

**Maria Majewska-Bator**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

---

**ROLA POLITYKI SPOŁECZNEJ  
W ZWALCZANIU UBÓSTWA WŚRÓD DZIECI**

---

**Streszczenie:** Celem pracy było przedstawienie roli polityki społecznej w zwalczaniu ubóstwa wśród dzieci jako czynnika wpływającego na zróżnicowanie wysokości ubóstwa w krajach rozwiniętych. W pracy pokazano, że centralnym punktem polityki zwalczania biedy dzieci w krajach rozwiniętych powinny być działania zmierzające do wzrostu zatrudnienia kobiet, w tym te nastawione na zabezpieczenie odpowiedniego traktowania matek na rynku pracy. Strategiczne czynniki sukcesu stanowią wówczas rozwiązania dotyczące systemu opieki nad dziećmi i jej subsydiowania przez państwo oraz podnoszenia kwalifikacji matek poszukujących zatrudnienia, w celu zwiększenia ich konkurencyjności na rynku pracy.

**Słowa kluczowe:** polityka społeczna, ubóstwo dzieci.

## 1. Wstęp

W szerszym ujęciu zakres przedmiotowy polityki społecznej, obok kwestii dotyczących zabezpieczenia społecznego, obejmuje także problematykę rynku pracy, zdrowia, oświaty i wychowania, mieszkalnictwa oraz kształtowania stosunków społeczno-kulturalnych. Celem polityki społecznej jest bowiem efektywne i sprawiedliwe zaspokojenie potrzeb społeczeństwa na poziomie możliwym do osiągnięcia w danym okresie. Wszystkie wymienione tu kwestie, stanowiące punkt zainteresowania polityki społecznej, ściśle wiążą się z problematyką redukcji ubóstwa wśród dzieci, a działania nastawione na jego zmniejszanie stanowią w praktyce zestaw instrumentów takich polityk, jak: oświatowa, ochrony zdrowia, mieszkaniowa czy zatrudnienia. W przypadku walki z biedą dzieci aktywna polityka społeczna ma nie tylko charakter socjalno-interwencyjny, ale także wpływa na rozwój pożądanych postaw społecznych rodziców i instytucji odpowiedzialnych za tworzenie warunków pracy i bytu rodzin<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. np.: R. Szanferberg, *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fresnak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 24; B. Winiarski, *Uwarunkowania, cele i dziedziny polityki gospodarczej*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 76-77; G. Holik, *Wybrane problemy poli-*

Celem pracy jest przedstawienie roli polityki społecznej w zwalczaniu ubóstwa wśród dzieci jako czynnika wpływającego na zróżnicowanie wysokości tego ubóstwa w krajach rozwiniętych. Dlatego też w pierwszej części pracy przedstawiono zalecany w literaturze przedmiotu sposób ujmowania ubóstwa dzieci w krajach rozwiniętych z punktu widzenia możliwości późniejszego sformułowania polityki do walki z tym zjawiskiem. W drugiej części omówiono specyficzne cechy biedy wśród dzieci w krajach rozwiniętych, które powinny wyznaczać kierunki polityki zmniejszania jej poziomu. W trzeciej części zaprezentowano te kierunki rozwoju polityki redukcji ubóstwa wśród dzieci, które wydają się na podstawie analizy wyników badań różnych autorów najbardziej właściwe w rozpatrywanej grupie krajów.

## 2. Definiowanie ubóstwa wśród dzieci

Ubóstwo stanowi zjawisko złożone i wielowymiarowe, co powoduje, że są różnorodne koncepcje jego ujmowania i mierzenia. Pomimo tego wielu badaczy owej problematyki definiuje ubóstwo w podobny sposób – jako sytuację, w której nie można zaspokoić na określonym poziomie pewnych potrzeb materialnych i niematerialnych. Poziom zaspokojenia tych potrzeb, czyli granica ubóstwa, jest na ogół warunkowany skalą osiągniętego już przez gospodarkę dobrobytu, co wiąże się z coraz częstszym stosowaniem ubóstwa relatywnego, czyli uwzględniającego specyfikę społeczno-ekonomiczną danego kraju. Przykładem może być definicja przyjęta przez Wspólnotę Europejską w 1984 r., zgodnie z którą ubóstwo odnosi się do osób posiadających środki materialne i socjalne ograniczone w takim stopniu, że poziom ich życia obniża się poza akceptowalne minimum w krajach zamieszkania.

