

Wielisława Warzywoda-Kruszyńska

Instytut Socjologii Uniwersytet Łódzki

***Bieda dzieci w polu zainteresowania Unii Europejskiej.
Raport: Child poverty and well-being in the EU1***

1. Uwagi wstępne. Bieda a dobrostan

W ostatnich latach pojęcie biedy dzieci jest zastępowane, lub co najmniej uzupełniane, przez mające pozytywny wydźwięk pojęcie dobrostanu (well-being) dziecka. Nie chodzi jednak tylko o zmianę semantyczną. Dobrostan wykracza poza czysto monetarny aspekt zjawiska, jaki zwykle się łączy z biedą, i ma podkreślać wielowymiarowość warunków życiowych dziecka oraz jego aktywną rolę w kształtowaniu i doświadczaniu własnego życia.

Zmiana w podejściu do analizowania biedy dzieci uwidacznia się, jak wskazują S. Hanafin i A. M. Brooks (2005, s. 23) w:

1. uzupełnianiu obrazu wynikającego z analizy zaspokojenia potrzeb związanych z przetrwaniem innymi aspektami dobrego funkcjonowania dzieci;
2. odchodzeniu od analizowania wyłącznie negatywnych aspektów życia dzieci (np. śmiertelność niemowląt, „wypadanie” z systemu szkolnego itp.) na rzecz włączenia aspektów pozytywnych (zadowolenie z osiągnięć, dobre relacje z rówieśnikami itp.);

¹ Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward. (2008), European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E.2, pobrano z: <http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2008/ke3008251_en.pdf>.

3. odchodzeniu od traktowania dziecka z perspektywy przyszłej osoby dorosłej (i w związku z tym koncentrowaniu się na mierzeniu osiągnięć potrzebnych w następnej fazie życia)) na rzecz postrzegania go jako aktywnego członka społeczności i podmiotu „tu i teraz”;
4. uwzględnianiu nowych wymiarów dobrostanu dziecka takich jak dobrostan duchowy i moralny, tożsamość i troszczenie się o siebie (dbanie o własne interesy).

Najbardziej znaczące raporty, dotyczące krajów OECD oraz Unii Europejskiej, już w tytułach – *Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich nations* (2007) oraz *Child poverty and well-being in the EU* (2008) – podkreślają, że rozważają biedę w szerszym kontekście dobrostanu dzieci. Coraz bardziej upowszechnia się pogląd, że **biedę dzieci należy postrzegać jako rewers dobrostanu**.

Nie ma jednej obowiązującej definicji biedy dzieci (podobnie jak biedy w ogóle) i sposobu jej pomiaru. W opisie sytuacji dzieci żyjących i dorastających w warunkach, które odbiegają od standardu powszechnie akceptowanego i praktykowanego w danym społeczeństwie, stosowane są różne określenia: „bieda dzieci”, „dziecięca bieda”, „bieda w dzieciństwie”. Pojęcia te często używane są zamiennie ze względów stylistycznych, ale nie są tożsame.

Jak wskazuje J. Marshal (2003), określenie „bieda dzieci” (*child poverty*) sugeruje odniesienie grupowe, separujące dzieci od innych grup doświadczających biedy: ludzi starych, kobiet, imigrantów itd. Dzieci są traktowane jako specyficzna grupa wśród biednych, co – jak twierdzi autorka – może prowadzić do ignorowania nieletnich obywateli przez polityków, gdy uznają oni, że dysponują niewystarczającymi środkami, żeby wspierać „specyficzne” grupy. Pojęcie to może także prowadzić do błędnego przekonania, że dzieci są grupą homogeniczną, doświadczającą biedy w jednakowy sposób, podczas gdy w obrębie dzieci i młodzieży istnieje zróżnicowanie potrzeb związane z wiekiem, płcią, miejscem zamieszkania, czy – ogólniej – warunkami środowiska, w jakim żyją. Odniesienia grupowe zazwyczaj czynione są w kontekście praw dziecka.

Określenie „dziecięca bieda” (*childhood poverty*) podkreśla znaczenie dzieciństwa w życiu jednostki i w cyklu biedy, czyli w procesie przenoszenia deprivacji do następnych generacji (biedne dziecko wyrasta na biedną osobę dorosłą, która wychowuje swoje dzieci w biedzie, wyrastające znowu na biednych dorosłych). Unika ono traktowania dzieci jako specyficznej grupy oraz oskarżeń o dyskryminowanie innych grup wiekowych. Kontekst teoretyczny tego podejścia wyznacza teoria rozwoju dziecka.

Sformułowanie „bieda doświadczana w dzieciństwie i młodości”, zdaniem przywoływanej autorki, jest najtrafniejsze. Ujmuje sedno sprawy nie sugerując przy tym, że dzieci stanowią grupę homogeniczną. Podkreśla, że choć bieda doświadczana w tej fazie życia wykazuje wiele podobieństw do biedy dorosłych, to różni się przyczynami i skutkami. Zasadniczym wyróżnikiem jest to, że istota dziecięcej biedy nie wyraża się przede wszystkim w braku środków finansowych, lecz w doświadczaniu różno-

rodnych deprivacji² oraz w zagrożeniu, że bieda zostanie przeniesiona w okres dorosłości, a więc ulegnie utrwaleniu, a nawet transmisji do kolejnej generacji. Bieda dzieci ma więc równocześnie aspekt prezentystyczny i futurystyczny. Dzieci bowiem są zarówno osobami aktualnie doświadczającymi biedy, jak i „przenosicielami” biedy w przyszłość, kiedy dorosną. Są zarówno *beings*, jak i *becomings*.

Jednakże określenie „bieda doświadczana w dzieciństwie i młodości” jest mało poręczne i dlatego zamiast tego długiego wyrażenia używa się skrótów „bieda dzieci” i „dziecięca bieda”.

Definiowanie i mierzenie biedy dzieci pozostaje w związku z:

1. kontekstem, w jakim problem jest rozważany – czy uwaga skoncentrowana jest na „prawach” i „potrzebach” dziecka, czy na jego rozwoju osobniczym (Hanafin, Brooks 2005);
2. celem, któremu analizy mają służyć – czy chodzi o poprawę funkcjonowania wybranych polityk czy też o zrozumienie czynników wpływających na biedę/dobrostan dzieci oraz wzajemne relacje między komponentami tego dobrostanu (np. zależności między sytuacją materialną a sytuacją emocjonalną itp.) (Bradshaw i inni 2006);
3. perspektywą, w jakiej rozważa się skutki biedy wśród dzieci – czy stosuje się podejście wewnątrzgeneracyjne (perspektywa cyklu życia) czy podejście międzygeneracyjne, koncentrując uwagę na międzypokoleniowej transmisji biedy.

W zależności od celu i kontekstu konstruowane są **wskaźniki pomiaru** zasięgu zjawiska i jego dynamiki. S. Hanafin i A. M. Brooks (2005, s. 22) wyróżniają trzy sposoby konstruowania wskaźników dobrostanu dzieci:

1. wyprowadzane z dostępnych danych (*data driven indicator sets*);
2. wynikające z potrzeb polityki (*policy-driven indicator sets*);
3. wyprowadzane z istniejącej teorii (*theory driven indicator sets*).

Pierwszy z wymienionych sposobów oznacza po prostu, że z zasobu istniejących danych dokonuje się wyboru informacji pozwalających na opis i analizę ustalonych wymiarów dobrostanu dzieci. W drugim przypadku potrzeby polityczne określają sfery, w odniesieniu do których konstruuje się wskaźniki. Trzecie podejście, wymagające najczęściej odrębnych badań, postuluje konstruowanie wskaźników w oparciu o założenia teoretyczne. W praktyce wskaźniki służące formułowaniu lub usprawnianiu polityki społecznej konstruowane są przy wykorzystaniu istniejących danych; często gromadzonych w innym celu niż opis sytuacji życiowej dzieci.

Stosowanie różnych definicji biedy dzieci i sposobów jej pomiaru skutkuje brakiem spójnych i porównywalnych informacji dotyczących zasięgu zjawiska i jego dynamiki.

