

R. 2, część 7. Bieda w Polsce przed wstąpieniem i po wstąpieniu do Unii Europejskiej

prof. dr hab. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska

Uwagi wstępne

Tytuł tego opracowania sugeruje uzyskanie odpowiedzi na pytanie o wpływ Unii na zasięg biedy w naszym kraju. Tymczasem odpowiedź jest bardzo trudna, ponieważ okres od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej jest dużo krótszy niż okres przedakcesyjny, który był niejednorodny pod względem tempa rozwoju gospodarczego, zasięgu biedy oraz rozwiązań i instrumentów stosowanych w polityce społecznej¹³¹. W trakcie całej transformacji systemowej występowała prawidłowość polegająca na naprzemiennym sprawowaniu władzy przez partie o rodowodzie postsolidarnościowym i o rodowodzie postkomunistycznym, odwołujące się w kwestiach społecznych do odmiennych ideologii i stosujące odmienne praktyki. Nieprzerwanie występowała tendencja do wzrostu skali biedy, choć nie w jednakowym tempie (tab. 1). Poza tym zmieniły się:

Tab. 1. Udział ludności ogółem żyjącej poniżej danej granicy ubóstwa

Granice ubóstwa	1994	1998	2000	2000	2002	2004	2005
Relatywna (50% średnich wydatków)	13,5	15,8	17,1	17,1	18,4	20,3	18,1
Ustawowa	-	12,1	13,6	13,6	18,5	19,2	18,1
Minimum egzystencji	6,4	5,6	8,1	8,1	11,1	11,8	12,3

Źródło: Szukielojć-Bieńkuńska A., *Pomiar ubóstwa i wykluczenia społecznego w urzędowej statystyce polskiej*, w: Topińska I. (red.), *Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie*, Warszawa 2008, s. 31

- 1) teoretyczne i praktyczne podejścia oraz sposoby konceptualizowania biedy¹³²,
- 2) kryteria i metody pomiaru zasięgu biedy¹³³,
- 3) konteksty, w ramach których rozpatrywano przyczyny biedy,
- 4) standardy stanowiące punkt odniesienia w analizie zjawiska oraz procesu popadania w biedę i wychodzenia z niej.

Zmiany te w dużej mierze były wywoływane oczekiwanym wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej i koniecznością dostosowania prawa do standardów unijnych. Na przykład prawo socjalne i rodzinne, wprowadzone w latach 2003-2004, a więc jeszcze przez uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej, faktycznie skutkuje w okresie poakcesyjnym. Nie bez znaczenia były także nawiązane przed akcesją kontakty polskich instytucji naukowych z nauką europejską, po przez uczestnictwo w 5 programie ramowym Unii Europejskiej oraz uczestnictwo w udoskonalaniu statystyk.

¹³¹ Szerzej na ten temat można znaleźć w: Golinowska S. (red.), *Raport społeczny 2005*, roz. 2

¹³² Golinowska S., Morecka Z., Styrz M., Cukrowska E. i Cukrowski J., *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego. Badania. Koncepcja. Wyniki. Propozycje* Polska, Europa i Świat, Warszawa 2008, Opracowania PBZ Polska Bieda III.

¹³³ Topińska I. (red.), Ciciela J., Szukielojć-Bieńkuńska A., *Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie*, Warszawa 2008, opracowania PBZ Polska Bieda III.

Natomiast czteroletni okres przynależności do Unii Europejskiej zbiegł się z koniunkturą gospodarczą w Polsce i pozostałych krajach Unii oraz z istotnymi zmianami politycznymi znajdującymi wyraz w istnieniu w tym czasie trzech rządów: mniejszościowego rządu sformowanego przez Sojusz Lewicy Demokratycznej, koalicyjnego rządu utworzonego po wyborach w 2005 r. przez Prawo i Sprawiedliwość w koalicji z Samoobroną i Ligą Polskich Rodzin, a następnie - po przedterminowych wyborach - koalicyjnego rządu utworzonego jesienią 2007 r. przez Platformę Obywatelską wraz z Polskim Stronnictwem Ludowym. Rządy te miały odmienne koncepcje rozwiązywania problemów społecznych, w tym przezwycięzania biedy i wykluczenia społecznego. Czasem ich decyzje były zgodne ze sposobami myślenia o biedzie i wykluczeniu społecznym w Unii Europejskiej, a czasem nie.

Dlatego (polityczny) wpływ Unii Europejskiej na ograniczanie biedy i wykluczenia społecznego spleta się z wpływami o charakterze ekonomicznym (koniunktura gospodarcza) i demograficznym (prawie 2-milionowa emigracja), które można traktować jako pośredni wpływ Unii. Wiadomo przecież, że emigracja zarobkowa jest rezultatem otwarcia rynku pracy dla Polaków przez kilka krajów europejskich po uzyskaniu przez Polskę statusu członka Unii. Wzmoczone i ułatwione kontakty gospodarcze z krajami Unii sprzyjały wzrostowi gospodarczemu w naszym kraju. Oczywiście nie można nie wspomnieć o finansowym wsparciu Unii na rzecz przezwycięzania zapóźnienia cywilizacyjnego Polski w formie funduszy przedakcesyjnych oraz funduszy strukturalnych, co bez wątpienia skutkowało poprawą standardu życia ludności, przede wszystkim ludności wiejskiej, która wcześniej była szczególnie zagrożona biedą.

Choć wskazane wyżej okoliczności są bardzo ważne, wpływ Unii Europejskiej dostrzegam przede wszystkim w stopniowym upowszechnianiu się w Polsce przekonania, że:

- 1) bieda i wykluczenie społecznie są problemem społecznym, a nie problemem poszczególnych osób, a więc bieda jest sprawą publiczną, a nie prywatną;
- 2) bieda dzieci jest ważną kwestią społeczną wymagającą szczególnego podejścia i specyficznych sposobów przezwycięzania;
- 3) biedzie i wykluczeniu społecznemu należy przeciwdziałać poprzez działania prewencyjne ograniczające ryzyko międzypokoleniowej transmisji biedy.

W dalszej części artykułu przedstawiam argumentację na rzecz tej tezy, wskazując, że bieda, a szczególnie bieda wśród dzieci były nieobecne w debacie politycznej w latach 90. i na początku obecnego wieku, a nawet słabo dostrzegane przez zwykłych obywateli. Następnie omawiam zasięg biedy w okresie transformacji i po wejściu Polski do Unii Europejskiej, wykorzystując dane porównawcze i śledząc dynamikę zjawiska na podstawie specjalnie opracowanych przeze mnie danych z krajowych rejestrów pomocy społecznej. W końcu wskazuję na te działania Unii, które przyczyniają się do stopniowej zmiany nastawień władz politycznych wobec biedy i wykluczenia społecznego.

Bieda - temat wyparty z dyskursu politycznego w okresie przedakcesyjnym

W Polsce przed akcesją nie odbyła się żadna poważna polityczna debata o biedzie, mimo że zasięg tego zjawiska był alarmujący. Można zasadnie stwierdzić, że bieda w Polsce do czasu wejścia do Unii Europejskiej stanowiła temat „wyparty” z dyskursu publicznego - albo nie było reakcji polityków na informacje statystyczne oraz raporty naukowe wskazujące na dramatycznie powiększający się zasięg biedy w okresie transformacji systemowej, albo/i ograniczano się do formułowania alarmistycznych sądów o zagrożeniach dla budżetu

państwa wynikających z nadużyć finansowych („okradanie” podatników) popełnianych przez ludzi żyjących z zasiłków.