Niemożność osiągnięcia, tak jak to określa Bank Światowy, minimalnego standardu życiowego wynika nie tylko ze zbyt małych środków finansowych, ale także z braku dostępu do usług podstawowych: w zakresie wody pitnej i wyżywienia, zdrowia i urządzeń sanitarnych, ubrania i mieszkania, oraz innych usług społecznych, do których zalicza się przykładowo edukację, samorealizację, rekreację czy uczestnictwo w kulturze. Tego typu szersze ujmowanie ubóstwa, wychodzące poza realizację potrzeb podstawowych, znalazło odbicie m.in. w definicji ubóstwa obecnie stosowanej przez Organizację Narodów Zjednoczonych czy Unię Europejską. Unia Europejska, stanowiąca jeden z najbogatszych regionów świata, zaczęła się bowiem posługiwać kategorią wykluczenia społecznego, które oznacza niemożność uczestniczenia ludzi w istotnych aspektach życia społecznego, politycznego, gospodarczego czy kulturalnego. W tym przypadku problem ubóstwa materialnego jest zatem pogłębiany przez innego rodzaju niekorzystne sytuacje, jak np.: bezrobocie, słabe kwalifikacje, złe warunki mieszkaniowe, wysoki poziom przestępczości czy rozpad rodziny,

które mogą zwiększyć marginalizację osób doświadczających biedy, prowadząc do utrwalania się jej w czasie i dziedziczenia z pokolenia na pokolenie<sup>2</sup>.

Zdaniem E. Tarkowskiej<sup>3</sup>, wiek i płeć bardzo długo nie były uwzględniane w badaniach ubóstwa, co wynikało z tego, że podstawową jednostką badawczą pozostawało gospodarstwo domowe lub rodzina. Zaowocowało to tym, że badacze definiujący ubóstwo wśród dzieci stosują podobne podejście jak wyżej przedstawione. Koncentrują się więc na wyznaczeniu granicy biedy lub luki dochodowej, a także na określeniu niezbędnego dla rozwoju dziecka standardu życia, który powinien być dostosowany do warunków panujących w danym kraju. Ten niezbędny do rozwoju standard życia utożsamiany jest z koniecznymi do zaspokojenia potrzebami. Wyznaczenie linii ubóstwa czy minimalnego standardu życia wymaga w takim razie określenia, co jest niezbędne, aby dziecko mogło normalnie funkcjonować w społeczeństwie. Zapewnienie dzieciom dostępu do zintegrowanego pakietu podstawowych usług socjalnych o dobrej jakości jest zdaniem przedstawicieli UNICEF-u jednym z najbardziej efektywnych i skutecznych kroków w walce z ubóstwem. Wobec tego w literaturze przedmiotu podkreśla się, że rządy powinny uznać prawo dzieci do poziomu życia adekwatnego w stosunku do potrzeb ich rozwoju fizycznego, umysłowego, duchowego, moralnego i społecznego. W związku z tym zadaniem rządów staje się pomoc rodzicom lub instytucjom sprawującym opiekę nad dziećmi w realizacji tego prawa oraz w razie potrzeby dostarczanie wsparcia materialnego i programów pomocy społecznej, szczególnie w zakresie żywności, odzieży, mieszkań. Rządy powinny także ułatwiać rodzicom znalezienie pracy.

Kładzie się również nacisk na to, że niezależnie od sytuacji państwa, potrzeby dzieci należy zaspokajać w maksymalnym stopniu w porównaniu do posiadanych przez kraj zasobów, a jeżeli te są niewystarczające, to zadaniem rządu jest pozyskanie środków na ten cel z różnych organizacji międzynarodowych. Oznacza to, że politycy nie powinni korzystać z ubóstwa dzieci (generując w ten sposób różne oszczędności), co niestety się zdarza. W krajach bogatszych ma to miejsce zwłaszcza w sytuacji nadmiernego deficytu budżetowego, gdzie często najpierw obniża się wydatki na rozwój aktywnej pomocy społecznej, oświatę, służbę zdrowia, kulturę i infrastrukturę różnego typu, stosując argumentację, że na razie nas na tego typu działania nie stać. Wówczas leniwi i niekompetentni politycy, którzy nie kierują się dobrem społecznym, lecz chęcią dotrwania do następnych wyborów lub ich

---

<sup>2</sup> R. Gierszewska, J. Łopato, *Zamożność, dochody, ubóstwo, świadczenia społeczne*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fresnak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007; A. Deaton, *Measuring Poverty*, [w:] *Understanding Poverty*, red. A.V. Banerjee, D. Mookherjee, R. Bénabou, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 4; E. Tarkowska, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Konceptcje i polskie problemy*, [w:] *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, red. J. Wasilewski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 320-322; J. Hills, *Poverty, Deprivation, and Exclusion*, [w:] *Inequality and State*, red. J. Hills, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 52-53.

<sup>3</sup> E. Tarkowska, wyd. cyt., s. 328.

wygrania, ograniczają wydatki na te grupy obywateli, które nie mają jeszcze prawa głosu lub nie dysponują wystarczającą presją społeczną. Zapominają, że „bieda rodzi biedę”, a rozwój wymaga inwestycji. W rezultacie prowadzi to tylko do krótkookresowego spadku deficytu budżetowego, generując w długim okresie jeszcze większe problemy z jego niwelacją.