² Niektórzy autorzy (Redmond 2008) są zdania, że w odniesieniu do dzieci zamiast mówić o biedzie powinno się raczej mówić o ekskluzji społecznej, ponieważ nie bieda sama w sobie lecz wynikająca z niedostatku środków finansowych ekskluzja jest tym, co określa ich aktualne doświadczenia życiowe.

ki. Prowadzi to do nieporozumień oraz do przeoczenia tego problemu społecznego, szczególnie, jeśli nie jest możliwe porównanie sytuacji istniejącej we własnym kraju, regionie, mieście z innymi krajami, regionami, miastami. Niemożność skonfrontowania z innymi często rodzi przekonanie, że „u nas jest jak wszędzie” a nawet, że „u nas jest lepiej niż gdzie indziej”. Dlatego działania zmierzające do tworzenia porównywalnych danych są szczególnie cenne.

2. Ograniczanie biedy dzieci w polityce Unii Europejskiej

Istnienie biedy wśród dzieci w krajach wysoko rozwiniętych zostało wprowadzone do świadomości społecznej Europejczyków po opublikowaniu przez *Centrum Badań Innocenti* (www.unicef-irc.org) w roku 2000 raportu pt. ***Child Poverty in Rich Countries***. Jak się zdaje, raport ten stanowił asumpt do podjęcia bardziej zdecydowanych działań politycznych na szczeblu Unii Europejskiej, zmierzających do nakłonienia państw członkowskich do zajęcia się tą kwestią. Problem biedy dzieci został podjęty *explicite* na spotkaniu szefów państw członkowskich w Lizbonie w roku 2000 i od tego czasu jest systematycznie nagłaśniany, w rezultacie konsekwentnych działań Rady i Komisji Europejskiej. Na szczycie państw członkowskich w Nicei w 2000 r. *eliminowanie wykluczenia społecznego wśród dzieci i stworzenie im wszelkich możliwości społecznej integracji* zostało uznane za działanie służące realizacji celu Unii zdefiniowanego jako *pomoc najbardziej zagrożonym wykluczeniem*. Państwa członkowskie zostały zobligowane do monitorowania postępów w eliminowaniu biedy i wykluczenia społecznego. W marcu 2006 r. Rada Europejska zobowiązała państwa członkowskie do *podjęcia zdecydowanych środków służących szybkiemu i znaczącemu ograniczeniu biedy wśród dzieci, aby zapewnić wszystkim dzieciom równe szanse bez względu na ich pochodzenie społeczne* (omawiany raport, s. 10).

Prawa dziecka oraz zagrożenie międzygeneracyjną transmisją biedy i nierówności społecznych stanowiły kontekst, w jakim problem został podniesiony. W ***Strategicznych Celach Unii na lata 2005-2009*** prawa dziecka uznane zostały przez Komisję Europejską za priorytetowe. W dokumencie tym stwierdzono, że *szczególnym priorytetem musi być efektywna ochrona praw dzieci, zarówno przed eksploatacją ekonomiczną, jak i przed wszelkimi formami wykorzystania...* Powstało też opracowanie ***Towards an EU Strategy on the Rights of the Child*** (MEMO/06/266).

W roku 2007 państwa członkowskie zostały zobowiązane do dokonania głębszego wglądu w kwestie dotyczące biedy dzieci. Komitet Zabezpieczenia Społecznego, działając z upoważnienia Rady Europejskiej, zlecił Zespołowi ds. Wskaźników wyłonienie grupy zadaniowej, która na podstawie wspólnie uzgodnionych wskaźników i danych statycznych przeprowadziła pogłębioną analizę przyczyn biedy i ekskluzji społecznej wśród dzieci. Nadto kraje członkowskie zostały zobowiązane do wypełnienia obszernego kwestionariusza dotyczącego podjętych działań i programów służących zwalczaniu biedy wśród dzieci. Oprócz tego miały dołączyć opis szczególnie

efektywnych przedsięwzięć, jeśli takie miały miejsce w danym kraju. Poza tym niezależni eksperci dokonali oceny działań w poszczególnych krajach i na tej podstawie opracowany został raport syntetyczny pt. ***Tackling poverty and promoting social inclusion of children in the EU*** (Frazer, Marlier 2007).

Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (2008) zawierał także analizę biedy dzieci, a ***Supporting Document*** (2008) zdawał dokładniejsze sprawozdanie w tej kwestii z prac przeprowadzonych w ramach Otwartej Metody Koordynacji, dotyczącej zabezpieczenia społecznego i społecznej inkluzji.

Zwieńczeniem wszystkich prac analitycznych prowadzonych w Komisji Europejskiej odnośnie biedy dzieci jest opracowanie pt. ***Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward***, opublikowane w roku 2008 przez Dyrektoriat Generalny Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans,. Opracowanie ma być pomocne w usprawnianiu polityk mających wpływ na warunki życia dzieci w krajach członkowskich, co ma się następnie przekładać na pogłębienie integracji społecznej.

3. Raport Komisji Europejskiej z roku 2008

Omawiana publikacja zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ została opracowana w dużej części na podstawie porównywalnych wyników ***Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia (EU-SILC)***, przeprowadzonego po raz pierwszy w roku 2005. Trzeba jednak zwrócić uwagę na trzy sprawy.

W części diagnozującej zasięg biedy, raport opiera się na informacjach o dochodach dotyczących roku 2004. Upływ czasu, a przede wszystkim fakt uzyskania dostępu do rynku pracy zachodnich krajów Unii przez obywateli biedniejszej jej części wraz ze wzrostem gospodarczym odnotowanym we wszystkich krajach w ostatnich latach, mógł spowodować zmiany w zasięgu biedy. Jak duże i jak trwałe są te zmiany można będzie ocenić na podstawie następnego badania.

Zatem przedstawiony w raporcie opis sytuacji odnosi się *de facto* do stanu przed rozszerzeniem Unii o osiem państw postsocjalistycznych (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry). Wpływ rozszerzenia Unii na zasięg biedy uwidoczni się dopiero w następnych badaniach. Może on być bardzo znaczący, szczególnie w Polsce, ze względu na wysokość środków unijnych, jakie zostały przeznaczone dla wsi, gdzie bieda dzieci była szczególnie rozpowszechniona.

Druga uwaga dotyczy tego, że dochody rodziców, stanowiące podstawę wyodrębnienia „dzieci biednych”, nie uwzględniają ulg podatkowych na dzieci, a także finansowych skutków działań skierowanych bezpośrednio do dzieci, jak np. dożywianie w szkole, bezpłatne podręczniki, dopłata do aktywności czasu wolnego itp., które zwiększają rzeczywiste dochody rodziny.

Poza tym raport ogranicza się do analizy sytuacji dzieci znajdujących się w gospodarstwach domowych. Zatem dzieci żyjące w instytucjach (domach dziecka, po-

gotowiach opiekuńczo-wychowawczych, ośrodkach resocjalizacyjnych) i bezdomne, podlegające szczególnemu wykluczeniu, nie są brane pod uwagę.

Wskazane ograniczenia powodują, że **raport nie przedstawia „całej prawdy” o biedzie dzieci i stosowanych sposobach jej ograniczania w państwach członkowskich. Stanowi jednak milowy krok naprzód, stwarzając podstawę dla rzetelnych międzypaństwowych porównań, a także wskazując, co trzeba zrobić w państwach członkowskich i na szczeblu Unii, żeby skutecznie monitorować działania po to, by efektywnie ograniczały zasięg biedy wśród dzieci.**

Zważywszy, że każdy kraj oferuje dzieciom odmienny ilościowo i jakościowo dostęp do placówek zastępujących rodzinę, można mówić nawet o odmiennościach modelowych, kolejne raporty powinny uwzględnić sytuację także tych dzieci, które tam trafiły unikając biedy, albo ją utrwalając.

Raport poprzedzony został przedmową autorstwa przewodniczącej Komitetu Zabezpieczenia Społecznego i dyrektora generalnego Departamentu Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans, uzasadniającą potrzebę kompleksowej analizy problemu biedy dzieci. Zwrócono w niej uwagę na to, że **choć bieda doświadczana w każdym wieku ma niszczące działanie, jeśli występuje w dzieciństwie i młodości jest szczególnie dewastująca i ma konsekwencje dla całego społeczeństwa.**

Takie stanowisko autorów raportu zdaje się wynikać z przekonania, że eliminowanie biedy wśród dzieci jest nie tylko imperatywem moralnym, lecz stanowi inwestycję, która przyniesie korzyści w przyszłości. Ograniczanie biedy dzieci dziś jest działaniem prewencyjnym służącym zapobieganiu biedzie dorosłych, co przyczyniać się będzie do ekonomicznego rozwoju w następnych latach.