W literaturze przedmiotu wskazuje się kilka przyczyn „wypierania” biedy z dyskursu publicznego, a mianowicie:

- 1) brak zorganizowania ludzi biednych;
- 2) odpolitycznienie problemu;
- 3) istnienie grup interesu zainteresowanych marginalizowaniem problemu;
- 4) fałszywe rozumienie interesu narodowego i lokalnego.

Problemy biednych były przemilczane, ponieważ oni sami nie są zorganizowani, nie stanowią lobby czy grupy nacisku, nie organizują demonstracji i nie szturmują gmachów publicznych. Dlatego, jak zauważyli Alisch i Dangschat¹³⁴, sprawy ludzi żyjących na granicy ubóstwa mogą być spychane na margines zainteresowania elit władzy i przedstawiane jako przejściowe trudności, z którymi borykają się pojedynczy ludzie.

Jamrozik i Nocella¹³⁵ określają taki zabieg mianem konwersji rezydualnej, polegającej na tym, że palący problem społeczny ulega „odspołecznieniu” poprzez nadanie mu wymiaru jednostkowego, czyli dolegliwości dotyczącej poszczególnych ludzi, a nie społeczeństwa jako całości. Ludzie ci (biedni) poddawani są korygującym działaniom służb społecznych, natomiast nie wprowadza się zmian w funkcjonowaniu społeczeństwa.

Jak trafnie zauważyła Julia Szalai¹³⁶, przemilczanie i „dramatyzowanie” biedy w naszym regionie świata po roku 1989 wynikało także z jeszcze innych okoliczności:

- 1) z odpolitycznienia tego problemu społecznego oraz
- 2) z faktu, że istnieją grupy społeczne zainteresowane ograniczaniem redystrybucyjnej funkcji państwa.

W okresie realnego socjalizmu podejmowanie kwestii biedy stanowiło problem *sensu stricto* polityczny, ponieważ bieda była wówczas jednym z tematów zakazanych. Tabu to wynikało zarówno z przesłanek historycznych, jak i ideologicznych tego ustroju. Socjalizm miał przecież zapewnić zabezpieczenie egzystencji wszystkich obywateli poprzez zapewnienie im pracy w rezultacie intensywnej industrializacji. Z tego względu całkowita i trwała eliminacja biedy stanowiła sama w sobie uprawomocnienie tego ustroju. Tak więc ujawnienie biedy, która została wepchnięta pod kuratelę przedsiębiorstw zobowiązanych do wykonywania zadań o charakterze socjalnym, byłoby zagrożeniem dla historycznej legitymizacji socjalizmu. Uznanie istnienia biedy oznaczało by także zakwestionowanie najbardziej newralgicznej zasady systemu socjalistycznego - zasady równości. System socjalistyczny miał bowiem doprowadzić do likwidacji różnic klasowych. Demonstrowanie istnienia biednych byłoby więc równoznaczne z kwestionowaniem samego systemu, jako niezdolnego do realizacji swoich podstawowych ideałów. Zatem w okresie realnego socjalizmu podejmowanie kwestii biedy stanowiło istotny element krytyki tamtego ustroju i było traktowane jako akt o charakterze politycznym. Kiedy realny socjalizm zastąpił ustrój demokratyczny, bieda przestała być faktem politycznym, a stała się problemem

¹³⁴ Alisch M., Dangschat J. S., *Die Solidarische Stadt. Ursachen von Armut Und Strategien fuer einen sozialen Ausgleich*, Darmstadt 1993: Verlag fuer wissenschaftliche Publikationen

¹³⁵ Jamrozik A., Nocella L., *The Sociology of Social Problems. Theroretical Perspectives and Methods of Intervention*, Cambridge 1998: Cambridge University Press

¹³⁶ Szalai J., *Power and Poverty. The Social History of Poverty in Central Europe*, Budapest 1995: MWA Publication Series, Working Papers

„technicznym”, który - jak się sądziło - można rozwiązać za pomocą środków technicznych. „Odpolitycznienie” biedy, zdaniem Szalai, prowadziło do braku politycznego namysłu i debaty na ten temat.

W Polsce podejmowanie problemów biedy było niezręczne zarówno dla polityków z obozu postsolidarnościowego, jak i postkomunistycznego. Pierwsi, którzy uważali się za jedyne promotorów transformacji, podnosząc kwestię biedy, musieliby przyznać, że istnieje znacząca populacja, która „straciła” w rezultacie przemian przedstawianych wcześniej jako korzystne dla wszystkich; drudzy zaś naraziliby się na atak, że obecny stan rzeczy wynika z nieefektywności gospodarczej poprzedniego ustroju, za który ponoszą odpowiedzialność. Obu grupom polityków wygodniej więc było traktować problem ubóstwa w kategoriach „technicznych”, który jakoby rozwiąże się sam, kiedy sytuacja gospodarki się poprawi.

Zdaniem tej węgierskiej uczoney, w przysłanianiu rozmiarów biedy i kreowaniu negatywnego obrazu biednych istotne znaczenie mają interesy grupowe. Badaczka wskazuje, że w społeczeństwie posocjalistycznym istnieją grupy społeczne, które są zainteresowane przechwytywaniem środków będących w dyspozycji państwa. Nie chodzi tylko o to, że o ograniczone zasoby walczą różne grupy pracownicze i rząd staje przed dylematem, czy podnieść wysokość zasiłków z pomocy społecznej, czy zwiększyć dotacje na restrukturyzację poszczególnych sektorów lub branż, czy znieść Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, czy podwyższyć płace nauczycieli itp. Ważniejsze jest to, że nieujawnianie biedy leży w interesie tych kategorii społecznych, które czerpią korzyści z procedur zmniejszających wpływy do budżetu państwa. Kwestionując istnienie biedy, poza dyskusją pozostawia się sprawę konieczności wzrostu przychodów do budżetu, niezbędnych do wspierania ludności ubogiej. Ponadto grupy te za pośrednictwem środków masowego przekazu wpływają na stwarzanie fałszywego wrażenia, że ludzie zależni od dochodów ze źródeł publicznych, „wyczerpują” wąski strumień zasobów państwowych. Oskarża się ich, że żyją na koszt państwa, co znajduje poklask także u tych, którzy sami mogą się znaleźć w grupie biednych. Kierowanie dyskusji na wydatki, a nie na przychody budżetu państwa stanowi zasadniczy element strategii tych grup społecznych. Jamrozik i Nocella opisując ten mechanizm, wskazują, że w kategoriach społecznych wyposażonych we władzę różnego rodzaju problemy poszczególnych ludzi zostają „uspołecznione” i przedstawiane są jako problemy grupowe, społeczne. Do ich rozwiązania wykorzystuje się najczęściej prawo, które - dodatkowo - przedstawia się jako korzystne dla wszystkich (np. obniżenie podatków od dochodów, likwidacja podatku od spadków i darowizn itp.).

Dodać jeszcze należy, że ukrywanie czy bagatelizowanie kwestii biedy motywowane było także powoływaniem się na rację stanu, a w regionach i społecznościach lokalnych - na lokalny patriotyzm. Ujawnianie biedy traktowane było jako szkodliwe, ponieważ jakoby ograniczało szanse wejścia Polski do Unii Europejskiej, a na poziomie lokalnym traktowane było jako odstraszenie inwestorów.