Należy także podkreślić, że nie ma do tej pory jednej przyjętej zasady wyznaczenia granicy ubóstwa absolutnego czy relatywnego dzieci oraz porozumienia co do tego, jak często powinno się te dwie miary uaktualniać. Jednakże w krajach uprzemysłowionych większy nacisk kładzie się na wyznaczanie linii ubóstwa relatywnego, uwzględniającego typowy dla danego kraju poziom życia, co często prowadzi do określenia wymaganego dla likwidacji ubóstwa koszyka dóbr i usług, który państwo powinno bezpośrednio lub pośrednio dostarczyć dzieciom. Takie podejście do ujmowania ubóstwa daje możliwość uwzględnienia sytuacji niemożności osiągnięcia standardów życia charakterystycznych dla danego społeczeństwa i ograniczeń w uczestnictwie dzieci i ich rodziców jako równorzędnych partnerów w procesie rozwoju kraju. Powodem takiego stanu rzeczy może być brak odpowiedniego poziomu kapitału ludzkiego (np. wiedzy i kwalifikacji) i kapitału społecznego. Warto pamiętać o tym, że kapitał społeczny jest bardzo ważnym czynnikiem warunkującym powodzenie działań nastawionych na likwidację biedy, gdyż określa zdolności jednostek do wykorzystania dostępnych szans rozwoju gospodarczego.

Wobec tego polityka zorientowana na niwelację biedy w drodze rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego powinna koncentrować się na zwiększaniu zdolności i umiejętności dzieci, w celu zmniejszenia niebezpieczeństwa pojawienia się ubóstwa międzypokoleniowego i stworzenia trwalszych podstaw do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Wynika to z tego, że młodzież bardzo często naśladuje styl życia swoich rodziców, gdyż dzieci uczą się głównie przez naśladownictwo, czyli z doświadczeń innych. Ten sposób podchodzenia do ubóstwa staje się zatem szczególnie istotny dla tych krajów, które pretendują do bycia gospodarkami dobrobytu opartymi na wiedzy, w których to krajach podstawowe warunki określające tzw. przeciętny standard życia osiągają bardzo wysoki poziom. W tego typu gospodarkach rozwój dobrobytu utożsamiany jest bowiem z procesem akumulacji społecznego i ludzkiego kapitału, dla którego decydujące są działania podjęte w pierwszych fazach życia obywateli, czyli inwestycje w rozwój umiejętności dzieci i młodych ludzi. Przykładem może być polityka stosowana w krajach skandynawskich, która zaowocowała nadzwyczajnie małym poziomem ubóstwa wśród dzieci w porównaniu do innych krajów. Charakteryzuje się ona właśnie dużym zaangażowaniem tych państw w inwestowanie w zdolności poznawcze i umiejętności społeczne dzieci.

Kraje o większym poziomie dobrobytu powinny w takim razie stosować wielowymiarową definicję ubóstwa wśród dzieci, która zawiera niemierzalne cechy, takie jak przykładowo dyskryminacja, wykluczenie społeczne lub pozbawienie godności. Co więcej, przeanalizowanie ubóstwa panującego w danym kraju na podstawie takiej

wieloaspektowej definicji daje lepsze podstawy do sformułowania skutecznej polityki walki z tym zjawiskiem, pozwala bowiem skoncentrować się nie tylko na likwidacji rezultatów ubóstwa, ale także na jego przyczynach. Daje to szansę na przerwanie błędnego koła niedorozwoju i ubóstwa, czyli dziedziczenia biedy z pokolenia na pokolenie. Chcąc rzeczywiście zlikwidować ubóstwo, nie wystarczy dać ludziom pieniędzy – trzeba ich nauczyć, jak je wydawać i inwestować, oraz zadbać o rozwój kapitału społecznego, co sprawi, że ludzie ci będą w stanie żyć bardziej produktywnie. Jest to zgodne z interpretacją behawioralną czy kulturową przyczyn ubóstwa, które w tym przypadku jest spowodowane cechami jednostek, ich zdolnościami, umiejętnościami, wartościami i postawami np. względem pracy i nauki.

Jednakże z powodów dużych trudności w mierzeniu elementów otoczenia miękkiego, oddziałującego na poziom ubóstwa w danym kraju, do którego można zaliczyć sektor relacji, społeczno-kulturowy i instytucjonalny, stosuje się nadal (często w celach operacyjnych) wąską definicję ubóstwa, rozumianego wówczas jako niewystarczający poziom dochodów, aby zakupić podstawowy koszyk dóbr i usług. W tym wypadku badacze stosują np. jako przelicznik kosztów utrzymania dziecka w gospodarstwie domowym skalę ekwiwalentności OECD, która obecnie dziecku przypisuje wagę 0,3.