Prezentowane opracowanie liczy 246 stron wraz z aneksami i składa się z trzech części. Na pierwsze dwie składają się analiza, monitoring i ocena biedy dzieci, a w trzeciej umieszczono konkluzje i rekomendacje ukierunkowane na poprawę monitoringu i oceny biedy i dobrostanu dzieci. W aneksach znalazły się m.in. opis metodologii, przykład mikrosymulacji dotyczącej wsparcia rodzin poprzez podatki i zasiłki, a także definicje i opis specyficznych wskaźników stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie.

Celem pierwszej części raportu jest, jak stwierdzają autorzy, *zilustrowanie, jak wspólnie uzgodnione wskaźniki i odpowiednie statystyki mogą być wykorzystane do zbadania jakiejś kwestii oraz przyczyniać się do wzajemnego uczenia się w kontekście otwartej metody koordynacji* (s. 11).

Linie biedy wyznaczono na podstawie wskaźnika *at-risk of poverty*, czyli 60% mediany ekwiwalentnych dochodów w danym kraju. Dzieci (0-17 lat) żyjące w biedzie, to te, których gospodarstwa domowe osiągają dochody poniżej tej granicy. W całej Unii w roku 2005 w biednych gospodarstwach domowych żyło 19 milionów dzieci, co stanowiło 19% ogółu mieszkańców Unii w wieku 0-17 lat. W więk-

szości krajów europejskich zagrożenie biedą jest większe wśród dzieci niż w całej populacji, a także głębokość biedy jest większa niż w populacji ogółem.

Biorąc pod uwagę to, czy w danym kraju zasięg biedy wśród dzieci jest większy czy mniejszy niż średnio w całej Unii, oraz czy zagrożenie biedą jest większe czy mniejsze wśród dzieci niż w populacji ogółem, **autorzy pogrupowali państwa członkowskie w sześć kategorii.**

Najlepsza sytuacja, pod omawianym względem, występuje w krajach skandynawskich (Dania, Finlandia, Szwecja) oraz na Cyprze i w Słowenii, gdzie zasięg biedy wśród dzieci jest mniejszy niż średnio w Unii Europejskiej, a stopa biedy wśród dzieci jest niższa lub co najwyżej równa stopie biedy w populacji ogółem. Najgorsze wyniki zanotowano w ośmiu państwach, będących nowymi członkami Unii (Bułgarii, na Węgrzech, na Litwie, w Polsce, Rumunii, Słowacji, na Malcie) i w Luksemburgu, ponieważ udział dzieci zagrożonych biedą jest w nich większy niż średnio w Unii, a stopa biedy wśród dzieci jest znacząco wyższa (> 5%) niż w populacji ogółem. Trzeba jednak pamiętać, że standard życia biednych dzieci jest bardzo zróżnicowany. W Luksemburgu granicę biedy wyznacza bowiem prawie 3000 Euro na miesiąc, podczas gdy w Rumunii – tylko 127 Euro. Po uwzględnieniu zróżnicowania kosztów utrzymania w poszczególnych krajach różnice nadal są bardzo duże. Linię biedy wyrażoną w PPS stanowi w Luksemburgu (2866) kwota ponad dziesięć razy wyższa niż w Rumunii (263). **Dzieci żyjące w biedzie w bogatych krajach europejskich mają w niektórych z nich poziom życia wyższy niż dzieci z zamożniejszych gospodarstw domowych w biedniejszych państwach.**

W kolejnych rozdziałach pierwszej części raportu autorzy podjęli próbę ustalenia determinant biedy dzieci analizując strukturę gospodarstw domowych, sytuację rodziców na rynku pracy oraz interwencję państwa w formie świadczeń na rzecz rodziny i dzieci. Rezultatem tych analiz jest pogrupowanie państw członkowskich ze względu na główne przyczyny biedy dzieci w cztery kategorie, które można uznać za ilustrację „**wzorów biedy dzieci**” w krajach Unii Europejskiej. Wzory te zostaną omówione po przedstawieniu rezultatów niektórych analiz szczegółowych odnoszących się do charakterystyki gospodarstw domowych, sytuacji rodziców na rynku pracy i interwencji państwa.

Dla autorów raportu przedmiotem szczególnego zainteresowania są rodziny niepełne i wielodzietne. Stopa biedy dzieci żyjących w tych typach rodzin, szczególnie w rodzinach niepełnych, jest średnio w Unii wyższa niż stopa biedy dzieci w ogóle. W UE 13% dzieci żyje w rodzinach niepełnych, spośród których co trzecie – poniżej progu biedy. Jednakże kraje różnią się znacząco pod względem powszechności występowania rodzin niepełnych oraz stopnia ich pauperyzacji. Największy udział dzieci w rodzinach niepełnych występuje w Irlandii, na Łotwie, w Danii, Estonii, Szwecji i w Niemczech, ale tylko w dwóch z nich (Estonia i Irlandia) stopa biedy dzieci jest wyższa niż średnio w Unii. Natomiast w Danii i Szwecji bieda wśród dzieci z rodzin monoparentalnych jest mniej rozpowszechniona niż średnio w Unii, choć prawie dwa razy wyższa niż wśród ogółu dzieci w tych krajach.

Również dzieci z wielodzietnych gospodarstw domowych, stanowiące 21% ogółu dzieci w Unii, są bardziej narażone na biedę niż ich rówieśnicy wychowywani w rodzinach małodzieńskich. Co czwarte dziecko w Unii, mające co najmniej dwoje rodzeństwa, żyje w biedzie. Jednak różnice między krajami są bardzo duże. Podczas gdy w Szwecji – gdzie stopa biedy dzieci z rodzin wielodzietnych jest najniższa – w takiej sytuacji znajduje się co jedenaste dziecko (9%), w Polsce – gdzie stopa biedy w tej grupie dzieci jest najwyższa – prawie co drugie (47%).

Cechą wyróżniającą biedne dzieci jest młody wiek ich rodziców. Średnio w Unii Europejskiej 17% dzieci biednych ma matkę młodszą niż trzydziestoletnią, w porównaniu do 12% ogółu dzieci europejskich. Stopa biedy wśród dzieci systematycznie maleje wraz ze wzrostem wieku matki i wynosi 27%, gdy matka ma mniej niż 30 lat, 19%, gdy matka jest wieku 30-39 lat i 16%, gdy matka ma 40-49 lat.

Zgodnie z oczekiwaniami niski poziom wykształcenia rodziców determinuje biedę dzieci. Średnio w Unii 30% dzieci żyjących w biedzie ma rodziców, z których żadne nie ukończyło szkoły średniej, w porównaniu do 16% biednych dzieci z co najmniej jednym rodzicem o wykształceniu wyższym.

Zatem struktura gospodarstwa domowego oraz wiek i wykształcenie rodziców pozostają w związku z biedą dzieci, ale oddziaływanie tych zmiennych jest modyfikowane przez stosowaną w danym kraju politykę (zasiłki, świadczenia i usługi) wobec dzieci i rodziny.

Podstawową determinantę warunków życia dzieci stanowi sytuacja rodziców na rynku pracy. Znaczenie ma nie tylko ich aktywność zawodowa i jej formy (zatrudnienie na pełny etat, w niepełnym wymiarze czasu pracy), lecz także wysokość uzyskiwanych dochodów. Źródła dochodu gospodarstw domowych biednych i nie-biednych w ogóle, a w szczególności biednych i nie-biednych gospodarstw domowych z dziećmi, wykazują istotne różnice. W biednych rodzinach z dziećmi udział w dochodach zarobkowych z pracy jest średnio w Unii relatywnie mały (55%) w porównaniu z gospodarstwami domowymi nie-biednymi z dziećmi (86%), a udział transferów socjalnych (bez emerytur) i zasiłków rodzinnych relatywnie duży (odpowiednio 37% wobec 9% oraz 14,8% wobec 4,3%).