W konsekwencji dyskusja o biedzie, jej przyczynach i skutkach toczyła się nieomal wyłącznie w gronie naukowców¹³⁷, którzy systematycznie prowadzili badania nad tym „najgorszym złem”.

Bieda dzieci - problem całkowicie zapoznany w latach poprzedzających akcesję

W Polsce zarówno w latach 90., jak i na przełomie wieków dzieci nie mieściły się w schemacie myślenia o ofiarach pauperyzacji okresu transformacji, wśród których zarówno

¹³⁷ Wymienić należy przede wszystkim badania prowadzone w Instytucie Pracy i Spraw Społecznych pod kierownictwem S. Golinowskiej, w Instytucie Socjologii UŁ, pod kierownictwem W. Warzywody-Kruszyńskiej, w Instytucie Socjologii UŚ pod kierownictwem K. Wódcy, w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN pod kierownictwem E. Tarkowskiej. Duże zasługi w upublicznianiu wiedzy o zasięgu biedy miał także Główny Urząd Statystyczny

politycy, jak i zwykli ludzie wymieniali przede wszystkim bezrobotnych, ludzi starych, samotne matki, rodziny wielodzietne. Działo się tak przede wszystkim dlatego, że bieda jest wiązana raczej z pozycją ludzi na rynku pracy oraz z określonymi strukturami życia rodzinnego (rodziny niepełne, jednoosobowe gospodarstwa domowe) niż z poszczególnymi kategoriami ich członków. Choć mówiąc o rodzinach zagrożonych biedą, ma się na uwadze fakt, że dzieci w nich wychowywane mają trudniejsze warunki materialne i rozwojowe, nie jest to równoznaczne z uznaniem, że problemem społecznym w Polsce jest bieda wśród dzieci.

Przyczyny niedostrzegania biedy wśród dzieci są różnorodne:

- 1) Istnieje ideologiczny spór dotyczący tego, czy przedmiotem wsparcia powinna być rodzina (rozumiana raczej jako tradycyjna rodzina nuklearna składająca się z małżonków i ich wspólnego potomstwa), czy jednostki (np. dzieci, kobiety). Wyrazem tego sporu są zmieniające się wraz z rządzącą koalicją instytucje społeczne (np. Urząd ds. Rodziny *versus* Urząd ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn) i programy rządowe (np. specjalny zasiłek dla rodzin wielodzietnych *versus* program dożywiania dzieci).

Powszechne jest myślenie o rodzinie jako niezróżnicowanej całości, w której interesy wszystkich członków są niesprzeczne, a zasoby są dzielone według potrzeb. Skutkiem tego jest niedostrzeganie faktu, że zarówno pozytywne, jak i negatywne zdarzenia są odbierane w niejednakowy sposób i mają niejednakowe skutki dla poszczególnych członków rodziny. Badania dowodzą natomiast, że w biednych rodzinach szczególnie narażone i obciążone są kobiety, co pozwala mówić o feminizacji biedy jako szczególnym doświadczeniu życiowym¹³⁸, a także że potrzeby dzieci konkurują z potrzebami dorosłych domowników¹³⁹.

- 3) Dzieci postrzegane są raczej jako „przyczyna” biedy niż jej ofiary. Przedmiotem zainteresowania jest raczej „bieda przez dzieci”, a nie „bieda dzieci”¹⁴⁰, rozumiana jako rodzaj doświadczenia biograficznego. Czyni się tak, na przykład, wskazując „rodzinę wielodzietną” jako typowy przykład ubóstwa, podczas gdy fakt istnienia biedy w takich rodzinach wynika często nie z samej wielodzietności, lecz z innych występujących w nich deficytów (niskiego poziomu wykształcenia rodziców, niskich dochodów itd.). Na dodatek wielodzietność może być skutkiem biedy, jeśli brakuje pieniędzy na środki antykoncepcyjne.
- 4) Słabo uświadamiany jest fakt, że bieda w dzieciństwie skutkuje także w późniejszym okresie, ponieważ przypada na formatywny okres w cyklu życia. Talentów i możliwości zmarnowanych wskutek biedy nie da się więc zrekomensować.
- 5) Nie jest jasno określone, do czyjej kompetencji „należą” biedne dzieci: szkoły - która zajmuje się uczniami „trudnymi”, „mającymi specjalne potrzeby edukacyjne”, ale nie „biednymi”; ośrodka pomocy społecznej - który koncentruje się na dorosłym kliencie, któremu dziecko towarzyszy lub które trzeba mu zabrać, ponieważ nie spełnia on funkcji wychowawczej, ale nie na samych dzieciach. Tak więc dzieci są „niczyje”.
- 6) Uwaga elit politycznych skupiona jest na sprawach „pilnych”, a sprawy „ważne” odsuwane są na później, czyli do czasu, kiedy staną się „pilne”. Bieda dzieci nie należy do kategorii spraw „pilnych”, choć jest niecierpiąca zwłoki. Jej skutki ujawniają się dopiero później w postaci niewykorzystanego kapitału ludzkiego i obciążeń dla budżetu państwa. Ale wtedy ktoś inny będzie już sprawował władzę i ktoś inny będzie musiał się zająć tymi dorosłymi, którzy nie będą w stanie utrzymać się samodzielnie.

¹³⁸ Reszke I., *Uwarunkowania feminizacji biedy w Polsce*, Kultura i Społeczeństwo, 2001, nr 2; Tarkowska E.

¹³⁹ Warzywoda-Kruszyńska W., *Dorastać w biedzie*, w: *(Życie) na marginesie wielkiego miasta*, Łódź 1999, 2001

¹⁴⁰ Wingen M. (1995), *Einführungsstatement*, w: *Kinder als Armutsrisiko?*, München: Bayerisches Staatsministerium

7) Bieda dzieci jest tematem drażliwym politycznie. Jej istnienie, którego nie da się usprawiedliwić stylem życia samych ofiar, zagraża wizerunkowi państwa demokratycznego i jego agend (włącznie ze strukturami samorządowymi) jako władzy troszczącej się o wszystkich obywateli, a w szczególności o tych, którzy są bezradni. Lepiej zatem nie „wywoływać tematu biedy”, jak stwierdził to jeden z lokalnych polityków¹⁴¹.

8) Nie bez znaczenia jest również fakt, że nie ma „pewnej”, „bezspornej” wiedzy o rozmiarach biedy w ogóle, a o rozmiarach biedy wśród dzieci w szczególności. Publikowane są różne informacje oparte na różnych wskaźnikach. Powoduje to poczucie zagubienia polityków, zwłaszcza lokalnych, oraz niewiarę w rzetelność wyników. Oszacowanie liczby dzieci biednych przysparza jeszcze większych trudności. Wynikają one ze stosowania specyficznych form wsparcia skierowanych do tej kategorii wiekowej (instytucjonalne formy opieki nad dzieckiem pozbawionym opieki rodzicielskiej, programy rządowe skierowane do dzieci, np. „wyprawka szkolna” dla pierwszoklasistów, bezpłatne dożywianie w szkołach itp).

Tymczasem pozostająca w strefie cienia bieda dzieci była i pozostaje jednym z najpoważniejszych problemów społecznych w naszym kraju. W Polsce bowiem wbrew obiegowym opiniom wiążącym niedostatek ze starością, biedą są zagrożone w największym stopniu dzieci.