Z kolei skład koszyka dóbr i usług, który ma zapewnić dzieciom i rodzicom określony standard życia, jest zazwyczaj rewidowany wraz ze zmianą wzoru konsumpcji danego społeczeństwa. Jest to spowodowane tym, że potrzeby i zachowania członków danego społeczeństwa znajdują odzwierciedlenie we wzorach konsumpcji, na które to wzory oddziałują czynniki społeczno-kulturowe i warunki ekonomiczne, co jest skorelowane z poziomem rozwoju gospodarczego. Jak przedstawia to J. Kramer<sup>4</sup>, w skład wzoru konsumpcji wchodzi sposoby odczuwania i kwalifikowania potrzeb, zdobywania środków oraz reakcje na zaspokajane potrzeby, a wzór taki jest powielany przez konsumentów znajdujących się w podobnej sytuacji<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> J. Kramer, *Konsumpcja w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1997, s. 55.

<sup>5</sup> M. Corak, *Principles and practicalities for measuring child poverty*, „International Social Security Review” 2006, no. 59/2, s. 4-9; W.-H. Chen, M. Corak, *Child Poverty and Changes in Child Poverty*, „Demography” 2008, no. 45/3, s. 538-539; E. Tarkowska, wyd. cyt., s. 324, 330, 352; J.L. Aber, A.S. Hammond, S.M. Thompson, *U.S. Ratification of the CRC and Reducing Child Poverty: Can We Get There from Here?*, „Child Welfare” 2010, no. 89/5, s. 163; *Poverty Reduction Begins with Children*, A UNICEF policy review document of the Division of Evaluation, Policy and Planning, UNICEF Division of Communication, New York 2000, s. 3, 5-7; F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 1997, s. 20; G. Esping-Anderson, *A Child-Centred Social Investment Strategy*, [w:] *Why we need a New Welfare State*, red. G. Esping-Anderson, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 26-27.

### 3. Wzrost poziomu ubóstwa dzieci i jego specyficzne cechy w krajach rozwiniętych

Analiza literatury dotyczącej zmian dynamiki i struktury ubóstwa w gospodarkach o wyższym poziomie rozwoju, poczynszyszy od lat 80. XX wieku, wskazuje, że często w tych krajach występowała tendencja do szybszego zwiększania się biedy wśród dzieci i ludzi młodych niż jej ogólnego poziomu. Nawet w tych krajach, w których skala biedy szacowana dla całego społeczeństwa nie wykazywała znaczących tendencji wzrostowych, można było zauważyć rosnący udział ubóstwa wśród dzieci i ludzi młodych. Wyjątkiem są tu przykładowo wspomniane już kraje skandynawskie, w których rodzinom z dziećmi powodzi się lepiej niż innym grupom społeczeństwa. Natomiast odwrotna sytuacja występowała m.in. w Niemczech, we Włoszech, w Holandii, Wielkiej Brytanii, Kanadzie, Nowej Zelandii, USA, a także w Polsce, zaliczanej do grupy krajów, w których stopa ubóstwa wśród dzieci wzrosła w omawianym okresie w największym stopniu. Eksperci zajmujący się tym zagadnieniem uważają, że dzieci stanowią tę grupę osób w Polsce, która najmniej zyskała na transformacji, co także dotyczy wielu innych gospodarek europejskich przechodzących przez ten proces<sup>6</sup>. Ponadto w wielu krajach o większym poziomie dobrobytu rosnącemu ubóstwu wśród dzieci towarzyszył jednoczesny spadek poziomu biedy osób starszych, co było zdaniem ekspertów spowodowane przeważnie wdrożeniem skutecznej polityki społecznej w tym zakresie. Polityka opieki społecznej w tych krajach po II wojnie światowej skupiała się bowiem w dużym stopniu na starszych obywatelach, niedostatecznie koncentrując się na inwestycjach w dobrobyt dzieci<sup>7</sup>.

Jak podkreślają w swojej pracy K. Vleminckx i T.M. Smeeding<sup>8</sup>, ubóstwo starszych ludzi jest dla większości uprzemysłowionych krajów problemem przeszłości, czego nie można powiedzieć o obniżeniu ubóstwa wśród dzieci i ludzi młodych. W związku z tym rządy wielu krajów uprzemysłowionych wyznaczyły sobie za cel redukcję ubóstwa dzieci. Na przykład rząd Wielkiej Brytanii opracował politykę, która miała doprowadzić do redukcji o połowę biedy wśród dzieci do 2010 r. i jej

---

<sup>6</sup> Zob. np. E. Tarkowska, wyd. cyt., s. 354.