Struktura dochodów biednych gospodarstw domowych różni się znacząco w poszczególnych krajach. W Danii, Irlandii i Finlandii udział zarobków w strukturze dochodów ludności biednej jest najniższy i wynosi nieco powyżej 30% ogółu dochodów, podczas gdy w Grecji wynosi ponad 80%. Natomiast zasiłki rodzinne mają największy udział w dochodach biednych gospodarstw domowych w Irlandii i na Węgrzech (ponad 30%), a najmniejszy w Hiszpanii (0,5%) i Grecji (2,2%).

Jednakże sam fakt zatrudnienia rodziców nie jest wystarczający dla uniknięcia biedy dzieci. Dane zawarte w raporcie ilustrują, że aktywność zawodowa matek nie we wszystkich krajach współwystępuje z obniżeniem stopy biedy wśród dzieci. Choć w krajach skandynawskich, gdzie udział pracujących matek jest największy, wskaźniki biedy dzieci są najniższe, to w Polsce, na Litwie i w Portugalii duży udział pracujących matek nie chroni dzieci przed biedą. Oznacza to, że **zatrudnienie nie przekłada**

się jednoznacznie na polepszenie sytuacji materialnej dzieci. Bieda dotyka także rodziny, w których rodzice, a co najmniej jeden rodzic, pracuje. Na obszarze Unii Europejskiej w 2005 r. poniżej linii biedy żyło 13% dzieci, które tworzyły gospodarstwo domowe z co najmniej jedną osobą pracującą. Najmniej - w Finlandii i Danii (po 6%), najwięcej w Polsce (22%), Portugalii (21%) i Grecji (20%).

Gospodarstwa domowe z dziećmi są bardziej narażone na biedę niż gospodarstwa bezdzietne charakteryzujące się taką samą intensywnością pracy, a więc takim samym wskaźnikiem zatrudnienia dorosłych domowników. Wśród gospodarstw z dziećmi, w których żadna osoba dorosła nie pracuje, stopa biedy jest ponad dwukrotnie wyższa niż wśród takich samych gospodarstw bez dzieci. Jednakże zatrudnienie jednego rodzica nie pociąga za sobą likwidacji biedy wśród dzieci. We wszystkich krajach Unii w gospodarstwach pracowniczych stopa biedy wśród dzieci jest wyższa niż stopa biedy dorosłych.

Zatem istnieją zależności między typem gospodarstwa domowego i charakterem zatrudnienia dorosłych domowników a biedą dzieci, ale nie układają się one w taki sam wzór we wszystkich krajach. Jednakże nie pozostawia wątpliwości fakt, że w rodzinach niepełnych zatrudnienie rodzica w pełnym wymiarze godzin obniża znacząco ryzyko biedy dzieci. Konstatacja ta zwraca uwagę na znaczenie usług, szczególnie w zakresie opieki nad dziećmi, dla ograniczania biedy dzieci. W wielu krajach niewystarczająca liczba miejsc w przedszkolach lub wysokość opłat za przedszkole sprawia, że matka nie pracuje, co obniża często standard materialny rodziny.

Gdy chodzi o wpływ redystrybucyjnej działalności państwa na biedę wśród dzieci, raport dostarcza argumentów, że kraje, w których udział świadczeń społecznych (z wyłączeniem emerytur) w produkcie krajowym brutto jest najwyższy (Dania, Szwecja, Finlandia), charakteryzują się najniższą stopą biedy wśród dzieci. Natomiast wśród tych, w których udział świadczeń jest najniższy (Łotwa, Litwa, Polska, Estonia), znajdują się kraje o najwyższej stopie biedy dzieci (Polska, Litwa).

Transfery socjalne inne niż emerytury nie we wszystkich państwach oddziałują na dzieci bardziej niż na dorosłych, choć średnio w Unii redukują one biedę wśród dzieci o 44% a biedę w całej populacji o 38%. W siedmiu krajach (Belgia, Czechy, Malta, Holandia, Polska i Słowacja) transfery socjalne w większym stopniu redukują biedę dorosłych niż dzieci.

Raport stwierdza, że najsilniejszy wpływ na ograniczenie biedy dzieci mają zasiłki rodzinne. W największym stopniu na Węgrzech, w Austrii, Słowenii, Finlandii i w Szwecji, w najmniejszym - w Grecji, Hiszpanii, Polsce, Portugalii i na Litwie. Raczej wysokość zasiłków rodzinnych niż ich ukierunkowanie na rodziny biedne zdaje się mieć znaczenie. Okazuje się bowiem, że wśród krajów, które adresują zasiłki do biednych rodzin są zarówno te, w których ten fakt znacząco redukuje biedę dzieci (Czechy, Niemcy, Irlandia, Francja, Cypr), jak i takie, gdzie wpływ zasiłków rodzinnych na biedę dzieci jest niewielki (Grecja, Malta, Polska). Pozostaje to zapewne w związku z wysokością zasiłków.

Analizy przeprowadzone w tej części raportu dokumentują, że **bieda dzieci jest rezultatem braku zatrudnienia, niskich dochodów z pracy oraz niskich transferów socjalnych. W oparciu o te trzy kryteria autorzy raportu pogrupowali kraje w cztery kategorie biorąc pod uwagę zasięg biedy wśród dzieci oraz dominujące w nich przyczyny biedy**³:

Grupa	Państwa
A	Austria, Cypr, Dania, Finlandia, Holandia, Słowenia, Szwecja
B	Belgia, Czechy, Estonia, Francja, Irlandia, Niemcy
C	Malta, Słowacja, Węgry, Wielka Brytania
D	Grecja, Hiszpania, Włochy, Litwa, Łotwa, Polska , Portugalia, Luksemburg

Grupa A obejmuje trzy kraje skandynawskie (Danię, Finlandię i Szwecję) oraz Austrię, Cypr, Holandię i Słowenię. Bieda wśród dzieci w tych krajach jest mniej rozpowszechniona niż średnio w Unii dzięki dobrym rezultatom osiąganym we wszystkich trzech analizowanych wymiarach: dzięki wysokiemu wskaźnikowi zatrudnienia rodziców, zarobkom przeciwdziałającym biedzie oraz relatywnie wysokim i efektywnym transferom socjalnym. W krajach skandynawskich praca zarobkowa rodziców jest możliwa dzięki dobrze rozwiniętym usługom zapewniającym opiekę nad dziećmi oraz godzenie pracy z obowiązkami rodzinnymi. Na Cyprze natomiast, gdzie wpływ transferów socjalnych jest słabszy, dominacja rodzin pełnych i wielopokoleniowych stanowi czynnik zabezpieczający dzieci przed biedą.

Grupa B obejmuje Belgię, Czechy, Niemcy, Estonię, Francję i Irlandię, gdzie bieda dzieci jest na poziomie średniej dla całej Unii lub nieco poniżej. W tych krajach główną przyczyną biedy dzieci jest wysoki udział dzieci żyjących w gospodarstwach ludzi niepracujących. W większości tych krajów blisko połowa dzieci mieszka tylko z jednym rodzicem. We Francji i Niemczech względnie wysokie zasiłki rodzinne częściowo redukują biedę wśród dzieci.

Grupa C obejmuje Węgry, Malte, Słowację i Wielką Brytanię. Stopa biedy wśród dzieci jest w pobliżu średniej dla całej Unii a przyczyny biedy stanowią: niski poziom zatrudnienia i niskie dochody, powodujące biedę wśród gospodarstw domowych pracujących. W Wielkiej Brytanii brak zatrudnienia rodziców dotyczy rodzin niepełnych, podczas gdy na Węgrzech, na Malcie i na Słowacji – par z dziećmi. Problemem w tych krajach jest także utrzymywanie się biedy pomimo tego, że dorośli członkowie gospodarstw domowych pracują, ale nie wszyscy i nie zawsze na pełen etat.

Grupa D obejmuje Grecję, Hiszpanię, Włochy, Litwę, Łotwę, **Polskę**, Portugalię i Luksemburg. We wszystkich tych krajach, z wyjątkiem Luksemburga, stopa biedy dzieci jest wyższa niż średnio w Unii. Bieda dzieci jest przede wszystkim rezultatem niskich dochodów oraz niskiego poziomu i efektywności świadczeń socjalnych. Niskie dochody wynikają z faktu, że nie wszyscy dorośli domownicy pracują, oraz z niskich zarobków pracujących.