Zasięg biedy w Polsce przed wstąpieniem do Unii Europejskiej

Biedę w Polsce w okresie transformacji charakteryzowały następujące cechy:

- systematyczny wzrost udziału populacji biednej, mimo nieprzerwanego od roku 1993 wzrostu gospodarczego,
- znaczne regionalne zróżnicowanie zasięgu biedy,
- juvenilizacja, czyli nadreprezentacja dzieci w populacji biednych oraz większe zagrożenie biedą wśród dzieci niż wśród osób dorosłych.

W całym okresie transformacji udział ludności biednej systematycznie wzrastał, osiągając - niezależnie od przyjmowanej granicy ubóstwa - najwyższe wskaźniki w 2004 r. Od 1994 r. do 2004 r. udział ludności biednej, mierzony przy zastosowaniu relatywnej granicy ubóstwa¹⁴², wzrósł o 7%, a udział ludności żyjącej w skrajnej biedzie¹⁴³ o 5,4%. W latach 1998-2004¹⁴⁴ miał miejsce także ponad siedmioprocentowy przyrost ludności osiągającej dochody poniżej ustawowej granicy ubóstwa¹⁴⁵.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2004 r. co piąty obywatel naszego kraju żył w niedostatku, podczas gdy dziesięć lat temu co ósmy. Postępującemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszyło nie zmniejszanie zasięgu ubóstwa, ale systematyczne jego powiększanie. Raport Banku Światowego¹⁴⁶ stwierdzał na podstawie analiz obejmujących dziesięciolecie (1992-2002), że słaba tendencja wzrostu konsumpcji wśród ludności biednej

¹⁴¹ 45 przedstawicieli władz gminnych województwa łódzkiego było respondentami w badaniach nt. „Samorządy lokalne wobec problemu biedy i pomocy społecznej” (2000-2003), sfinansowanych przez KBN, a przeprowadzonych przez Katedrę Socjologii Ogólnej UŁ pod kierownictwem autorki tego tekstu

¹⁴² Relatywną granicę ubóstwa wyznacza w opracowaniach GUS poziom wydatków stanowiący 50% mediany wydatków

¹⁴³ Granicę biedy skrajnej wyznacza minimum egzystencji, szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Społecznych, jako dochód niezbędny do przeżycia

¹⁴⁴ Nie ma porównywalnych danych dotyczących okresu wcześniejszego

¹⁴⁵ Ustawową granicę ubóstwa stanowi dochód wyznaczający uprawnienie do ubiegania się o pomoc materialną lub rzeczową w ośrodku pomocy społecznej na podstawie Ustawy o pomocy społecznej.

¹⁴⁶ Paci R, Sasin M., J., Veerbeck J., *Economic growth, income distribution, and poverty in Poland during transition*, Washington: World Bank 2004

utrzymywała się w latach 1994-1998, natomiast w latach 1999-2002 tylko najzamożniejsi zwiększyli poziom konsumpcji, który wśród najbiedniejszych obniżył się najbardziej. Inaczej mówiąc, w ostatnich latach przed akcesją bogaci stali się jeszcze bogatsi, a biedni - relatywnie jeszcze biedniejsi. Wyniki badań¹⁴⁷ oraz wspomniany raport Banku Światowego wskazywały na zjawisko utrwalania się biedy w naszym kraju. Nie pozostawiały wątpliwości, że zmiany społeczne i gospodarcze były niekorzystne dla grup najgorzej sytuowanych.

Badania budżetów gospodarstw domowych GUS dokumentowały, że bezrobocie, zamieszkiwanie na wsi, niski poziom wykształcenia oraz struktura rodziny/gospodarstwa domowego stanowiły determinanty biedy. Jednakże badania te - ze względu na sposób doboru próby - nie były dostosowane do pomiaru zasięgu biedy w mniejszych jednostkach administracyjnych. Potrzeba uzyskania wiedzy o nasileniu biedy w danym województwie, mieście, powiecie, gminie stała się pilna po roku 1999, kiedy nastąpiła decentralizacja państwa, m.in. w zakresie pomocy społecznej. Odpowiedzialność za realizację polityki społecznej przejęły w znacznym stopniu władze lokalne. Instytucje naukowe zaczęły wówczas wykorzystywać jako źródło informacji o zasięgu biedy rejestry administracji socjalnej, działającej na podstawie Ustawy o pomocy społecznej. Ustawa ta określa poziom dochodów uprawniający do uzyskania zasiłków i świadczeń (uznawany za „ustawową granicę ubóstwa”) oraz dodatkowe kryteria, które muszą być spełnione, by otrzymać pomoc materialną. Jednakże w rejestrach pomocy społecznej znajdują się także gospodarstwa domowe, których dochód jest o 50% wyższy niż ustawowa linia biedy. Są to gospodarstwa domowe z dziećmi otrzymującymi bezpłatny posiłek w szkole. Z tego względu populacja żyjąca poniżej ustawowej granicy ubóstwa, stwierdzana w badaniach budżetów gospodarstw domowych, oraz ludność w gospodarstwach domowych otrzymujących zasiłki z pomocy społecznej nie jest tak samo liczna, choć różnice nie są duże¹⁴⁸.

Po raz pierwszy wykorzystano dane z rejestrów pomocy społecznej w 1998 r. do ustalenia rozmieszczenia ludności biednej w przestrzeni miasta Łodzi¹⁴⁹, a w roku 2001 do ustalenia różnicowań międzywojewódzkich oraz różnicowań międzygminnych w województwie łódzkim¹⁵⁰. W Łodzi ujawniono w 1998 r. istnienie siedemnastu kwartałów ulic, w których ludność biedna stanowiła więcej niż 30% mieszkańców, podczas gdy populacja biednych stanowiła 13% ogółu mieszkańców miasta.

W 2001 r. populacja klientów pomocy społecznej stanowiła 16,2% ogółu ludności Polski. Ale w województwie śląskim tylko 10,5% ogółu mieszkańców tego województwa, podczas gdy w województwie warmińsko-mazurskim -25,1 %, a w świętokrzyskim - 23,6%. Analizy ujawniły także, że różnice między gminami tego samego województwa były bardzo duże i dotyczyły nie tylko zasięgu, lecz także temporalnych i demograficznych wzorów biedy, ustalanych na podstawie długości okresu nieprzerwanego otrzymywania zasiłku z pomocy społecznej oraz wieku i płci klientów pomocy społecznej¹⁵¹. Okazało się, że w województwie łódzkim, w którym średni udział klientów pomocy społecznej wśród mieszkańców był mniejszy niż średnio w kraju, istnieje osiem gmin o bardzo dużym nasileniu biedy. Ludność w gospodarstwach domowych otrzymujących pomoc społeczną, a więc żyjąca poniżej ustawowego progu biedy, stanowiła w nich ponad 30% ogółu ich mieszkańców¹⁵².

¹⁴⁷ Warzywoda-Kruszyńska W., Grotowska-Leder J., Krzyszkowski J., *Lokalna polityka wobec biedy i pomocy społecznej*, Łódź 2003

¹⁴⁸ Według ustaleń GUS w 2001 r. poniżej ustawowej granicy ubóstwa żyło 15% ludności (Szukielojć-Bieñkuńska A., *Pomiar ubóstwa i wykluczenia społecznego w urzędowej statystyce polskiej*, w: Topińska I. (red.), *Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie*, Warszawa 2008, s. 31).