<sup>7</sup> Omawiane tu zmiany w dynamice i strukturze ubóstwa wśród dzieci w krajach o wyższym poziomie dobrobytu przedstawiają w swoich pracach m.in.: M. Corak, wyd. cyt.; G. Esping-Anderson, wyd. cyt.; K. Vleminckx, T.M. Smeeding, *Ending child poverty in industrialised nations*, [w:] *Child well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What we do know?*, red. K. Vleminckx, T.M. Smeeding, The Policy Press, Bristol 2003; J. Hills, wyd. cyt.; L. Rainwater, T.M. Smeeding, J. Coder, *Poverty across states, nations, and continents*, [w:] *Child well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What we do know?*, red. K. Vleminckx, T.M. Smeeding, The Policy Press, Bristol 2003.

<sup>8</sup> K. Vleminckx, T.M. Smeeding, wyd. cyt., s. 2.

likwidację do roku 2020. Duży wpływ na zmianę orientacji w polityce walki z ubóstwem w tych krajach ma także pojawienie się ujemnego przyrostu naturalnego.

Widać wyraźnie, że ubóstwo wśród dzieci to znaczący problem zarówno gospodarek najbogatszych, jak i najbiedniejszych, chociaż cechy charakterystyczne tego zjawiska w tych dwóch grupach krajów, a zatem i instrumenty stosowane do jego zmniejszania, różnią się między sobą.

Przyjrzyjmy się teraz tym cechom różnicującym wysokość stóp ubóstwa dzieci w poszczególnych krajach rozwiniętych, które mogą stanowić wskazówki dla wytyczenia celów polityki służącej jego redukcji. Wśród cech wymienianych często przez badaczy znajdują się np.: bezrobocie, zwłaszcza o charakterze długookresowym, mały poziom edukacji i kwalifikacji rodziców, niskie płace (tzw. zjawisko *working poor*), wyższe koszty utrzymania, słaba jakość i dostępność usług publicznych różnego typu, w tym zwłaszcza służby zdrowia, oraz nieodpowiedni stosunek systemu edukacji do biednych dzieci. Ten ostatni dobrze obrazuje na przykładzie polskiej szkoły w swojej pracy E. Tarkowska<sup>9</sup>. Uważa ona, że polska szkoła raczej nie jest instytucją przeciwdziałającą wykluczeniu, budującą solidarność, wzmacniającą więzi i wzajemną pomoc, a poprzez stosowanie dyskryminacyjnych i segregacyjnych praktyk działa często odwrotnie.

W przypadku ubóstwa dzieci występującego w rozważanych krajach podkreśla się, że dotyczy ono głównie dzieci wychowujących się w rodzinach monoparentalnych. Wzrost liczby tych rodzin w krajach bogatszych jest spowodowany większą ilością rozwodów i mniejszą stabilnością związków partnerskich, co niektórzy badacze też uznają za czynnik determinujący wielkość biedy wśród dzieci w danym kraju. Chodzi głównie o rodziny monoparentalne, w których mamy do czynienia z samotną niepracującą matką. Zwiększenie zaangażowania matek na rynku pracy wpływa bowiem na wzrost dobrobytu dzieci i zmniejsza potrzebę ich zarobkowania. Z tym związane są kolejne czynniki silnie wpływające na zróżnicowanie stóp ubóstwa wśród dzieci w analizowanej grupie krajów. Pierwszym jest brak odpowiednich rozwiązań w zakresie opieki nad dzieckiem, co utrudnia kobietom podjęcie pracy i sprawia, że koszty tej opieki są zbyt wysokie. Znaczenie ma również niedorozwój rynku pracy, który nie oferuje elastycznych form zatrudnienia dla kobiet wychowujących dzieci, co wiąże się często z niepewnością i krótkookresowością ich zatrudnienia. Trzeci czynnik stanowi skala dyskryminacji poziomej i pionowej kobiet na rynku pracy, przejawiająca się w mniejszych wynagrodzeniach wypłacanych kobietom niż mężczyznom za porównywalną pracę oraz w ich zatrudnianiu na niższych szczeblach zarządzania, czyli na stanowiskach o małym zakresie władzy i możliwościach awansu, a także preferowaniu w zatrudnianiu mężczyzn od kobiet, co znajduje odzwierciedlenie w wyższym udziale kobiet, w tym zwłaszcza mających dzieci, wśród ogółu bezrobotnych. Ta sytuacja, mimo podję-

---

<sup>9</sup> E. Tarkowska, wyd. cyt., s. 355.

tych przez UE działań w celu zabezpieczenia równości kobiet na rynku pracy, nadal występuje na jej terenie, przy czym skala tego zjawiska jest zróżnicowana i wyraźnie wiąże się zarówno z mniejszym przyrostem naturalnym, jak i z wyższym poziomem ubóstwa dzieci.

