (DC) 2001.
- Duncan R., Pollard S., *A framework for establishing priorities in a country poverty reduction strategy*, ERD Working Paper no. 15, 2002.
- Hasan R., Mitra D., Ulubasoglu M., *Institutions and policies for growth and poverty reduction: the role of private sector development*, ERD Working Paper no. 82, 2006.
- Korpi W., *Contentious institutions: an augmented rational-actor analysis of the origins and path dependency of welfare state institutions in the Western Countries*, „Rationality and Society” 2001, no. 13 (2).
- Korpi W., *Power resources approach vs. action and conflict: on causal and intentional explanation in the study of power*, „Sociological Theory” 1985, no. 3 (2).
- Korpi W., *Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. a preliminary comparative framework*, „West European Politics” 1980, no. 3 (3).
- Korpi W., *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Kegan, London 1983.
- Korpi W., Palme J., *The paradox of redistribution and the strategy of equality: welfare state institutions, inequality and poverty in the Western Countries*, „American Sociological Review” 1998, no. 63 (5).
- Langmore J., *Reducing poverty: the implications of the 1995 Copenhagen agreement*, [w:] *Breadline Europe*, D. Gordon, P. Townsend (eds.), Policy Press, Bristol 2000.
- Lister R., *Bieda*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007.
- Nelson K., *Mechanisms of poverty alleviation*, LIS Working Paper no. 372, 2004.
- Nolan B., Whelan C.T., *Resources, Deprivation, and Poverty*, Clarendon Press, Oxford 1996.
- North D.C., *Institutions*, „Journal of Economic Perspectives” 1991, no. 5 (4).
- Nozick R., *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York 1974.
- Pedersen A.W., *The Taming of Inequality in Retirement. A Comparative Study of Pension Policy Outcomes*, Report no. 317, Fafo, Oslo 1999.
- Sachs J., *Koniec z nędzą*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Townsend P., *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, Harmondsworth 1979.
- UNDP, *Human Development Report 1997*, Oxford University Press, New York – Oxford 1997.
- World Bank, *Equity and Development*, World Development Report 2006, World Bank – Oxford University Press, Washington (DC) 2006.

THE ROLE OF INSTITUTIONS IN POVERTY REDUCTION

Summary: Poverty is the outcome of economic, social, and political processes. Thus, poverty reduction strategy should be based on three pillars: economic growth, social development, and governance. All three pillars are influenced by institutions and policies. The objectives of this paper are: 1) to identify and discuss the main institutions that affect poverty reduction and 2) to examine the effects of institutions on poverty reduction and the mechanisms through these effects operate. The conclusions support the thesis that a lack of proper institutions is the main cause of poverty.