¹⁴⁹ Warzywoda-Kruszyńska W. (red.), *Życie i pracować w enklawach biedy*, Łódź 1998, 2001

¹⁵⁰ Warzywoda-Kruszyńska, *ibidem*

¹⁵¹ Warzywoda-Kruszyńska W. (red.), *Samorządy lokalne wobec bezrobocia i biedy*, Łódź 2003

¹⁵² Grotowska-Leder J., *Rozmieszczenie biednych w województwie łódzkim*, w: Warzywoda-Kruszyńska, Grotowska-Leder, Krzyszkowski, *Lokalna polityka wobec biedy*, Łódź 2003

Podobne analizy wykonali rok później autorzy Narodowej Strategii Inkluzji Społecznej¹⁵³, analizując również terytorialne rozmieszczenie ludności bardzo biednej, czyli żyjącej poniżej minimum egzystencji. W roku 2002 ludność żyjąca w skrajnej biedzie stanowiła 11,1% ogółu Polaków; najmniej w województwie śląskim (8,1%), a najwięcej w województwie warmińsko-mazurskim (16,8%) i podkarpackim (16,3%).

Badania porównawcze EU-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*), przeprowadzone we wszystkich państwach członkowskich w 2005 r., ale odnoszące się do dochodów uzyskiwanych w roku 2004, pozwoliły na skonfrontowanie Polski z innymi krajami członkowskimi. Ujawniły one, że w Polsce zasięg biedy wśród ludności ogółem był w tym czasie największy w Unii Europejskiej! Podczas gdy średnio w UE -25 udział ludności biednej¹⁵⁴ wynosił 16%, w Polsce (i na Litwie) był o 5 punktów procentowych wyższy i wynosił 21%¹⁵⁵. Należy przy tym dodać, że dochody wyznaczające granicę ubóstwa (60% mediany dochodów ekwiwalentnych) są w Polsce i w innych krajach post-socjalistycznych znacznie niższe niż w zamożniejszych krajach Unii. Oznacza to, że ludzie biedni z Europy Zachodniej uznawani byłiby w Polsce za średnio zamożnych oraz że nasi rodzimi biedni są dużo biedniejsi niż ich odpowiednicy ze „starych” krajów Unii.

Pod koniec transformacji Polska znajdowała się wśród krajów, w których dużemu zasięgowi biedy towarzyszyły duże różnice w dochodach między biednymi i niebiednymi, czyli duża była głębokość biedy (luka dochodowa). Równocześnie Polskę charakteryzowały duże nierówności dochodowe przy niskim poziomie produktu krajowego brutto w przeliczeniu na osobę. Ze względu na liczebność Polaków kraj nasz miał znaczący wpływ na liczebność europejskiej ludności żyjącej w biedzie.

Juvenilizacja biedy przed akcesją

Badania budżetów gospodarstw domowych prowadzone przez GUS dostarczały informacji o tym, że udział rodzin biednych wzrastał wraz z liczbą dzieci. W 2004 r. wśród rodzin z trojgiem dzieci było trzy razy więcej rodzin biednych niż wśród rodzin z jednym dzieckiem, a wśród rodzin z czworgiem dzieci - 5,5 razy więcej. Oznacza to, że wśród rodzin z jednym dzieckiem biedna była co dziesiąta rodzina, a wśród mających co najmniej czworo dzieci - prawie dwie trzecie rodzin. Równocześnie w ciągu ostatnich czterech lat przed akcesją proces pauperyzacji postępował w największym stopniu wśród rodzin wielodzietnych.

Wyniki tych badań pozwalały na formułowanie przypuszczeń, że zasięg biedy wśród dzieci może być znaczny, ale nie dostarczały na to bezspornego dowodu, a nadto często były interpretowane w ten sposób, że bieda istnieje tylko wśród dzieci z rodzin wielodzietnych. Przekonanie to stanowiło podstawę niektórych działań politycznych (np. wprowadzenie jednorazowych zasiłków dla rodzin z co najmniej trojgiem dzieci), uznawanych za wyraz przejęcia się rządzących sytuacją rodzin najbiedniejszych.

Na zjawisko juvenilizacji¹⁵⁶ biedy w Polsce zwrócił uwagę zespół prowadzący badania w Łodzi w 1998 r., który jako pierwszy wprowadził problem dziecięcej biedy do rozważań nad tą kwestią społeczną¹⁵⁷.

¹⁵³ Narodowa Strategia Inkluzji Społecznej, Warszawa 2004

¹⁵⁴ Przy zastosowaniu relatywnej granicy biedy ustalonej na poziomie 60% mediany dochodów

¹⁵⁵ *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008*

¹⁵⁶ W pierwszym artykule W. Warzywoda-Kruszyńskiej na ten temat autorka określała to zjawisko, wzorując się na niemieckich autorach (Hanesch W. i inni, *Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Caritastischen Wohlfahrtsverbandes*, Reinbek 1994), jako „infantyilizację” biedy. Ponieważ określenie to wzbudziło krytykę, ze względu na negatywne skojarzenia terminu „infantylny” w języku polskim, zostało zastąpione terminem „juvenilizacja”.

¹⁵⁷ Warzywoda-Kruszyńska W., *Dorastać w biedzie*, w: Warzywoda-Kruszyńska W., *(Życie) na marginesie wielkiego miasta*, Łódź 1999, 2001

Najważniejszym wynikiem tych badań było stwierdzenie, że zasięg biedy wśród dzieci jest dużo większy niż wśród dorosłych oraz że dzieci są nadreprezentowane wśród osób utrzymujących się przy wsparciu z pomocy społecznej. Ponadto wskazano, że sytuacja taka miała miejsce w mieście, w którym rodziny wielodzietne są nielicznie reprezentowane i większość dzieci ma, co najwyżej, jednego brata lub jedną siostrę. Analiza sprawozdania Departamentu Pomocy Społecznej za rok 2001 pozwoliła na stwierdzenie, że juvenilizacja biedy nie stanowi cechy szczególnej łódzkiej biedy, lecz powszechnie występuje w całym kraju. Okazało się bowiem, że wśród ludności wspieranej przez pomoc społeczną (a więc żyjących poniżej ustawowej linii biedy) dzieci i młodzież (0-17 lat) stanowiły 44%, podczas gdy ta kategoria wiekowa była reprezentowana tylko w 24% wśród obywateli Polski. W grupie ludności biednej można zatem było spotkać dziecko lub nastolatka prawie dwa razy częściej niż wśród ogółu mieszkańców Polski¹⁵⁸. Zjawisko juvenilizacji biedy występowało we wszystkich województwach naszego kraju, choć z niejednakowym nasileniem. Również wśród ludzi żyjących poniżej minimum egzystencji, a więc na granicy zaspokajania tylko potrzeb biologicznych, prawie co druga osoba nie ukończyła dziewiętnastu lat¹⁵⁹.

Raport Centrum Badawczego Innocenti¹⁶⁰ ujawnił, że w latach 90. Polska była tym krajem w Europie, w którym liczba dzieci żyjących w biedzie zwiększyła się najbardziej (o 6,1%, gdy granicę ubóstwa stanowiło 60% mediany dochodów, o 4,3%, gdy granicę ubóstwa stanowiło 50% mediany dochodów i o 1,9%, gdy granicę ubóstwa stanowiło 40% mediany dochodów). Raport jednoznacznie stwierdzał, że Polska znalazła się wśród czterech krajów (Węgry, Meksyk i Włochy), w którym dzieci były nieproporcjonalnie obciążone kosztami zmian ekonomicznych. Polska w okresie przedakcesyjnym była krajem, w którym zasięg biedy zmniejszał się prostoliniowo wraz z wiekiem. Stopa biedy (przy granicy ubóstwa równej 60% mediany dochodów) wśród dzieci w wieku 0-15 lat wynosiła w 2002 r. 21%, wśród ludności w wieku 16-24 lata - 19%, w wieku 25-49 lat - 16%, w wieku 50-64 lata - 10%, a w wieku 65 i więcej lat - 6%¹⁶¹. Zatem, podczas gdy w biedzie żyło co piąte dziecko, to wśród ludzi najstarszych co piętnasta osoba. Ten fakt nie mógł się jednak przebić do świadomości elit politycznych i obywateli.