Może pojawić się zatem niebezpieczeństwo pułapki uzależnienia się kobiet od dochodów otrzymywanych z pomocy publicznej, ponieważ wobec trudności, jakie napotykają one na rynku pracy, rezygnują z jej podjęcia i zaczynają żyć z opieki społecznej. W efekcie stają się osobami trwale bezrobotnymi. Ponadto wskazuje to na występowanie także w krajach rozwiniętych większego ryzyka biedy kobiet, które jest skorelowane z faktem posiadania przez nie dzieci, co nazywa się feminizacją biedy. Taki stan rzeczy występuje również w Polsce, gdzie mamy do czynienia z „domową” postacią feminizacji ubóstwa, podobnie jak w innych krajach doświadczających wyższego poziomu biedy wśród dzieci<sup>10</sup>. Ubóstwo kobiet wiąże się z większym zakresem odpowiedzialności (np. zarządzanie pieniędzmi rodzin czy działania nastawione na uzupełnienie potrzebnych środków), konserwatywnym modelem rodziny o ugruntowanej roli płci, czyli wykonywaniem większości lub wszystkich domowych obowiązków przez kobiety, oraz brakiem czasu. Brak występowania opisywanych tu zjawisk może wyjaśniać niski poziom ubóstwa wśród dzieci w krajach skandynawskich, gdzie duży nacisk kładzie się na równość płci i partnerski model rodziny.

Niektórzy badacze za czynnik różnicujący skalę ubóstwa dzieci w krajach bogatszych uznają również zmianę postawy mężczyzn oraz pojawienie się tendencji do spadku ich poziomu wykształcenia i kwalifikacji, co przekłada się na wysokość zarobków. Tłumaczy się to wzrostem pasywności, a więc i lenistwa mężczyzn oraz niechęcią do brania odpowiedzialności za utrzymywanie dzieci swoich poprzednich partnerek. Zdaniem znanego amerykańskiego socjologa M. Regnerusa<sup>11</sup>, coraz mniej mężczyzn garnie się do studiów i do pracy.

Kształtuje się w takim razie obraz gospodarstwa domowego, w przypadku którego istnieje najwyższe prawdopodobieństwo pojawienia się ubóstwa dzieci. Jest to rodzina wielodzietna, z niepracującą matką, żyjąca w regionie charakteryzującym się niską jakością i niewystarczającym dofinansowaniem z pomocy społecznej oraz wysokim poziomem bezrobocia, co zmniejsza szanse na znalezienie zatrudnienia przez rodzica samotnie wychowującego dzieci<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Zob. np. E. Tarkowska, wyd. cyt., s. 349-351, 357-361.

<sup>11</sup> O. Walendziak, *Coraz niższa cena seksu*, „Gazeta Wyborcza” 2011, 04.03.2011, s. 15.

<sup>12</sup> E. Tarkowska, wyd. cyt., s. 320, 349, 351, 357-359; K. Vleminckx, T.M. Smeeding, wyd. cyt., s. 9; G. Horgan, *Child Poverty in Northern Ireland: The Limits of Welfare-to-Work Policies*, „Social Policy and Administration” 2005, no. 39/1, s. 49-51, 54-55; W.-H. Chen, M. Corak, wyd. cyt., s. 537; G. Esping-Anderson, wyd. cyt., s. 27, 30, 33, 38-41; G. Firlit-Fresnak, G. Magnuszewska-Otulak, *Dyskryminacja a równouprawnienie; zadania dla polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fresnak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 268-270.

#### 4. Możliwe kierunki rozwoju polityki zmniejszania ubóstwa wśród dzieci w krajach rozwiniętych

Analiza czynników wpływających na zróżnicowanie skali ubóstwa wśród dzieci, przedstawiona w poprzedniej części pracy, wyraźnie pokazuje, jak duże jest znaczenie odpowiednio ukształtowanej polityki społecznej w jego zwalczaniu. Potwierdzają to także te wyniki badań, które wskazują, że stopy ubóstwa dzieci są przeważnie niższe w krajach z kompleksowym programem państwa opiekuńczego, nastawionym na rodziny z dziećmi<sup>13</sup>.

Kierując się rozważaniami przedstawionymi powyżej, można stwierdzić, że centralnym punktem polityki zwalczania biedy wśród dzieci w krajach rozwiniętych powinny być działania zmierzające do wzrostu zatrudnienia kobiet, w tym te nastawione na zabezpieczenie równego traktowania matek na rynku pracy. Można wprowadzić różnego rodzaju subsydiowanie kosztów wynagrodzeń tym pracodawcom, którzy zatrudniają samotnych rodziców, jak np. zwolnienie z płacenia składek na ubezpieczenia społeczne. Przy tym podejściu strategiczne czynniki sukcesu stanowią niewątpliwie rozwiązania dotyczące systemu opieki nad dziećmi i jej subsydiowania przez państwo oraz podnoszenia kwalifikacji matek poszukujących zatrudnienia, w celu zwiększenia ich konkurencyjności na rynku pracy. Możliwości znalezienia pracy i chęć jej podjęcia są bowiem mocno związane z poziomem wykształcenia i kwalifikacji. Chodzi m.in. o dostosowanie godzin otwarcia żłobków i przedszkoli do potrzeb pracujących rodziców i ułatwienie rozwoju różnych innych zastępczych form opieki nad dzieckiem. Państwo może np. wspierać przedszkola pracownicze, przedszkola rodzicielskie, finansować pracę opiekunki do dziecka, tworzyć centra opiekuńcze dla najmłodszych dzieci czy centra wolnego czasu dla starszych dzieci.