³ *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward*, s. 48, Bruksela 2008

W dalszej części raportu został poddany analizie **związek między biedą monetarną a niektórymi innymi wymiarami deprivacji, przede wszystkim deprivacją materialną, w oparciu o wskaźniki deprivacji zastosowane w badaniu EU-SILC 2005⁴**. Analizy zostały wykonane w odniesieniu do populacji ogółem oraz do dzieci (0-17 lat).

Istnieje duże zróżnicowanie między krajami, gdy chodzi o zasięg deprivacji materialnej. Podczas gdy w Danii, Luksemburgu, Holandii i Szwecji około 15% populacji odczuwa trudności w pokryciu co najmniej dwóch rodzajów wydatków, w Czechach, Portugalii, Grecji, na Cyprze, w Łotwie, na Litwie, na Węgrzech, na Malcie, w Polsce i w Słowacji – około 40%.

Zasięg deprivacji materialnej wśród dzieci jest we wszystkich krajach (z wyjątkiem Grecji i Łotwy) większy niż w populacji ogółem, co świadczy o tym, że posiadanie dzieci zwiększa trudności materialne rodziny. Wśród dzieci deprivacja materialna jest nie tylko większa, lecz także istnieje prawdopodobieństwo kumulacji deprivacji w większej liczbie wymiarów. Dzieci żyją również w gorszych warunkach mieszkaniowych (z wyjątkiem Grecji, Portugalii i Malty) niż populacja ogółem.

Gospodarstwa monoparentalne podlegają deprivacji materialnej częściej niż inne typy gospodarstw we wszystkich krajach. Natomiast rodziny wielodzietne w niektórych krajach (Belgia, Dania, Niemcy, Hiszpania, Cypr i Malta) nie są bardziej upośledzone materialnie niż ogół gospodarstw domowych.

Wyniki szczegółowych analiz dotyczących związków między biedą monetarną a deprivacją materialną pozwoliły ustalić zasięg **biedy utrwalonej** (*persistent poverty*) wśród dzieci i w populacji ogółem. Przez biedę utrwaloną rozumie się współwystępowanie biedy monetarnej (dochody poniżej 60% mediany dochodów ekwiwalentnych) z trudnościami pokrycia co najmniej dwóch rodzajów wydatków. Różnice między krajami w rozmiarach tak rozumianej biedy utrwalonej są bardzo duże.

W odniesieniu do populacji ogółem trwale biedni stanowią od 3,68% w Danii do 18,5% na Litwie i ponad 17% w Polsce i na Łotwie. We wszystkich krajach z wyjątkiem Cypru, udział dzieci doświadczających utrwalonej biedy jest większy niż w populacji ogółem. Równocześnie różnice między krajami, gdy chodzi o zasięg utrwalonej biedy wśród dzieci, są większe niż wśród dorosłych. **Najniższy udział dzieci żyjących w biedzie i w warunkach materialnej deprivacji, czyli trwale biednych, odnotowano w Szwecji (3,24%) a największy w Polsce (25,39%) i na Litwie (24,83%).**

⁴ Deprivacja materialna, określana jako „trudności ekonomiczne i wymuszony brak przedmiotów trwałego użytku” była ustalana na podstawie odpowiedzi na pytanie o to, czy gospodarstwo domowe ma trudności z pokryciem: nieprzewidzianych wydatków; tygodniowego urlopu poza domem raz w roku; opłat mieszkaniowych; zakupu mięsa, drobiu lub ryb na obiad co drugi dzień; ogrzewania mieszkania, a także na pytanie o posiadanie: pralki automatycznej, kolorowego telewizora, telefonu, samochodu osobowego. „Złe warunki mieszkaniowe” były określane na podstawie informacji o tym, czy mieszkanie: ma przeciekający dach, zawilgocone ściany/podłogi/fundamenty lub/i uszkodzone ramy okienne; jest ciemne; nie ma wanny lub prysznic; nie ma splukiwanej ubikacji do wyłącznego użytku gospodarstwa domowego.

Autorzy raportu podsumowują rozważania dotyczące związków między deprivacją materialną a biedą monetarną stwierdzając:

w poszerzonej Unii „najbiedniejsi” w „bogatych” krajach doświadczają mniejszej deprivacji niż „najbogatsi” w „biednych krajach” (s. 56).

W dalszej części prezentowane są analizy, których celem jest wskazanie, **czy w Europie występuje międzypokoleniowa transmisja deprivacji**. W tym celu przywołuje się wyniki uzyskane w badaniach OECD *PISA*, które służą zilustrowaniu zależności między wykształceniem rodziców a osiągnięciami szkolnymi dziecka w wieku 15 lat. Wynika z nich, że dzieci, których matki nie ukończyły szkoły średniej uzyskały 20 punktów mniej niż ich koledzy, których matki mają wykształcenie co najmniej średnie. Związek z wykształceniem ojca nie jest tak jednoznaczny.

Zależność między wykształceniem ojca a wykształceniem dorosłej córki lub syna została zaprezentowana na podstawie wyników *EU-SILC 2005*. Dowodzą one, że w krajach europejskich pochodzenie z rodziny o niskim poziomie wykształcenia stanowi nadal główną przeszkodę uzyskania wyższego wykształcenia. Szanse posiadania dyplomu szkoły wyższej są średnio w Unii wśród osób, których ojcowie mieli wykształcenie wyższe, dwukrotnie większe niż wśród synów i córek mężczyzn mających niższy poziom wykształcenia.

Różnice między krajami w tym zakresie są bardzo duże. W Czechach i w Polsce prawdopodobieństwo uzyskania wyższego wykształcenia przez syna lub córkę mężczyzny o niskim poziomie wykształcenia jest odpowiednio jedenaście i prawie dziesięć razy mniejsze niż przez potomków mężczyzny mającego wykształcenie wyższe. W Niemczech i Finlandii, gdzie bariery są najmniejsze, prawdopodobieństwo jest tylko dwa razy niższe (tabela 14 na s. 59).

Synowie z rodzin o niskim poziomie wykształcenia mają większą szansę niż córki uzyskać wyższe wykształcenie. W zdecydowanej większości krajów, z wyjątkiem Litwy, Estonii, Węgier, szanse edukacyjne dzieci nisko wykształconych ojców na uzyskanie wyższego wykształcenia wznoszą się wraz z obniżeniem wieku. Jednakże nadal w grupie wiekowej 25-34 lata Czechy i Polska oferują najmniejsze szanse pokonania dystansu od niskiego wykształcenia ojca do wyższego wykształcenia syna lub córki, a Finlandia największe.

Przedstawione porównania nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że **kraje skandynawskie najlepiej radzą sobie z biedą w ogóle oraz z biedą dzieci w szczególności**. Rynkowe nierówności dochodowe są skutecznie wyrównywane poprzez działania redystrybucyjne państwa oraz politykę zatrudnienia wspomaganą sprawnym funkcjonowaniem instytucji opiekuńczych i wychowawczych umożliwiających podejmowanie pracy przez matki. Nie jest zaskoczeniem fakt, że w krajach tych międzygeneracyjna transmisja wykształcenia jest wyraźnie słabsza niż gdzie indziej i że tendencja ta obserwowana jest we wszystkich kategoriach wiekowych.

Na drugim krańcu lokuje się Polska oraz któryś inny kraj postsocjalistyczny (najczęściej Litwa lub Łotwa) a także kraje zaliczane do śródziemnomorskiego modelu polityki społecznej (Grecja, Hiszpania, Portugalia).

Drugą część raportu stanowi omówienie odpowiedzi na **kwestionariusz dotyczący narzędzi używanych do monitorowania biedy i dobrostanu dzieci** skierowany do 27 krajów członkowskich. Państwa zostały poproszone o wskazanie źródeł danych używanych do konstruowania wskaźników sytuacji społeczno-ekonomicznej dzieci w podziale na służące do monitorowania biedy i dobrostanu dzieci oraz dostarczające dodatkowych informacji, jak np. sporadycznie przeprowadzane *survey'e*, badania naukowe dotyczące sytuacji dzieci oraz inne źródła danych.