Rezultaty badań prowadzonych przez polskich badaczy znalazły dobitne potwierdzenie w analizach porównawczych opracowanych przez zagraniczne instytucje. Choć ich raporty opublikowane zostały w latach 2007 i 2008, opierają się głównie na danych odnoszących się do początku wieku XXI, a więc do okresu, kiedy Polska nie była jeszcze państwem członkowskim Unii. Cechą charakterystyczną tych raportów jest stosowanie wielowymiarowej koncepcji biedy dzieci jako rewersu dobrostanu (*well-being*). Bieda monetarna traktowana jest w nich jako jeden z wymiarów warunków życia dziecka.

Raport *Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich nations*, opublikowany przez Centrum Badawcze Innocenti w 2007 r., wskazywał, że ze względu na obiektywnie ustaloną sytuację materialną dzieci oraz subiektywną ocenę dzieci dotyczącą sytuacji materialnej ich rodzin nasz kraj lokował się na ostatnim miejscu wśród krajów OECD.

Opracowanie *Child poverty and well-being in the EU* potwierdziło fakt, że Polska tuż przed wstąpieniem do Unii Europejskiej była krajem o najwyższym udziale dzieci biednych (29%, wobec 19% średnio w UE-25). Ten stan rzeczy wynikał, zdaniem autorów raportu, z kumulacji trzech czynników: niskiego poziomu zatrudnienia rodziców, niskich dochodów

¹⁵⁸ Warzywoda-Kruszyńska W., Grotowska-Leder J., *Bieda wśród dzieci (diagnoza na poziomie globalnym i lokalnym)*. Prawo dziecka do godziwych warunków życia, Warszawa 2002, Rzecznik Praw Dziecka

¹⁵⁹ Daszyńska M., *Sytuacja bytowa rodzin. Tendencje zmian*, Polityka Społeczna, M. (2002), *Sytuacja bytowa rodzin. Tendencje zmian*, Polityka Społeczna, nr 4, 14-18

¹⁶⁰ UNICEF, *Child Poverty in Rich Countries, 2005* ", *Innocenti Report Card No. 6*. UNICEF, Innocenti Research Centre, Florence

¹⁶¹ *Social Inclusion in the New Member States. A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion*, Commission Staff Working Paper, Brussels, 22.6.2004

oraz niskiego poziomu świadczeń społecznych (zasiłków rodzinnych). W Polsce zatrudnienie rodziców słabo chroniło dzieci przed biedą. Wśród dzieci mających co najmniej jednego pracującego rodzica, 22% żyło w biedzie, co stanowiło najwyższy wskaźnik w Unii. Zatem dużą grupę polskich dzieci stanowiły te, których rodziny należy zaliczyć do *working poor*.

Dodać przy tym należy, że te alarmujące wyniki pomijały dzieci żyjące poza indywidualnymi gospodarstwami domowymi, a więc w domach dziecka, ośrodkach opiekuńczo-wychowawczych, rodzinnych domach dziecka. Nadto nie obrazowały sytuacji dzieci żyjących w zdegradowanym środowisku społecznym i fizycznym, która, jak to wynika z badań zespołu łódzkiego, często przekraczała wyobrażenia przedstawicieli klasy średniej.

Bieda w Polsce po wstąpieniu do Unii

Dane opublikowane przez Eurostat i rejestry pomocy społecznej wskazują na systematyczne zmniejszanie się zasięgu biedy w Polsce po wstąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej. Udział ludności żyjącej poniżej relatywnej granicy ubóstwa (60% mediany ekwiwalentnych dochodów) oraz żyjącej w skrajnej biedzie (40% mediany dochodów ekwiwalentnych) wykazuje tendencję spadkową. Zasięg biedy skrajnej zmniejszył się o 3% (2005 r. -9%, 2006 r. - 7%, 2007 r. - 6%)¹⁶², a zasięg biedy relatywnej o 4% (tab. 2).

Tab. 2. Ludność ogółem i w grupach wiekowych w gospodarstwach domowych o dochodach poniżej 60% mediany ekwiwalentnych dochodów

Ludność w wieku	2005 UE-27 PL	2006 UE-27 PL	2007 UE-27 PL
0-16 lat	19 29	19 26	Bd 24
16-24	20 26	20 25	Bd 22
25-49	14 21	14 19	Bd 17
50-64	1316	14 16	Bd 15
65+	197	198	Bd 8
Ogółem	1621	1619	Bd 17

Źródło:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=0&init=1&pcode=tsdsc230&language=en>

Można mieć nadzieję, że została odwrócona tendencja wzrostu zagrożenia biedą wśród dzieci. Okazuje się, bowiem, że w największym stopniu nasilenie biedy zmniejszyło się wśród najmłodszych. Tendencja ta znajduje także potwierdzenie w odniesieniu do ludności żyjącej w gospodarstwach domowych otrzymujących pomoc społeczną. Zasięg biedy, mierzony według ustawowej granicy ubóstwa, zmniejszył się w omawianym okresie wśród ludności ogółem o 1,29% (tab. 3), a wśród dzieci (0-17 lat) o 3,69% (tab. 4).

Tab. 3. Udział ludności w gospodarstwach domowych otrzymujących pomoc społeczną wobec ogółu ludności w danym województwie (2001, 2005, 2006, 2007)

Województwo	2001	2005	2006	2007
Dolnośląskie	15,1	11,21	10,82	8,73
Kujawsko-pomorskie	18,8	15,31	14,91	13,17
Lubelskie	17,1	13,02	13,25	12,28

¹⁶² Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=0&init=1&pcode=tsdsc230&language=en>

Lubuskie	20,4	17,41	16,58	13,57
Łódzkie	14,0	9,50	9,12	8,66
Małopolskie	15,9	8,41	8,52	7,22
Mazowieckie	14,9	9,42	9,26	8,32
Opolskie	14,4	9,09	8,59	7,47
Podkarpackie	20,3	13,11	13,78	12,89
Podlaskie	18,2	11,48	12,27	10,70
Pomorskie	15,4	12,01	11,87	10,66
Śląskie	10,7	7,89	7,65	6,61
Świętokrzyskie	23,6	13,06	14,60	14,65
Warmińsko-Mazurskie	25,1	15,44	15,99	14,86
Wielkopolskie	16,7	9,49	9,16	7,61
Zachodniopomorskie	17,1	13,73	12,46	11,98
Polska ogółem	16,2	10,98	10,88	9,69

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS o ludności i sprawozdań Departamentu Pomocy Społecznej MPiPS

Tab. 4. Udział dzieci z gospodarstw domowych otrzymujących pomoc społeczną wśród ogółu dzieci w danym województwie (2001, 2005, 2006, 2007)