Ważne są także rozwiązania zwiększające elastyczność zatrudnienia, tj. ruchome godziny rozpoczęcia i kończenia pracy, elastyczne godziny czasu pracy czy praca w niepełnym wymiarze godzin lub w domu, albo dzielenie etatu pomiędzy dwie matki. Państwo może wspierać rodziców, którzy muszą zredukować swój czas pracy w celu opieki nad dziećmi, poprzez świadczenia pieniężne. Dodatkowo, ze względu na ograniczone możliwości zarobkowe samotnych matek, należy pamiętać o zabezpieczeniu wysokości ich dochodów w postaci zasiłków rodzinnych o charakterze uniwersalnym lub celowym, aby były wystarczające, zwłaszcza w krajach, w których kobiety zarabiają o wiele mniej niż mężczyźni, a opieka nad dziećmi jest stosunkowo droga. Inaczej mówiąc, trzeba nadal pomagać finansowo pracującym matkom. Jak pisze G. Esping-Anderson<sup>14</sup>, nie można bowiem liczyć w tym względzie na nieobecnych ojców. To samo dotyczy rodzin wielodzietnych, w których wysokość otrzymywanych przez nie zasiłków powinna osiągać taki poziom, aby dzieci i ich rodzice nie musieli żyć w biedzie i mogli się rozwijać w krajach, które

<sup>13</sup> Zob. np. K. Vleminckx, T.M. Smeeding, wyd. cyt.

<sup>14</sup> G. Esping-Anderson, wyd. cyt., s. 39.

zalicza się do rozwiniętych. Jednakże transfery pieniężne dla biednych rodzin z dziećmi powinny mieć raczej charakter celowy, czyli powinny to być dotacje do usług mieszkaniowych, edukacyjnych, zdrowotnych (np. refundowanie leków dla dzieci) czy pokrywanie kosztów przedszkoli i żłobków.

Ważne jest też dostarczenie fachowej pomocy rodzicom w rozwoju zdolności dzieci, co nazywa się poprawą ich jakości. Może się to odbywać w postaci specjalnych programów oferowanych w przedszkolach i szkołach, np. w ramach zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych, w celu wyrównywania szans edukacyjnych. Chodzi także o uczestnictwo dzieci w zajęciach sportowych, w specjalnie utworzonych do tego celu placówkach sportowych. Tego typu programy wspierają rozwój fizyczny i intelektualny dzieci, odciążając pracujących rodziców. Opieka instytucjonalna w przypadku biednych dzieci pełni bowiem funkcję kompensacyjną. Należy jednak pamiętać, że rozwój osobowości dziecka i jego zdolności powinny być zawsze w rękach kompetentnych osób. Warto również motywować biedne dzieci do nauki, a zatem uczyć pracy, poprzez stypendia za dobre wyniki w nauce. Ponadto należy zapewnić dzieciom dożywianie i okresową kontrolę ich stanu zdrowia w przedszkolach i szkołach. System medycyny przedszkolnej i szkolnej w przypadku biednych dzieci powinien być bezpłatny. Te ostatnie działania są szczególnie ważne, ponieważ w przypadku dzieci dorastających w biedzie rośnie ryzyko gorszego stanu zdrowia i słabszych wyników w nauce, zwłaszcza gdy muszą one dodatkowo zarabkować.

Kończąc opis możliwych kierunków rozwoju polityki zwalczania ubóstwa wśród dzieci w krajach rozwiniętych, należy podkreślić, że polityka ta powinna stanowić zintegrowany zestaw instrumentów ukierunkowanych na poprawę sytuacji zarówno samych dzieci i ich rodzin, jak i kobiet. W tym celu rząd musi ocenić skalę ubóstwa wśród dzieci, przeanalizować je, określić minimalny standard życia niezbędny, aby zabezpieczyć rozwój dziecka, oraz opracować strategię jego osiągnięcia. Warto także pamiętać, że strategia walki z ubóstwem wśród dzieci musi być dostosowana do warunków społeczno-gospodarczych danego kraju, co wyklucza bezkrytyczne kopiowanie rozwiązań zastosowanych gdzie indziej. Powinno się też połączyć w krajach rozwiniętych, doświadczających zazwyczaj ujemnego przyrostu naturalnego, w jedną całość politykę prorodzinną z polityką niwelowania ubóstwa wśród dzieci, gdyż mają one wspólne cele. Zalicza się do nich m.in.: zmniejszenie kosztów wychowania i edukacji dzieci, poprawę warunków sprzyjających rozwojowi rodzin, ułatwienie rodzicom godzenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi oraz obniżenie niebezpieczeństwa wykluczenia społecznego kobiet decydujących się na dzieci. Prowadzenie dwóch oddzielnych polityk nie ma zatem większego sensu.