Niektóre kraje w ogóle nie udzieliły odpowiedzi na pytania kwestionariusza a inne odpowiadały w zróżnicowany sposób, pozostający częściowo w związku z tym, czy walka z biedą dzieci została uznana za priorytet w ich Narodowej Strategii na rzecz Zabezpieczenia Społecznego i Inkluzji Społecznej.

Na podstawie nadesłanych odpowiedzi autorzy wyróżnili trzy typy używanych wskaźników, choć nie we wszystkich krajach system monitorowania oparty jest na wszystkich wymienionych:

1. wskaźniki wspólnie uzgodnione w UE;
2. wskaźniki z europejskich baz danych, jak np. EU-SILC, które dotychczas nie zostały włączone do zestawu wspólnie uzgodnionych wskaźników;
3. wskaźniki alternatywne wobec wskaźników unijnych albo odnoszące się do szczególnych sytuacji lub do szczególnych grup używane w poszczególnych krajach.

Raport szczegółowo analizuje zastosowanie wszystkich typów wskaźników oraz wskazuje wykorzystywane źródła danych. Wśród tych ostatnich najczęściej wymieniane były badania budżetów gospodarstw domowych oraz badania warunków życia i zasobów pracy, a także rejestry administracyjne różnego rodzaju, jak np. dotyczące beneficjentów zasiłków rodzinnych, mieszkalnictwa, dochodów, podatków itp., różnie wykorzystywane w różnych krajach.

Niektóre państwa dostarczyły także informacji o źródłach danych dotyczących dzieci znajdujących się w szczególnej sytuacji, np. o dzieciach znajdujących się w rodzinach zastępczych, mających problemy zdrowotne itp.

W ośmiu celowo dobranych krajach wykonano pogłębiony przegląd zarządzania i monitorowania biedy i dobrostanu dzieci. Do badania szczegółowego wybrano:

1. Danię, Irlandię, Finlandię i Wielką Brytanię, ponieważ kraje te mają bardzo dobre systemy monitorowania;
2. Włochy, ponieważ prowadzone są tam specjalne badania nad warunkami życia dzieci;
3. Rumunię, ze względu na skoncentrowanie uwagi na dzieciach szczególnie zagrożonych oraz na budowanie zintegrowanego systemu monitorowania, ze szczególnym uwzględnieniem dostępności danych na szczeblu lokalnym;
4. Niemcy, ze względu na zastosowanie w monitoringu modeli mikrosymulacyjnych.

W oparciu o pogłębioną analizę przeprowadzoną w tych krajach ustalono, że w pewnym zakresie wszystkie z nich wykazują cztery cechy.

1. Ukierunkowanie polityki na traktowanie biedy dzieci i ekсклюzy społecznej jako zjawiska wielowymiarowego.

2. Tworzenie wiedzy – podkreśla się wolę polityczną w zakresie długotrwałego inwestowania w tworzenie wiedzy odnoszącej się do dobrostanu dzieci.

3. Tworzenie powiązań między społecznością akademicką, analitykami społecznymi i politykami.

4. Wiązanie stosowanej polityki z wynikami. Tworzenie powiązań między konkretnymi rozwiązaniami a wynikami stanowi najtrudniejsze zadanie. Wymaga to odpowiedniego konstruowania wskaźników służących do analizy nakładów, wyników i rezultatów.

W ostatniej części raportu autorzy zamieścili **konkluzje** i odpowiednio do nich sformułowali **rekomendacje dotyczące sposobu, w jaki państwa członkowskie mają przygotować następne raporty narodowe ukierunkowane na sytuację dzieci (*child mainstreaming*) oraz pozwalające na monitorowanie i porównywanie postępu**. Niektóre rekomendacje odnoszą się do procesu monitorowania na szczeblu Unii.

Rekomendacji sformułowano 15 i podzielono je na sześć kategorii (s. 126-138), przedstawia je poniższa tabela.

Kategoria	Rekomendacje
Kwantyfikacja celów	Ogólne kwantyfikowalne cele służące ograniczeniu biedy i ekсклюzy społecznej wśród dzieci muszą opierać się na diagnozie przyczyn biedy i ekсклюzy społecznej w danym kraju oraz być uzupełnione o cele szczegółowe odnoszące się do głównych czynników zidentyfikowanych w tym raporcie (gospodarstwa niepracujących, bieda wśród pracujących, świadczenia społeczne). Diagnoza powinna zostać przeprowadzona w analogiczny sposób jak zaprezentowana w raporcie <i>Child Poverty and Well-Being in the EU</i>
Ocenianie wpływu polityk na biedę i ekсклюzę społeczną wśród dzieci	Zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja Europejska powinny wykorzystywać mikromodele do monitorowania biedy wśród dzieci. Komisja powinna umożliwić przeprowadzenie odpowiednich treningów metodologicznych w tym zakresie
Monitorowanie biedy i dobrostanu dzieci	Przyszłe raportowanie w ramach Otwartej Metody Koordynacji powinno umożliwić jednoznaczne zidentyfikowanie sfer, w jakich niezbędna jest poprawa, gdy chodzi o radzenie sobie z biedą dzieci w poszczególnych krajach. Należy stosować podejście wielowymiarowe i porównania międzynarodowe Raporty o biedzie dzieci i ekсклюzy społecznej powinny zawierać: 1) porównawczą analizę ryzyka biedy dzieci w analitycznych ramach zaproponowanych przez grupę zadaniową w tym raporcie. Postęp dokonany w poszczególnych krajach powinien być oceniany

	<p>ny w porównaniu do linii bazowej wyznaczonej przez raport grupy zadaniowej;</p> <p>2) analizę innych wymiarów dobrostanu dzieci zidentyfikowanych w raporcie grupy zadaniowej, a mianowicie: deprivacji materialnej, mieszkania, zdrowia, narażenia na ryzyko i ryzykowne zachowania, partycypacji społecznej i środowiska rodzinnego, edukacji i środowiska lokalnego;</p> <p>3) wskaźniki, które muszą być zastosowane:</p> <p>a. wszystkie wskaźniki wspólnie uzgodnione na szczeblu UE (bieda w grupach wiekowych, dzieci w gospodarstwach domowych osób niepracujących, wskaźniki odnoszące się do edukacji);</p> <p>b. wskaźniki dotyczące deprivacji materialnej, mieszkania i dobrostanu dzieci sformułowane w raporcie Komitetu Zabezpieczenia Społecznego w roku 2006;</p> <p>c. wskaźniki opisujące dobrostan dzieci używane w danym kraju</p> <p>Państwa w swoich raportach powinny wziąć pod uwagę poniższe zalecenia, które mają przyczynić się do poprawy pomiaru dobrostanu dzieci:</p> <p>a) uzupełnić istniejące wskaźniki unijne innymi wskaźnikami i statystykami, które lepiej odzwierciedlają sytuację gospodarstw domowych z dziećmi (np. uczestnictwo rodziców w rynku pracy, poprawiona wersja zmiennej „intensywności pracy” w związku z ryzykiem biedy);</p> <p>b) obliczać wskaźniki deprivacji materialnej i mieszkania wyodrębniając populację dzieci;</p> <p>c) wprowadzić jeden lub kilka wskaźników mierzących dobrostan dzieci dotychczas nieuwzględniany w UE (zdrowie, narażenie na ryzyko i ryzykowne zachowania, partycypacja społeczna i środowisko rodzinne, edukacja i środowisko lokalne);</p> <p>d) zasugerować, jak lepiej monitorować sytuację życiową dzieci szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym (dzieci w instytucjach, w rodzinach zastępczych, dzieci niepełnosprawnych, dzieci wykorzystywanych, dzieci ulicy, dzieci z rodzin imigrantów i mniejszości etnicznych).</p>
<p>Wspólne ramy dla analizowania biedy dzieci i ekсклюzji społecznej</p>	<p>Państwa, organizując i ulepszając monitorowanie biedy dzieci i ekсклюzji społecznej, muszą zapewnić, że krajowe systemy pozwolą na zsynchronizowanie danych w na poziomie Unii. W szczególności systemy krajowe powinny umożliwić lepsze powiązanie polityk z oczekiwanymi rezultatami społecznymi, jak również między wskaźnikami Unijnymi i krajowymi.</p>
<p>Wzmocnienie możliwości statystyki</p>	<p>Konieczne jest prowadzenie ewaluacji, żeby stwierdzić czy EU-SILC i Badanie Zasobów Pracy dostarczają niezbędnego minimum informacji koniecznych do prowadzenia porównawczej międzynarodowej oceny sytuacji dzieci i ich rodzin. W tym procesie niezbędny jest udział zarówno twórców jak i użytkowników tych baz danych, żeby wykryć ewentualne luki i sformułować rekomendacje dotyczące usprawnienia narzędzi. Komitet Zabezpieczenia Społecznego i jego podgrupa ds. wskaźników powinny nadal brać czynny udział w dyskusji nad EU-SILC.</p>