Województwo	2001	2005	2006	2007
Dolnośląskie	26,2	26,76	25,35	21,10
Kujawsko-pomorskie	33,2	37,20	35,44	31,90
Lubelskie	28,9	30,80	31,94	30,03
Lubuskie	32,2	33,68	34,59	30,95
Łódzkie	23,5	25,02	25,13	22,72
Małopolskie	27,3	26,36	25,54	20,09
Mazowieckie	26,1	27,68	27,91	24,57
Opolskie	27,5	17,34	21,63	19,82
Podkarpackie	34,0	32,64	32,97	31,63
Podlaskie	32,7	32,66	30,37	27,54
Pomorskie	26,7	27,99	26,71	24,10
Śląskie	18,3	19,74	19,65	17,27
Świętokrzyskie	42,7	42,59	43,39	36,09
Warmińsko-mazurskie	41,4	41,70	40,85	39,19
Wielkopolskie	27,2	30,12	28,42	22,92
Zachodniopomorskie	28,7	30,54	33,30	26,77
Polska ogółem	29,5	28,88	28,75	25,19

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS o ludności i sprawozdań Departamentu Pomocy Społecznej MPiPS

Porównania międzywojewódzkie wskazują, że zasięg biedy „ustawowej” zmniejszył się we wszystkich województwach (z wyjątkiem świętokrzyskiego), aczkolwiek nie w takim samym stopniu. W największym stopniu w województwach: lubuskim, dolnośląskim i kujawsko-pomorskim. Również tempo zmniejszania się nasilenia biedy wśród dzieci nie jest takie samo w poszczególnych województwach. Udział dzieci biednych zmniejszył się najbardziej w województwach wielkopolskim, świętokrzyskim i małopolskim, natomiast w województwie opolskim wzrósł o ponad dwa punkty procentowe.

Wskazane pozytywne tendencje nie przyczyniły się jednak do zmiany „geografii” biedy, co oznacza, że istnieją województwa, w których bieda utrzymuje się przez cały czas w

większym zakresie niż gdzie indziej. Trzy województwa: warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie i lubuskie lokują się wśród mających najwyższy wskaźnik biedy w czterech badanych latach: 2001, 2005, 2006 i 2007. Województwo śląskie miało w tych czterech latach najniższy wskaźnik biedy ustawowej, a województwa: dolnośląskie, łódzkie i opolskie przez trzy ostatnie lata znajdują się w kłastrze o najniższym nasileniu biedy. Należy także odnotować, że zmniejszają się zróżnicowania międzywojewódzkie w omawianym zakresie. W 2005 r. różnica w udziale ludności ogółem wspieranej przez pomoc społeczną między województwem o najwyższym a województwem o najniższym wskaźniku biedy wynosiła w 2005 r. 9,25%, w 2006 r. - 8,93%, a w 2007 r. - 8,25%.

Jednakże nadal występuje zjawisko juvenilizacji biedy. Stopa biedy wśród dzieci jest wyższa niż wśród ludności ogółem, a więc biedne dziecko spotyka się częściej niż biedną osobę dorosłą. Udział dzieci wśród ludności biednej nadal znacznie przewyższa udział dzieci wśród ludności ogółem (choć obserwuje się tendencję spadkową)¹⁶³. Częściej niż co czwarte dziecko żyje w rodzinie wspieranej przez pomoc społeczną i częściej niż co druga osoba żyjąca w takiej rodzinie nie przekroczyła osiemnastego roku życia, podczas gdy ta grupa wiekowa stanowi 20% mieszkańców naszego kraju. Nie zmieniła się zasadniczo „geografia” dziecięcej biedy. Zarówno przed wstąpieniem Polski do Unii, jak i po akcesji największe nasilenie biedy wśród dzieci występowało i występuje w województwach warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim i kujawsko-pomorskim, a najmniejsze w województwie śląskim.

Ale obserwuje się też pozytywną tendencję wyrażającą się jako:

- zmniejszanie się różnic między województwami, gdy chodzi o biedę wśród dzieci (w 2005 r. różnica wynosiła 25,29%, w 2006 r. - 23,74%, w 2007 r. - 21,92%);
- szybsze zmniejszanie się międzywojewódzkich różnic w skali biedy wśród dzieci niż wśród ludności ogółem;
- zmniejszanie się udziału dzieci wśród ludności biednej.

Uwagi końcowe

Unia Europejska - formułując priorytety i wymagając od krajów członkowskich opracowywania dokumentów strategicznych oraz systematycznego sprawozdawania z ich wykonania w postaci np. krajowych planów działań na rzecz przeciwdziałania biedzie (nazwanych następnie krajowymi programami „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna”) - wprowadziła problem biedy i wykluczenia społecznego do świadomości gremiów opracowujących i akceptujących te dokumenty. Sam fakt, że konieczne jest diagnozowanie i monitorowanie biedy, nadaje problemowi rangę sprawy o dużej doniosłości społecznej. Stosowanie tych samych wskaźników biedy w odniesieniu do wszystkich krajów umożliwia dokonywanie porównań, a publikowanie dobrych praktyk pozwala na konfrontowanie działań własnych ze stosowanymi z lepszym skutkiem gdzie indziej. Zatem dzięki członkostwu Polski w Unii Europejskiej wytworzony został mechanizm, który w dłuższej perspektywie będzie skutkował dowartościowaniem działań i instytucji przeciwdziałających biedzie i wykluczeniu społecznemu w cyklu życia oraz zapobiegających międzypokoleniowej transmisji biedy i nierówności społecznych.

Działania, dokumenty oraz opracowywane na zlecenie Komisji Europejskiej raporty syntetyczne potwierdzają tezę, formułowaną od co najmniej dziesięciu lat przez polskich

¹⁶³ Trzeba jednak podkreślić, że skokowy wzrost udziału dzieci wśród ludności wspieranej przez pomoc społeczną jest zapewne rezultatem rozszerzenia programu dożywiania, który w większości kierowany jest do dzieci, przede wszystkim do uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych

naukowców, że w Polsce bieda ma często twarz dziecka. Irena Wóycicka¹⁶⁴ dokumentując bardzo kompetentnie ten fakt, wskazała zasadnicze słabości dotychczasowych działań na rzecz przeciwdziałania biedzie wśród polskich dzieci. Jedną z nich jest brak systemu monitorowania biedy wśród dzieci oraz brak uprzedniej oceny (ewaluacji *ex ante*) oddziaływania regulacji prawnych (ustaw) na zasięg biedy, na rodzinę oraz na dzieci.

Konieczność sprawozdania z działań związanych z priorytetem unijnym na lata 2006-2008, jakim było przeciwdziałanie biedzie dzieci, zmusiła polską administrację do wyodrębnienia dzieci jako samodzielnej i specyficznej grupy społecznej, wobec której należy podjąć działania prewencyjne i osłaniające. Po raz pierwszy znalazło to wyraz w Krajowym Programie „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna” (2008-2010). Jednakże nadal w dokumencie tym nie ma odwołania do praw dziecka jako zasadniczego punktu odniesienia. Taki punkt widzenia stosuje Unia Europejska, postulując traktowanie biedy dzieci jako rewersu dobrostanu (*well-being*), a nie wyłącznie w kategoriach monetarnych. Istotnym elementem tego podejścia jest również włączanie dzieci w proces diagnozowania i oceniania własnej sytuacji społecznej. W polskich dokumentach oficjalnych nadal brakuje takiego podejścia do biedy dzieci.