## 5. Zakończenie

Wyniki badań różnych autorów jednoznacznie wskazują, że dzieci stanowią obecnie grupę dominującą wśród ubogich osób, i to niezależnie, czy mówimy o krajach bogatych, czy biednych. Utrwalanie się biedy wśród dzieci jest szczególnie niebez-

pieczne, gdyż rośnie prawdopodobieństwo pojawienia się błędnego koła niedorozwoju i ubóstwa. Inaczej mówiąc, może zwiększyć się, jeśli nie podejmiemy w porę odpowiednich działań, skala biedy społecznie dziedziczonej z pokolenia na pokolenie, co w długim okresie zaowocuje wyhamowaniem tempa wzrostu rozwoju gospodarczego kraju. Dlatego też inwestycje w rozwój dzieci i zapewnienie im odpowiedniego standardu życia są niezbędnym warunkiem przerwania współzależności tworzących błędne koło niedorozwoju i ubóstwa. Oznacza to, że zwalczanie ubóstwa zawsze należy zaczynać od dzieci, które stanowią strategiczny kapitał ludzki każdej gospodarki i powinny dorastać w lepszych warunkach niż ich rodzice. Zapewnienie tych warunków powinno być jednym z najważniejszych zadań rządów.

## Literatura

- Aber J.L., Hammond A.S., Thompson S.M., *U.S. Ratification of the CRC and Reducing Child Poverty: Can We Get There from Here?*, „Child Welfare” 2010, no. 89/5.
- Chen W.-H., Corak M., *Child Poverty and Changes in Child Poverty*, „Demography” 2008, no. 45/3.
- Corak M., *Principles and practicalities for measuring child poverty*, „International Social Security Review” 2006, no. 59/2.
- Deaton A., *Measuring Poverty*, [w:] *Understanding Poverty*, red. A.V. Banerjee, D. Mookherjee, R. Bénabou, Oxford University Press, Oxford 2006.
- Esping-Anderson G., *A Child-Centred Social Investment Strategy*, [w:] *Why we need a New Welfare State*, red. G. Esping-Anderson, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Firlit-Fresnak G., Magnuszewska-Otulak G., *Dyskryminacja a równouprawnienie; zadania dla polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fresnak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 1997.
- Gierszewska R., Łopato J., *Zamożność, dochody, ubóstwo, świadczenia społeczne*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fresnak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Hills J., *Poverty, Deprivation, and Exclusion*, [w:] *Inequality and State*, red. J. Hills, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Holik G., *Wybrane problemy polityki społecznej*, [w:] *Polityka ekonomiczna*, red. A. Fajferka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.
- Horgan G., *Child Poverty in Northern Ireland: The Limits of Welfare-to-Work Policies*, „Social Policy and Administration” 2005, no. 39/1.
- Kramer J., *Konsumpcja w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1997.
- Poverty Reduction Begins with Children*, A UNICEF policy review document of the Division of Evaluation, Policy and Planning, UNICEF Division of Communication, New York 2000.
- Rainwater L., Smeeding T.M., Coder J., *Poverty across states, nations, and continents*, [w:] *Child well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What we do know?*, red. K. Vleminckx, T.M. Smeeding, The Policy Press, Bristol 2003.
- Szanferberg R., *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fresnak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Tarkowska E., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Koncepcje i polskie problemy*, [w:] *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, red. J. Wasilewski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

Vleminckx K., Smeeding T.M., *Ending child poverty in industrialised nations*, [w:] *Child well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What we do know?*, red. K. Vleminckx, T.M. Smeeding, The Policy Press, Bristol 2003.

Walendziak O., *Coraz niższa cena seksu*, „Gazeta Wyborcza” 2011, 04.03.2011.

Winiarski B., *Uwarunkowania, cele i dziedziny polityki gospodarczej*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

## **THE ROLE OF SOCIAL POLICY IN REDUCING CHILD POVERTY**

**Summary:** The aim of the article is to present the role of social policy in reducing child poverty as a factor diversifying its height in developed countries. The study shows that the activities that seek to increase the employment of women, including those aimed at securing equal treatment of mothers on the labour market, should be the focal point of policies to reduce child poverty in developed countries. Strategic success factors are then the solutions for the childcare system and its subsidization by the state and improving the skills of mothers seeking employment in order to increase their competitiveness on the labour market.