	<p>W monitorowaniu biedy i dobrostanu dzieci należy w pełni wykorzystać informacje z survey'ów i rejestrów administracyjnych</p> <hr/> <p>Należy w pełni wykorzystywać dane i rozważania prowadzące do ulepszenia statystyk umożliwiających porównania na poziomie ponadnarodowym oraz wewnątrz krajowym w celu monitorowania wpływu polityk regionalnych i lokalnych. Niezbędne jest w tym celu usprawnienie systemu statystycznego</p> <hr/> <p>Konieczne jest lepsze monitorowanie sytuacji dzieci najbardziej zagrożonych, poprzez wykorzystanie wszelkich źródeł informacji, które powinny umożliwić zidentyfikowanie grup szczególnego ryzyka. Szczególnie przydatna może być wymiana dobrych praktyk.</p> <hr/> <p>Należy przeprowadzić pogłębioną analizę danych wzdłużnych dostarczanych przez EU-SILC, żeby ustalić, w jakim stopniu można na nich polegać. Analiza ta powinna być przeprowadzona przed rokiem 2010/11, kiedy planowana jest rewizja EU-SILC</p> <hr/> <p>Konieczne jest przeprowadzenie analizy przydatności międzynarodowych źródeł danych dotyczących sytuacji dzieci w celu dokonania oceny, czy źródła te mogą uzupełnić istniejące dane krajowe i ponadnarodowe..</p> <hr/> <p>W związku ze wzrastającym zainteresowaniem badaniami wśród dzieci, konieczne jest podjęcie kwestii metodologicznych, prawnych i etycznych w celu zapewnienia możliwości gromadzenia takich danych na szczeblu Unii.</p>
Usprawnienie zarządzania i monitorowania na wszystkich szczeblach	<p>Państwa członkowskie, wprowadzając/usprawniając zarządzanie swoimi systemami monitorowania, powinny m.in. uwzględnić następujące sprawy:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) poprawienie koordynacji działań poprzez włączanie różnych ministerstw i szczebli administracji (narodowych, regionalnych, lokalnych); b) zapewnienie, że diagnoza będzie tworzona przy współdziałaniu różnych interesariuszy oraz zostanie oparta na porównaniach międzynarodowych i niezależnych badaniach; c) inwestowanie w długoterminowe programy badawcze w celu uzyskania pogłębionej wiedzy o istocie, przyczynach i dynamice biedy i ekсклюzji społecznej dzieci; d) inwestowanie w narzędzia analityczne. <hr/> <p>Należy zwiększyć dostępność dla środowisk naukowych unijnych zasobów danych w celu umożliwienia pogłębionych badań porównawczych nad przyczynami biedy i ekсклюzji społecznej dzieci. Należy zachęcać do przeprowadzenia niezależnych ocen polityki i do uwzględniania tych opinii w procesie podejmowania decyzji.</p>

Państwa członkowskie zobowiązane są zastosować się do powyższych rekomendacji w raportach z realizacji działań na rzecz ograniczania biedy dzieci. Dla Polski będzie to bardzo trudne zadanie.

4. Uwagi końcowe – Polska na tle porównawczym

Przedstawiony raport nie pozostawia wątpliwości co do tego, że w Polsce zagrożenie biedą dzieci jest największe w Unii, oraz że ten stan rzeczy – ze względu na liczebność polskich małoletnich obywateli – istotnie przyczynia się do zwiększania rozmiarów dziecięcej biedy w Europie. W roku 2004 w naszym kraju wskaźnik zagrożenia biedą dzieci (29%) przekraczał o 10 punktów procentowych wskaźnik średni dla Unii i aż o 20 punktów procentowych wskaźnik dla Szwecji, gdzie bieda dzieci zdarza się najrzadziej. Polskę charakteryzuje także zdecydowanie wyższa stopa biedy wśród dzieci niż wśród dorosłych oraz większa luka dochodowa w populacji dzieci niż dorosłych. Nadto mamy największe w Europie nasilenie biedy wśród dzieci w rodzinach wielodzietnych oraz najwyższy wskaźnik biedy utrwalonej, zdefiniowanej w raporcie jako skumulowanie biedy monetarnej i deprywacji w sferze materialnej.

Główne przyczyny takiego stanu rzeczy, na które wskazuje omawiany raport, to niska intensywność pracy i niskie zarobki⁵ oraz niskie świadczenia socjalne, które są nieskuteczne w niwelowaniu rynkowych różnic w dochodach. Równocześnie kraj nasz charakteryzuje się (obok Czech) najbardziej ograniczonymi w porównaniu z innymi państwami szansami edukacyjnymi młodych ludzi wywodzących się z rodzin o niskim poziomie wykształcenia⁶.

*

Fakty wyartykułowane w raporcie nie stanowią zaskoczenia dla polskich badaczy, którzy od lat 90. sygnalizowali, że w Polsce „bieda ma twarz dziecka”. Pisząca te słowa sformułowała w roku 1999 na podstawie badań przeprowadzonych w Łodzi tezę o „infantylności”⁷ biedy, czyli o większym nasileniu biedy wśród dzieci i młodzieży niż wśród dorosłych oraz o nadreprezentowaniu tych pierwszych wśród ludności biednej (Warzywoda-Kruszyńska 1999). Teza ta znalazła następnie potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych w gminach województwa łódzkiego oraz w porównawczych analizach na poziomie całych województw (Warzywoda-Kruszyńska, Grotowska-Leder, Krzyszkowski 2003; Warzywoda-Kruszyńska 2003).

⁵ W latach 2006 i 2007 wystąpił wzrost zarobków i zwiększyła się intensywność pracy poprzez istotne zmniejszenie bezrobocia. Sprawą dalszych badań jest ustalenie w jakim stopniu przełożyło się to na ograniczenie biedy w ogóle, a biedy wśród dzieci w szczególności.

⁶ Fakt ten znajduje także potwierdzenie w wynikach badań porównawczych przeprowadzonych pod kierownictwem autorki tego tekstu w miastach średniej wielkości ulokowanych w ośmiu krajach Unii w projekcie PROFIT (www.profit.uni.lodz.pl), w ramach 6 Programu Ramowego Unii Europejskiej (Rokicka 2007).

⁷ Określenie „infantylności” zostało w późniejszych moich publikacjach zastąpione określeniem „juwenilizacja”, dla uniknięcia negatywnych skojarzeń (zdziecinienie), jakie wiążą się z pierwszym z wymienionych.

Na zagrożenie biedą polskich dzieci wskazywały także, choć nie tak jednoznacznie ze względu na stosowanie innej linii biedy⁸, opracowania porównawcze Centrum Badań Innocenti, informujące o sytuacji istniejącej w latach 90. oraz na początku nowego tysiąclecia. Jednakże dopiero raport *Child Poverty and Well-Being in the EU* wywołał zainteresowanie centralnych mediów a może nawet reakcję najwyższych władz (jeśli tak potraktować zbieżność zapowiedzi premiera o powszechnym dożywianiu w szkołach i o wyposażeniu uczniów w laptopy).

Nie brakuje jednak krytyków tezy o szczególnym zagrożeniu biedą polskich dzieci, wskazujących na wzrost gospodarczy, poprawiające się wyposażenie gospodarstw domowych w dobra trwałego użytku oraz wzrost optymizmu społecznego traktowane jako wskaźniki przeczące istnieniu biedy. Zdarzają się także wypowiedzi, że bieda w dzieciństwie nie jest złem, ponieważ uczy stawiania czoła przeciwnościom oraz przeciwdziała nadmiernym oczekiwaniom.