Choć spadek udziału dzieci biednych niewątpliwie cieszy, nie można nie zauważyć, że jest on nieproporcjonalny do wzrostu dochodu narodowego, jaki odnotowany został po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. To samo można powiedzieć o wprowadzonych regulacjach prawnych, które nie zawsze prowadzą do zmniejszenia zasięgu biedy wśród dzieci lub do ograniczenia jej skutków. Choć ulga podatkowa na dzieci przyczynia się do zwiększenia możliwości konsumpcyjnych w rodzinach płacących podatki, nie ma ona żadnego wpływu na rodziny o dochodach zbyt niskich, by mogły być opodatkowane. Wprowadzenie dwuprogowej skali podatkowej również będzie miało mały wpływ na poziom życia rodzin najbiedniejszych, choć z pewnością jest korzystne dla lepiej zarabiających. Nie ulega natomiast wątpliwości, że zasiłki rodzinne, przywrócenie funduszu alimentacyjnego oraz rozszerzenie programu dożywiania dzieci przyczyniają się do zwiększania ich dobrostanu. Nie ma już na polskich ulicach dzieci żebrzących. Na parkingach nie widać chłopców i dziewczynek, które oferowały mycie samochodowych szyb. System dożywiania dzieci zdaje się działać sprawnie. Gorzej jest natomiast, jeśli chodzi o diagnozowanie sytuacji i wspieranie dzieci szczególnie zagrożonych wielowymiarową deprivacją. W Polsce nie ma standardu określającego, w jakich warunkach mogą żyć i mieszkać dzieci. Badania prowadzone w śródmiejskich zdekapitalizowanych częściach miast dokumentują dramatyczne warunki, w jakich żyją dzieci: bez prądu, wody, sanitariatu, w pomieszczeniach zagrzybionych, zagrazonych i przeludnionych; nie mają swoich miejsc do spania i przestrzeni dla siebie; są świadkami awantur i demoralizacji. Opinia publiczna dowiaduje się o ich istnieniu, gdy zdarzy się coś dramatycznego, gdy dziecko jest ofiarą lub sprawcą tragedii. W takiej sytuacji najczęściej okazuje się, że instytucje społeczne: szkoła, pomoc społeczna, służba zdrowia nie przeczuwały zagrożenia. Lekarze pediatrii wiedzą, że są dzieci chore z biedy i trzeba je skierować do szpitala. Szkoła poszukuje środków na opłacenie wycieczki szkolnej dla biednych uczniów, pomoc społeczna wyposaża je w artykuły niezbędne do szkoły. Ale nikt nie interesuje się stanem emocjonalnym dziecka, które samo musi sobie radzić ze swoimi rodzinnymi i szkolnymi problemami, które nie ma w nikim oparcia, natomiast musi być oparciem dla rodzeństwa, a czasem także dla matki, rzadziej dla ojca. Badania statystyczne przeprowadzane na próbach reprezentatywnych nie dostarczają informacji na ten temat. Konieczne jest prowadzenie pogłębionych badań w społecznościach lokalnych, ponieważ ich wyniki mogą być przydatne w gminach czy dzielnicach miast do właściwego diagnozowania

¹⁶⁴ Wóycicka I., Poland. Tackling Poverty and Promoting the Social Inclusion of Children. A Study of National Policies. May 2007. http://www.peer-review-social-inclusion.net/policy-assessment-activities/reports/first-semester-2007/first-semester-reports-2007/poland_1_07

potrzeb i dobierania odpowiednich środków działania¹⁶⁵. Determinacja rządu jest jednak niezbędna, by przeciwdziałanie biedzie dzieci uznać za priorytetowe. Hasło *Children first* czeka wciąż w Polsce na wpisanie do programu działań rządu.

Bibliografia

Alisch M., Dangschat J. S., *Die Solidarische Stadt. Ursachen von Armut und Strategien fuer einen sozialen Ausgleich*, Darmstadt 1993: Verlag fuer wissen-schaftliche Publikationen

Child Poverty in Rich Countries. Innocenti Report Card No. 6. UNICEF, Innocenti Research Centre, Florence 2005

Child poverty and well -being in the EU. Current status and way forward. European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008

Daszyńska M., *Sytuacja bytowa rodzin. Tendencje zmian, Polityka Społeczna*, 2002, nr4, s. 14-18

EUROSTAT

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=O&init=1&pcode=tsdsc23 0&language=en>

Golinowska S. (red.), *Raport społeczny 2005*, Warszawa 2005, Fundacja Friedricha Eberta

Golinowska S., Morecka Z., Styrc M., Cukrowska E. i Cukrowski J., *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego. Badania. Koncepcja. Wyniki. Propozycje Polska, Europa i Świat*, Warszawa 2008, Opracowania PBZ, Polska Bieda III

Hanesch W., *Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Caritastischen Wohlfahrtsverbandes*, Reinbek 1994

Jamrozik A., Nocella L., *The Sociology of Social Problems. Theroretical Per spectives and Methods of Intervention*, Cambridge 1998, Cambridge University Press

Paci P., Sasin M. J., Veerbeek J., *Economic growth, income distribution, and poverty in Poland during transition*, Washington, World Bank 2004

Reszke I., *Uwarunkowania feminizacji biedy w Polsce*, Kultura i Społeczeństwo, 2001, nr 2

Social Inclusion in the New Member States. A Syntethis of the Joint Memoranda on Social Inclusion, Commission Staff Working Paper, Brussels, 22.6.2004

Szalai J., *Power and Poverty. The Social History of Poverty in Central Europe*, Budapest 1995, MWA Publication Series, Working Papers

Tarkowska E., *Oblicza polskiej biedy*, <http://www.przeciw-ubostwu.rpo.gov.pl/pliki/1179995085.pdf>

Topińska I. (red.), Cieciela J., Szukielojć-Bieńkuńska A., *Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie*, Warszawa 2008, Opracowania PBZ, Polska Bieda III

¹⁶⁵ Katedra Socjologii Stosowanej i Pracy Socjalnej realizuje pod kierownictwem autorki tego tekstu projekt WZLOT - „Wzmocnić szansę i osłabić transmisję biedy wśród mieszkańców województwa łódzkiego” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Działanie 7.2.1), mający na celu m.in. zdiagnozowanie warunków życia dzieci w miejscach szczególnej koncentracji ludności miejskiej. Diagnoza ta ma się przyczynić do wypracowania skuteczniejszych metod wspierania dzieci i przeciwdziałania międzygeneracyjnej transmisji biedy

Warzywoda-Kruszyńska W, *Dorastać w biedzie*, w: *(Życie) na marginesie wielkiego miasta*, Łódź 1999, 2001

Warzywoda-Kruszyńska W., Grotowska-Leder J., Krzyszkowski J., *Lokalna polityka wobec biedy i pomocy społecznej*, Łódź 2003

Warzywoda-Kruszyńska W, Grotowska-Leder J., *Bieda wśród dzieci (diagnoza na poziomie globalnym i lokalnym). Prawo dziecka do godziwych warunków życia*, Warszawa 2002, Rzecznik Praw Dziecka

Wingen M. (1995), *Einjiihrungsstatement*, w: *Kinder als Armutsrisiko?*, Munchen, Bayerisches Staatsministerium

Wóycicka I., Poland. Tackling Poverty and Promoting the Social Inclusion of Children. A Study of National Policies, May 2007, http://www.peer-review-social-inclusion.net/policy-assessment-activities/reports/first-semester--2007/first-semester-reports-2007/poland_1_07