Wygłaszanie takich opinii w poczytnych gazetach i popularnych czasopismach, czasem przez osoby uznane za autorytety akademickie (aczkolwiek nie w polityce społecznej), prowadzi do niepewności polityków i administracji socjalnej i w konsekwencji do kierowania się intuicją w sprawach socjalnych. „Pęknięcie” ideologiczne występujące w naszym społeczeństwie ma w tym także swój udział. Pytanie o to, czym należy się kierować w polityce społecznej – prawami rodziny czy prawami dziecka, antagonizuje polityków, organizacje pozarządowe i zwykłych obywateli. Dlatego raporty z analiz porównawczych dokonywanych przez instytucje unijne są nie do przecenienia, także z tego względu, że wymuszają zajęcie się przez rząd problemem biedy dzieci.

Opracowanie *Child Poverty and Well-Being in the EU* nie pozostawia wątpliwości, co do tego, że w Polsce priorytet unijny, jakim jest ograniczanie biedy wśród dzieci, jest traktowany czysto deklaratywnie. Brak jest systemowego podejścia zarówno w kwestii podejmowanych działań, jak i jeśli chodzi o monitorowanie biedy i dobrostanu dzieci oraz związków między działaniami a efektami. Należy jednak odnotować, że w ostatnich latach zwiększyła się pula działań korzystnych dla dzieci⁹, choć wynikają one nie tyle z przekonania o konieczności respektowania praw dzieci co raczej z doraźnych potrzeb partii politycznych, dążących do zwiększenia swojej popularności.

„Sprawy” dzieci są rozproszone między ministerstwami oraz między władzą centralną a poszczególnymi szczeblami władzy lokalnej i brakuje forum, na którym mogłyby dokonywać się koordynowanie i monitorowanie działań oraz ich efektów.

Ponieważ w naszym kraju istnieje urząd **Rzecznika Praw Dziecka** logiczne byłoby, żeby tu była koordynowana działalność na rzecz dzieci. Ale urząd ten został

⁸ 50% mediany ekwiwalentnych dochodów, podczas gdy w badaniach realizowanych w Łodzi oraz w innych wykonanych pod kierownictwem W. Warzywody-Kruszyńskiej, za biednych uznawane były osoby żyjące w gospodarstwach domowych otrzymujących pomoc społeczną.

⁹ Opis tych działań zawiera raport Ireny Wóycickiej (2007) przygotowany na zlecenie Komitetu Zabezpieczenia Społecznego i Inkluzji Społecznej KE w związku z opracowaniem *Child Poverty and Well-Being in the EU*.

wyposażony w ograniczone kompetencje legislacyjne, a w ostatnich latach został skompromitowany wskutek rażącej niekompetencji pełniącej go osoby. Zapowiadane pozbawienie samodzielności organizacyjnej Rzecznika jeszcze bardziej oddala możliwość uczynienia z tej instytucji koordynatora działań na rzecz dzieci i młodzieży. Zdumiewający jest fakt, że ani żadna partia polityczna ani żadna organizacja społeczna nie dostrzega potrzeby zwiększenia kompetencji Rzecznika i zachowania jego samodzielności. Zdaje się to świadczyć o powszechnym niezrozumieniu wagi spraw dotyczących dzieci (w tym ich sytuacji materialnej) bez względu na deklarowaną orientację polityczną.

W Polsce istnieje jednak formalnie organ, którego zadaniem jest formułowanie opinii w sprawach dotyczących dzieci a nawet monitorowanie działań w tym obszarze. Jest to **Międzyresortowy Zespół do Spraw Dzieci** powołany przez Prezesa Rady Ministrów 23 grudnia 2004 r. w związku z realizacją **Narodowego Planu Działań na Rzecz Dzieci 2004-2012 „Polska dla dzieci”**. W marcu 2007 r. wydano zarządzenie zmieniające nazwę zespołu na „Międzyresortowy Zespół do Spraw Dzieci i Młodzieży”.

W porównaniu do innych międzyresortowych zespołów powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów w związku z realizacją przez Polskę międzynarodowych zobowiązań (np. Międzyresortowy Zespół do spraw Strategii Lizbońskiej), ranga Zespołu do Spraw Dzieci i Młodzieży jest niska. Jego przewodniczącym i zastępcą przewodniczącego nie są ministrowie lecz sekretarze lub podsekretarze stanu, a członkami nie wiceministrowie lecz „przedstawiciele” odpowiednich ministrów. A na dodatek nie wiadomo, czy ten zespół realnie istnieje czy nie. Nie można znaleźć śladów jego działalności wśród publikowanych dokumentów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji, skąd ma pochodzić przewodniczący Zespołu, nie ma na jego temat żadnej wzmianki.

Jak się zdaje, problemem nie jest powołanie instytucji, lecz zmiana mentalności. Przyjęcie do wiadomości, że sprawy dzieci nie wyczerpują się całkowicie w rodzinie i że ich przyszłość nie jest tylko sprawą prywatną. Znakomicie ujął to kiedyś obecny premier Wielkiej Brytanii, który stwierdził, że sprawy dzieci są bardzo ważne, choć dzisiaj stanowią one tylko dwadzieścia procent społeczeństwa, ponieważ niedługo będą stanowiły sto procent dorosłych.

Bibliografia

- Alanen, L. (2004), *Theorizing children's welfare*, pobrano z: <http://www.ciimu.org/webs/wellchi/reports/workshop_1/w1_alanen.pdf>.
- Bradshaw, J., Hoelscher, P., Richardson, D. (2007), *Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and Methods*, Innocenti Working Paper No. 2006-03, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, pobrano z: <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp2006_03_eng.pdf>.
- Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-Being in Rich countries. A comprehensive assessment of the lines and well-being of children and adolescents in the economically advanced nations.* (2007), Report Card 7. UNICEF, Innocenti

- Research Centre, pobrano z: <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7_eng.pdf> .
- Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward.* (2008), European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E.2, pobrano z: <http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2008/ke3008251_en.pdf>.
- Frazer, H., Marlier, E. (2007), *Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the EU*, pobrano z: <<http://www.peer-review-social-inclusion.net/policy-assessment-activities/reports/first-semester-2007/synthesis-report-2007-1/>>.
- Hanafin, S., Brooks, A. M. (2005), *The Delphi Technique. a Methodology to Support the Development of a National Set of Child Well-Being Indicators*, The National Children's Office, Dublin, pobrano z: <<http://www.omcya.ie/documents/research/ReportonDevelopmentWelBeingIndicators.pdf>>.
- Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008.* (2008), pobrano z: <http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm#2008>.
- Marshal, J. (2003), *Children and poverty – some questions answered*, CHIP Briefing Paper 1,
- Save the Children UK, London, pobrano z: <http://www.childhoodpoverty.org/index.php?action=documentfeed/doctype=pdf/id=46/>
- Redmond, G. (2008), *Children's Perspectives on Economic Adversity: A Review of the Literature*, UNICEF Innocenti Research Centre, pobrano z: <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/idp_2008_01.pdf>.
- Rokicka, E. (2007), *Young adults at risk. Incidence of inheritance of disadvantaged social position and constraints of social mobility*, „Przegląd Socjologiczny” t. LVI/2.
- Warzywoda-Kruszyńska, W. (1999), *Kwestia ubóstwa dzieci (na przykładzie Łodzi)* „Problemy Polityki Społecznej” nr 1
- Warzywoda-Kruszyńska, W., Grotowska-Leder, J. (2002), *Bieda wśród dzieci (diagnoza na poziomie globalnym i lokalnym)* (w:) *Prawo dziecka do godziwych warunków życia*, Rzecznik Praw Dziecka, Warszawa.
- Warzywoda-Kruszyńska, W., Grotowska-Leder, J., Krzyszkowski, J. (2003), *Lokalna polityka wobec biedy. Bieda poza granicami wielkiego miasta*, IS UŁ, Łódź.
- Warzywoda-Kruszyńska, W. (red.) (2003), *Samorządy lokalne wobec bezrobocia i biedy*, IS UŁ, Łódź.
- Warzywoda-Kruszyńska, W. (2007), *Przeciwdziałanie ubóstwu dzieci*, „Polityka Społeczna” nr 8.
- Wóycicka, I. (2007), *Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children. A Study of National Policies*, pobrano z: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/experts_reports/poland_1_2007_en.pdf>.